



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1927:2
JUSTITIEDEPARTEMENTET



U T R E D N I N G
MED FÖRSLAG TILL
ÄNDRADE BESTÄMMELSER RÖRANDE
ALLMÄNNA HANDLINGARS
OFFENTLIGHET

PÅ OFFENTLIGT UPPDRAG VERKSTÄLLD AV

NILS HERLITZ

S T O C K H O L M

1 9 2 7



Statens offentliga utredningar 1927

Kronologisk förteckning

Betänkande angående åtgärder för tryggande av skogs-
vårdsstyrelsernas ekonomi m. m. Marcus. 109 s. Jo.

2. Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande
allmänna handlingars offentlighet. Av N. Herlitz. Norstedt.
291 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstälverna med fetstil utgöra begynnelsebokstälverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i om-
slag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1927: 2

JUSTITIEDEPARTEMENTET



UTREDNING

MED FÖRSLAG TILL ÄNDRADE BESTÄMMELSER RÖRANDE ALLMÄNNA HANDLINGARS OFFENTLIGHET

PÅ OFFENTLIGT UPPDRAG VERKSTÄLLD AV

NILS HERLITZ



STOCKHOLM 1927

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

268867





STANDARD

AND STANDARD THE STANDARD

STANDARD THE STANDARD

STANDARD THE STANDARD

STANDARD THE STANDARD

STANDARD THE STANDARD

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Justitiedepartementet.

Sedan riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 11 juni 1921 (nr 315) anhallit, att Kungl. Maj:t ville i enlighet med vissa i skrivelsen angivna riktlinjer föranstalta om en snar revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser, uppdrog dåvarande statsrådet och chefen för justitiedepartementet den 5 december 1924 — med stöd av ett samma dag av Kungl. Maj:t givet bemyndigande — åt undertecknad att såsom sakkunnig inom departementet verkställa utredning och avgiva förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.

Beträffande det sålunda meddelade utredningsuppdragets närmare innebörd uttalade dåvarande statsrådet och chefen för justitiedepartementet till statsrådsprotokollet nyssnämnda dag, att riktigheten av riksdagens uttalande angående de nuvarande sekretessbestämmelsernas i vissa avseenden mindre tillfredsställande karaktär icke kunde jävas. Vidare anförde statsrådet:

»Om lämpligheten av att nu upptaga frågan om en revision speciellt av dessa bestämmelser torde någon tvekan kunna råda endast från den synpunkten, att en allmän omarbetning av tryckfrihetsförordningen sedan lång tid tillbaka varit ifrågasatt. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet intaga emellertid i vår tryckfrihetsrätt en så fristående ställning, att de utan olägenhet torde kunna behandlas utan samband med tryckfrihetsförordningens stadganden i övrigt.

En revision av sekretessbestämmelserna torde få en naturlig utgångspunkt i det av särskilda sakkunnige utarbetade, den 20 december 1912 avlämnade förslaget till tryckfrihetsordning, i vad detta förslag innefattar bestämmelser »om allmänna handlingars offentlighet» (kap. II). Självfallet bör även den erfarenhet, som i detta hänseende under senare år vunnits inom skilda områden av statsförvaltningen, ägnas beaktande. Det synes mig nämligen uppenbart, att med denna utredning bör åsyftas icke blott en revision ur rent formella synpunkter utan ock, att innehållet av ifrågavarande bestämmelser kommer att underkastas den prövning, som må finnas erforderlig. Vid utredningen torde,

enligt sakens natur, även komma under övertvägande, huruvida den allmänna regel om handlingars offentlighet, till vilken sekretessbestämmelserna äro anknutna, bör erhålla ändrad avfattning.»

För att tagas under övertvägande vid utredningsuppdragets fullgörande hava till mig överlämnats utom riksdagens nyss berörda skrivelse:

en av justitieombudsmannen den 31 december 1915 gjord underdånig framställning angående meddelande av särskilda bestämmelser rörande hemliga handlingars förvaring hos civila myndigheter m. m.;

en av Svenska Stadsförbundets styrelse den 22 januari 1916 gjord underdånig framställning i fråga om kommunala handlingars offentlighet;

riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 11 juni 1921 (nr 317) i anledning av proposition med förslag till ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen;

en av domänstyrelsen den 20 mars 1922 gjord underdånig framställning med förslag till ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen;

en av justitieombudsmannen den 25 augusti 1922 gjord underdånig framställning angående offentligheten av innehållet i tidningen Polisunderrättelser, jämte utlåtanden och yttranden över denna framställning som jämlikt nådig remiss avgivits av Överståthållarämbetet och Konungens befallningshavande i länen samt underlydande polismyndigheter; samt

riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 2 juni 1925 (nr 312) i anledning av väckta motioner om offentligheten av vissa handlingar.

I enlighet med ovan återgivna uttalande anmodade statsrådet och chefen för justitiedepartementet i skrivelse den 17 juni 1925 ett större antal myndigheter att inkomma med yttrande angående de bestämmelser, vilka ansåges erforderliga i det ämne som utgjorde föremål för utredningen. Tillfälle att inkomma med yttrande i ämnet lämnades vidare dels vissa kommunala korporationer, dels vissa enskilda organisationer.

I anledning därav hava yttranden inkommit — dels direkt till Herr Statsrådet, dels till vissa av de myndigheter som anmodats avgiva yttrande i ärendet — bl. a. från:

Hovrätterna, Fångvårdsstyrelsen, Styrelsen för statens uppfostringsanstalt å Bona, Cheferna för Generalstaben och Marinstaben, Arméförvaltningen, Marinförvaltningen, Överståthållareämbetet, samtliga länsstyrelser (utom länsstyrelserna i Älvsborgs och Kopparbergs län), Försäkringsrådet, Riksförsäkringsanstalten, Socialstyrelsen, Arbetsrådet, Pensionsstyrelsen, Medicinalstyrelsen, förste provinsialläkarna i flertalet län m. fl. läkare, Styrelserna för Statens tvångsarbetsanstalter å Svartsjö och i Landskrona, Styrelsen för Statens vårdanstalt för alkoholister vid Venngarn, Vattenfallsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen, Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, Generalpoststyrelsen, Generaltullstyrelsen, Telegrafstyrelsen, Byggnadsstyrelsen, Bank- och fondinspektionen, Statistiska centralbyrån, Kammarrätten, Kammarkollegium, Statskontoret, Mynt- och justeringsverket, Riksräkenskapsverket, Lotsstyrelsen, samtliga domkapitel, Stockholms stads konsistorium, ett antal kontraktsprostar,

Kungl. biblioteket, Skolöverstyrelsen, Rikets allmänna kartverk, Sjökarteverket, Domänstyrelsen, Lantbruksstyrelsen, Stuteriöverstyrelsen, Lantmäteristytrelsen, Försäkringsinspektionen, Patent- och registreringsverket, Kommerskollegium, Kontrollstyrelsen samt Fullmäktige i Riksbanken och Riksgäldskontoret;

Stockholms stadskollegium (innefattande referat av yttranden från ett stort antal nämnder och styrelser), styrelsen över stadens rättshjälpsanstalt, direktören för stadens statistiska kontor, förvaltningsutskotten i flertalet landsting, styrelserna för Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet;

Styrelserna för Publicistklubben, Svenska journalistföreningen och Svenska tidningsutgivareföreningen;

Förvaltningsutskotten i flertalet hushållningssällskap, hushållningssällskapens ombud, direktionen för Telegrafverkets änke- och pupillkassa, styrelserna för Telegrafverkets pensionsinrättningars understödsfond och för Lotsverkets enskilda pensionskassa, Svenska försäkringsföreningens sakkunnigenämnd, fullmäktige i Jernkontoret, Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska industriens standardiseringskommission, styrelserna för Svenska lasarettsläkareföreningen, Svenska stadsläkareföreningen, Psykiatriska föreningen och Svenska sanatorieläkareföreningen samt Centralstyrelsen för Sveriges läkareförbund.

Framställningar i ämnet hava därutöver inkommit från Riksförsäkringsanstalten, Järnvägsstyrelsen, Bank- och fondinspektionen, Stockholms handelskammare och styrelsen för Läroverkslärarnas riksförbund.

Samtliga dessa yttranden och framställningar hava till mig överlämnats.

Under hand har jag, delvis på min egen begäran, från skilda håll inom förvaltningen erhållit promemorier och framställningar rörande ämnen, som bort tagas i betraktande vid revisionen. Särskilt anser jag mig böra nämna statens inspektör för fattigvård och barnavård, statens egnahemsinspektör och kommerskollegii upplysningssektion.

Till fullgörande av mitt uppdrag får jag nu överlämna

1:o) förslag till ändrad lydelse av § 38 mom. 2 riksdagsordningen samt §§ 1, 2 och 4 tryckfrihetsförordningen,

2:o) förslag till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar den 20 juni 1918,

3:o) förslag till lag om hemlighållande av vissa handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister,

4:o) förslag till lag om utlämnande av vissa till vattenfallsstyrelsens verksamhet hörande handlingar,

5:o) förslag till lag om utlämnande av vissa till försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens verksamhet rörande handlingar,

6:o) förslag till lag om ändrad lydelse av 7 och 8 §§ i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar den 18 juni 1925, och

7:0) förslag till lag om vissa handlingars utlämnande från allmänna samlingar,

- allt med därtill hörande motiv.

De under 2:0—7:0 upptagna lagförslagen innehålla stadganden i ämnen, som nu regleras i tryckfrihetsförordningen, men enligt mitt förslag böra vara föremål för lagstiftning i annan ordning.

I de fall, där förslaget eljest möjliggör dylik lagstiftning i de ämnen utredningen avser och sådan lagstiftning på grund av inkomna yttranden eller av annan anledning ifrågakommit, har likväl den grundsatsen iakttagits, att förslag härom icke bort i förevarande sammanhang framläggas. Icke heller hava framlagts förslag till sådana administrativa stadganden, som enligt den föreslagna nya lydelsen av § 2 tryckfrihetsförordningen på åtskilliga punkter bliva möjliga eller påkallas.

Såsom bilagor fogas vid betänkandet dels utdrag av det förslag till tryckfrihetsordning som den 20 december 1912 avgavs av särskilda kommitterade (i motiveringen betecknat som »1912 års förslag»), dels en översikt över förhållandet mellan gällande rätt, nämnda förslag och det nu framlagda förslaget.

Stockholm den 11 februari 1927.

Vördsamt

NILS HERLITZ.

1:o.

Förslag

till

ändrad lydelse av § 38 mom. 2 riksdagsordningen samt §§ 1, 2 och 4 tryckfrihetsförordningen.

Riksdagsordningen.

§ 38 mom. 2.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärfvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte, om hemlighållande av handlingar, som enligt 2 § tryckfrihetsförordningen må utlämnas och i tryck utgivas, och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskomelser med främmande makter i sådana ämnen.

Tryckfrihetsförordningen.

§ 1.

1:o. Alla — — — — — utgives.

2:o. Någon — — — — — försvaras.

3:o. Angående — — — — — förnya.

4:o. Utgivare — — — — — förekommer.

5:o. Privilegier — — — — — skrivart.

6:o. Författare — — — — — tidningarna.

7:o. Den, vilken — — — — — iakttaga.

8:o. Vid rättegångens — — — — — ett år.

9:o. Utsätter — — — — — lämnad är.

10:o. Å varje — — — — — beskaffenhet.

11:o. Av allt — — — — — avlämna.

12:o. Intet — — — — — upptäckas.

13:o. I överensstämmelse med här ovan för en allmän och lagbunden tryckfrihet lagda grunder skall det, under villkor av helgd för andras äganderätt och med iakttagande av vad här nedan i 2 och 3 §§ eller eljest i denna lag finnes stadgat, stå var och en fritt att genom tryck allmängöra skrifter av vad form, vidd eller beskaffenhet som helst och däri över allt vad som är eller kan bliva föremål för mänsklig kunskap sina tankar kungöra. Följaktligen skall ej något, som över i denna lag tillåtliga ämnen i tryck anmärkes, påminnes eller eljest gransknings- eller reflexionsvis i dagsljuset framläggas, kunna, under förevändning att innebära tadel eller klander, såsom straffbart anses, såvida skrivsättet icke såsom smädligt eller skändligt sig utmärker, om ansvar varför i denna lag stadgat är. I övrigt skall för varje ämne skrivarten av varje författares eget val bero.

§ 2.

1:o. Till främjande av en fri utövning av rättigheten att i tryck avhandla allmänna ärenden och sättet för deras handhavande skall, därest ej i denna lag uttryckligen annorlunda stadgas, det vara en var tillåtet att i tryck utgiva alla från statsmyndigheter utfärdade expeditioner så ock hos dem förvarade andra handlingar av vad slag de vara må, som till dem inkommit eller hos dem upprättats, och skola förty, med nedan stadgade undantag, alla sådana handlingar utan tidsutdräkt i den ordning, som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård, utlämnas till den det äskar i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift eller, om ej betydande hinder möter, till avskrivning på stället utan avgift.

Med statsmyndighet avses i denna § statsdepartementen, kommandoexpeditionerna, riksdagen och allmänna kyrkomötet, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter, inrättningar, ämbets- och tjänstemän, beredningar och kommittéer.

2:o. Vad i 1 mom. sagts om rätten att till avskrivning på stället utbekomma och i tryck utgiva handling skall ock, med i denna lag stadgade inskränkningar, gälla alla kommunalmyndigheters handlingar. I fråga om rätt att i avskrift utbekomma sådan handling och att få riktigheten av verkställd avskrift därav bestyrkt gälla vad därom särskilt stadgas.

Med kommunalmyndighet avses i denna § alla till kommunal förvaltning hörande stämmor och representationer, av dem tillsatta myndigheter, styrelser, nämnder, utskott, beredningar och kommittéer jämte underlydande verk, inrättningar och tjänstemän.

3:o. Tillhandahållande av handling, som ovan nämnts, åligge närmast den, åt vilken dess vård på grund av meddelad särskild föreskrift, innehavande tjänst eller erhållet uppdrag blivit anförtrödd.

Är ej sålunda bestämt, av vem handlingen skall vårdas, åligge tillhandahållandet den myndighet, hos vilken i eller för dess verksamhet handlingen finnes.

4:o. Bestämmelserna i 1 mom. och vad i övrigt i denna § stadgas om handlingars utlämnande äge ej tillämpning å exemplar av skrift, som avlämnats enligt 1 § 11 mom. eller 4 § 2 mom. och ej heller eljest å skrift eller handling, som arkiv, bibliotek eller annan myndighet uteslutande till förvaring och vård eller för forsknings- eller studieändamål mottagit från annan än myndighet.

5:o. Protokoll, som före den 1 januari 1930 förts inför Konungen i statsrådet eller i kommandomål, må icke utan Konungens tillstånd utlämnas förr än femtio år efter protokollets datum. Sådana protokoll må, där de förts senare, icke utan Konungens tillstånd utlämnas förr än tio år efter protokollets datum, Konungen obetaget att förordna, att visst protokoll även efter sistnämnda tids förlopp, dock högst i femtio år från protokollets datum, skall hemlighållas.

6:o. Riksdagens kamrars protokoll vid sammanträde inom lyckta dörrar enligt 56 § riksdagsordningen ävensom andra därtill hörande handlingar må ej utan Konungens och vederbörande kammars tillstånd utlämnas förr än femtio år efter protokollets eller handlingens datum, Konungen obetaget att, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, besluta, att dylik handling även efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas.

Sammanträder kammare i annat fall än ovan sagts inom lyckta dörrar, gälle om hemlighållande av därvid förda protokoll och till dem hörande handlingar, vad kammaren för varje särskilt fall beslutar; dock att hemlighållande under längre tid än femtio år ej må beslutas, där ej rikets säkerhet eller rätt det fordrar.

Vad i första stycket sagts skall äga motsvarande tillämpning å protokoll hos utrikesnämnden samt å andra handlingar i av nämnden behandlade ärenden, dock att för sådan handling offentliggörande, förrän femtio år förflutit från dess datum, erfordras tillstånd endast av Konungen.

7:o. Konstitutionsutskottets handlingar rörande granskning av statsrådsprotokoll och av protokoll i kommandomål må i intet fall utan utskottets samtycke utlämnas, förrän de protokoll som granskningen avser få utlämnas.

Riksdagens och allmänt kyrkomötes utskotts handlingar må i intet fall utan utskottets samtycke utlämnas, förrän dess betänkande i ärendet justerats eller detsamma av utskottet eljest slutbehandlats.

Riksdagens revisorers handlingar må i intet fall utan deras tillstånd utlämnas, innan den berättelse, vartill de höra, avgivits.

8:o. Av stats- eller kommunalmyndighet i andra fall, än 7 mom. avser, tillsätta kommittéers samt tillfälliga beredningars och utskotts handlingar i ärenden, som utgöra föremål för deras behandling, må icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän utlåtande i ärendet avgivits eller detsamma eljest slutbehandlats.

Vederbörande kommunala representation eller stämma må kunna med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster för en tid av högst fyra år bestämman, att vad ovan sagts om hemlighållande av handlingar, intill dess utlåtande avgives eller ärende eljest slutbehandlas, skall gälla även om visst verks eller viss nämnds, styrelses, inrättnings eller tjänstemans handlingar i ärenden, i vilka verket, nämnden, styrelsen, inrättningen eller tjänstemannen endast har att avgiva utlåtande till annan kommunalmyndighet. Sådant beslut skall, för att erhålla gällande kraft, godkännas av Konungens befallningshavande.

9:o. Handlingar i diplomatiska eller konsulära ärenden, som röra främmande makt eller dess förhållanden, må endast i det fall och i den ordning Konungen bestämmer utlämnas, förrän femtio år förflutit från handlingens datum.

Med hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl må Konungen bestämman, att andra handlingar i ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makt, skola under viss tid, högst femtio år, från handlingens datum hemlighållas; och äge Konungen, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, förordna, att handling i sådant ärende även efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas.

Konungen må ock, då sådant av hänsyn till främmande makt finnes erforderligt, bestämman, att handlingar, som röra främmande makt eller dess förhållanden, ändå att de ej tillhöra diplomatiska eller konsulära ärenden, skola under viss tid, högst fem år, från handlingens datum hemlighållas.

10:o. Mobiliseringsplaner för krigsmakten, planer för dess sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, ävensom sådana handlingar angående omfattningen, beskaffenheten och belägenheten av dess mobiliseringsförråd och mobiliseringsutrustning samt sådana kartor, ritningar, avbildningar och beskrivningar angående rikets fästningsverk, örlogsstationer och varv, militära positioner, minförsvar, annan för krigsbruk avsedd materiels tekniska byggnad och beskaffenhet, kommunikations- och förbindelseleder, experiment och uppfinningar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kan skada dess försvar, må, sedan Konungen beslutat, att sådana handlingar skola hållas hemliga, endast i det fall och i den ordning Konungen bestämmer utlämnas, förrän femtio år förflutit från handlingens datum. Konungen äge, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, förordna, att handling även efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas.

11:o. Protokoll, som föres vid underrätt vid handläggning inom stängda dörrar, handlingar, som därvid ingivas, och andra handlingar i samma mål, om

vilkas hemlighållande rätten särskilt förordnar, så ock högre rätts protokoll i målet och däri efter meddelande av underrättens utslag inkomna handlingar må ej utan särskilt tillstånd av vederbörande rätt utlämnas, innan målet blivit skilt från rättens handläggning. I den mån rätten finner offentliggörande av protokoll eller handling i målet kunna, även där det äger rum efter handläggningens avslutande, kunna medföra olägenhet, äger rätten bestämma viss tid, högst femtio år efter parternas död, under vilken protokollet eller handlingen ej må utlämnas utan Konungens särskilda tillstånd eller, i tvistemål, parternas medgivande.

Vad ovan stadgats skall äga motsvarande tillämpning å poliskammare, när sådana mål där förehas, i vilka poliskammare utövar domsrätt, så ock när i brottmål, varmed hovrätt såsom första domstol tager befattning, förhör äger rum inför hovrätten.

12:o. Hos polis- eller åklagarmyndighet befintliga handlingar, som röra brott, må ej i andra fall än lag eller författning stadgar utan Konungens särskilda tillstånd utlämnas, innan domstol, som i första instans upptager målet, slutligen prövat detsamma eller femtio år förflutit från handlingens datum, för så vitt därigenom något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas för främmande makt.

Sådana handlingar må ej heller, i andra fall än lag eller författning stadgar, utlämnas förr än tio år från handlingens datum, där det skäligen kan befaras, att brotts upptäckande eller brottmåls utredning därigenom motverkas eller att utlämnandet länder till men för enskild person, som misstänkts men ej åtalats för brott.

Meddelas enligt 11 mom. förbud mot vissa handlingars utlämnande efter avslutad handläggning vid domstol, må rätten tillika, där så finnes erforderligt, meddela enahanda föreskrifter beträffande sådana hos polis- eller åklagarmyndighet befintliga handlingar i målet, som ovan sagts.

13:o. I fråga om planer, som av viss myndighet upprättas för utförande av gransknings- eller inspektionsverksamhet, så ock om handlingar, vilka lämna upplysning om kunskapsprov, som skola av viss myndighet anställas, må Konungen, därest deras offentliggörande befinnes ägnat att väsentligt försvåra den ifrågavarande verksamheten eller motverka kunskapsprovets syfte, i händelse av behov förordna, att de ej utan myndighetens samtycke må utlämnas, innan den granskning, den inspektion eller det prov, som de avse, ägt rum.

14:o) Anteckningar, som tillhöra det i riket inrättade straffregister, må ej utlämnas förr än femtio år efter det den som däri avses avlidit, ej heller utdrag därav meddelas i vidsträcktare mån än som föranledes av lag, stiftad i den ordning 87 § regeringsformen stadgar.

15:o. Kyrkoböcker eller andra handlingar rörande själavården eller kyrkotukten må, i vad de innehålla upplysning om enskilda personers leverne och seder, ej i andra fall, än lag eller författning stadgar, utlämnas förrän femtio

år från handlingens datum, ej heller utdrag av dem av sådant innehåll före nämnda tid meddelas, försåvitt ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnande eller meddelande av utdrag ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den som däri avses. För vinnande av sådan trygghet må vid utlämnandet eller utdragets meddelande kunna göras de förbehåll, som provas erforderliga.

Kan datum för anteckning i kyrkobok icke utrönas, skall den tid, inom vilken utlämnande ej må äga rum, räknas från det kyrkoboken upphörde att begagnas.

Utdrag innefattande upplysning, huruvida enskild person ådragit sig särskild straffpåföljd, må ej meddelas i andra fall än lag eller författning stadgar.

Vad ovan sagts, skall även äga tillämpning å de enligt gällande författningar i särskilda städer förda folkregister och mantalsböcker.

16:o. Läkares och medicinalstyrelsens utlåtan, skrivelser, koncept och protokoll i mål eller ärende, som avses i giftermålsbalken, eller utredningar, som på läkares eller medicinalstyrelsens föranstaltande verkställts i sådant mål, må icke i andra fall, än lag eller författning stadgar, utan medgivande av den eller dem målet eller ärendet angår, utlämnas till annan, förrän femtio år efter det den, som i handlingen avses, avlidit.

17:o. Handlingar rörande allmän hälso- eller sjukvård, försäkring mot olycksfall i arbete, fångvård eller behandling av alkoholister eller eljest rörande behandling å anstalt eller inrättning, där intagande sker tvångsvis, eller rörande personlig övervakning av enskilda, då sådan blivit i lag eller författning föreskriven, så ock handlingar rörande fattigvård eller barnavård, vilka finnas hos kommunalmyndigheter, må, för så vitt de angå enskildas personliga förhållanden, icke i andra fall, än lag eller författning stadgar, utan medgivande av den eller dem, som däri avses, utlämnas förrän fem år från handlingens datum. Vad nu sagts skall endast i de fall, varom särskilt stadgats genom lag stiftad av Konungen och riksdagen samfällt, äga tillämpning å myndighets protokoll eller beslut. Genom dylik lag må ock kunna bestämmas, att handlingar, varom ovan sagts, skola hemlighållas under längre tid, högst femtio år från handlingens datum eller efter det den, som däri avses, avlidit.

Den, vars intagande å allmän anstalt eller inrättning ifrågasättes eller som å dylik anstalt eller inrättning behandlas eller behandlats, äge utan hinder av vad nu sagts utbekomma sådana handlingar, som angå intagandet eller handlingen.

Handling skall ock utlämnas, därest med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnandet ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den som i handlingen avses. För vinnande av trygghet mot sådant missbruk må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som provas erforderliga.

Genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfällt, må för särskilda slag av handlingar kunna bestämmas, att prövning, som i tredje stycket avses, skall ankomma på annan än den, som vårdar handlingen, eller att utlämnande, ändå att där angiven förutsättning är för handen, icke må äga rum.

Utan hinder av vad ovan i detta moment sagts, må utlämnande av handling rörande vård eller behandling, som meddelas å anstalt eller inrättning eller eljest av läkare, kunna förvägras den som är under vård eller behandling, när genom utlämnandet ändamålet med densamma skulle motverkas.

18:o. Vederbörande kommunala representation eller stämma må med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster för en tid av högst fyra år kunna bestämma, att viss kommunalmyndighets handlingar i andra ärenden än i 17 mom. sägs, försåvitt de röra enskildas personliga förhållanden, ej må utan medgivande av den eller dem som däri avses, utlämnas, förrän viss tid, högst fem år från handlingens datum, förflutit. Sådant beslut skall, för att erhålla gällande kraft, godkännas av Konungens befallningshavande. Vad nu sagts skall ej äga tillämpning å myndighets protokoll eller beslut.

Har på detta sätt blivit bestämt om handlingars hemlighållande, skall vad i 17 mom. andra, tredje och femte styckena stadgas å dem äga motsvarande tillämpning.

På handling, som enligt sådan bestämmelse, som nu sagts, skolat hemlighållas, skall denna bestämmelse även efter utgången av den tid, för vilken den beslutits, fortfarande äga tillämpning, såvida ej vederbörande kommunala representation eller stämma med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster annorlunda besluter.

19:o. Handlingar rörande ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i de för riksbanken och riksgäldskontoret gällande lagar och reglementen, må icke i annan ordning, än dessa författningar stadga, utlämnas förrän tjugufem år efter handlingens datum.

20:o. Handlingar i ärenden angående förvärv av fast egendom för statens räkning må icke, innan ärendet slutligen prövats, utan samtycke av den myndighet, som handlägger detsamma, utlämnas i vidare mån än för prövningen befinnes nödvändigt.

Där särskilda omständigheter det föranleda, äge myndigheten, sedan ärendet slutligen prövats, besluta, att kostnadsberäkningar och prisbestämningar, som genom dess försorg upprättats i ärendet, ävensom tjänsteutlåtanden, vilka avse detsamma, fortfarande skola hemlighållas under högst fem år från deras upprättande.

21:o. Skriftliga anbud, som infordrats och till myndighet inkommit i ärenden angående förvärv av annat än fast egendom, utförande av arbete för statens räkning eller försäljning eller upplåtelse av staten tillhörig egendom eller an-

nat, eller andra handlingar, som kunna tjäna till upplysning, i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits, eller som eljest avse dylikt anbud, må, innan anbudena slutligen prövats samt, där samtliga anbudena förkastats och i samband därmed beslutats att infordra nya anbud, slutlig prövning jämväl av dessa skett, icke utlämnas i vidare mån än för prövningen befinnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställs av anbudsgivaren. Vad nu sagts äge ej tillämpning på protokoll över i ärendet hållen auktion.

Kostnadsberäkningar och prisbestämningar, som genom myndighets försorg upprättats i dylikt ärende, ävensom tjänsteutlåtanden, vilka avse desamma, må ej utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän ärendet blivit slutligen prövat. Där särskilda omständigheter det föranleda, äge myndigheten besluta, att sådan handling i prövat ärende fortfarande skall hemlighållas under högst fem år från dess upprättande.

22:o. Kartor, prov, modeller, ritningar och tekniska beskrifningar, som till myndighet ingivits i ärende angående förvärv av egendom eller annat för statens räkning eller angående utförande av arbete för statens behov, må icke, förrän tio år förflutit efter det de till myndigheten inkommit, i strid mot gjort förbehåll om deras hemlighållande utlämnas i vidare mån än som erfordras för ärendets prövning, bevakande av statens rätt eller förekommande av oskäligen tidsutdräkt eller kostnad för reparations- eller ändringsarbete. Sedan ärendet slutligen prövats, skall dock förbehållet endast i den mån myndigheten med hänsyn till det allmännas intressen i varje särskilt fall så beslutar vara gällande i fråga om handling, som legat till grund för avtal.

Har i ämne, som tillhör statens tekniskt industriella förvaltning, handling som nyss nämnts upprättats genom myndighets försorg för att användas för dess räkning, må densamma icke utlämnas utan myndighetens samtycke, förrän tio år förflutit efter dess upprättande.

23:o. Där ej Konungen och riksdagen annorlunda besluta, må statsmyndighet kunna bestämma, att handling, innefattande soliditets- eller kompetensupplysning, som till myndigheten ingives vid fråga om åtagande att till staten något utgiva eller annorledes än såsom ämbets- eller tjänsteman för dess räkning utföra arbete eller eljest något fullgöra, icke i vidare mån än som erfordras för ärendets prövning eller för bevakande av statens rätt får utlämnas utan samtycke av den, som däri avses, och, där förbehåll därom gjorts, av den som lämnat upplysningen, förrän tio år förflutit efter det den till myndigheten inkom.

24:o. Genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfällt, må kunna bestämmas, att av viss statsmyndighet ingångna avtal rörande leverans av elektrisk energi eller försäljning av varor, med vilka staten driver handel i affärsmässiga former, jämte därtill hörande handlingar skola under viss tid, högst intill ett år efter det avtalet fullgjorts, hemlighållas. Utan hinder av vad

sålunda bestämmas, skall dylik handling, där den ej enligt andra stadganden i denna § bör hållas hemlig, utlämnas, därest med hänsyn till de förhållanden, under vilka ett utlämnande ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att detsamma ej kommer att missbrukas till skada för den statsverksamhet, vartill avtalet hör, eller för den, som saken eljest rör. För vinnande av sådan trygghet må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas erforderliga.

25:o. Vad i 20—23 mom. är stadgat om statsmyndigheter och om handlingar hörande till deras förvaltningsområde, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalmyndigheter.

Handling i ärende rörande avtal om lån, som genom kommunalmyndighet upptages, må, där förbehåll gjorts om dess hemlighållande och myndighet som handlägger ärendet sådant beslutat, icke i strid mot förbehållet utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän fem år förflutit från handlingens datum.

Vederbörande kommunala representation eller stämma må med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster för en tid av högst fyra år kunna bestämma, att handlingar i ärenden rörande avtal med myndighet, vars verksamhet drives i affärsmässiga former, skola hemlighållas under viss tid, högst intill ett år efter det avtalet fullgjorts. Sådant beslut skall, för att erhålla gällande kraft, godkännas av Konungens befallningshavande. På handling, som enligt sådan bestämmelse, som nu sagts, skolas hemlighållas, skall denna även efter utgången av den tid, för vilken den beslutits, fortfarande äga tillämpning, såvida ej vederbörande kommunala representation eller stämma med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster annorlunda besluter.

26:o. Beräkningar angående fastigheters värde, som av kommunalmyndighet upprättats i ärende angående uppgörande av ny eller ändring i gällande stadsplan, må, därest myndighet, som handlägger ärendet, sådant bestämt, icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän ärendet slutligen prövats.

27:o. Genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfältt, må kunna meddelas förbud mot utlämnande från post- och telegrafverken av försändelser och telegram samt av handlingar angående vad där befordras och behandlas.

28:o. De vid andra anstalter för samfärdsel, än i 27 mom. sägs, och vid tullverket förda anteckningar och journaler samt övriga handlingar angående vad där befordras eller behandlas, må, i vad de angå enskildes affärsförhållanden, icke i andra fall än lag eller författning stadgar, utlämnas till annan än den förhållandet rör, förrän två år förflutit från handlingens datum, därest ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnande ifrågasättes, vederbörande chefsmyndighet finner trygghet vara för handen, att utlämnandet icke kommer att missbrukas till skada för den som i handlingen avses. För vinnande av sådan trygghet må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas erforderliga.

29:o. Handlingar, varigenom enskilds förhållande till postsparbanken eller postgirorörelsen yppas, må ej i oträngt mål utlämnas, förrän tjugofem år förflutit från handlingens datum.

30:o. Uppgifter, som skattskyldige till ledning för egen taxering avlämnat till beskattningsmyndigheter, eller som från bankbolag, sparbank eller annan penningförvaltande inrättning till sådan myndighet avlämnats angående skattskyldigs ränteinkomst från inrättningen eller om beloppet av skattskyldigs inestående medel, samt deklarationer, som till ledning för beräkning av arvs-skatt eller skatt för gåva avgivits till vederbörande myndigheter, må ej förr än tio år efter uppgiftens eller deklarationens datum utlämnas till annan än den, som enligt skatteförfattningarna äger taga del av densamma.

31:o. För offentlig statistik lämnade uppgifter, som avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, må ej utlämnas, förrän fem år förflutit från uppgiftens datum, därest ej med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål, för vilket den åstundas, och omständigheterna i övrigt trygghet kan anses vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som avgivit uppgiften eller eljest däri avses. För vinnande av sådan trygghet må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som provas erforderliga.

32:o. I fråga om handlingar i ärenden angående försäkring mot olycksfall i arbete eller angående kontroll, övervakning, undersökning eller inspektion av företag inom näringslivet må, försåvitt de innefatta upplysningar om yrkeshemligheter eller eljest om affärs- eller driftsförhållanden och upplysningarnas offentliggörande finnes kunna lända det allmänna eller den förhållandet rör till avsevärt men, kunna genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfällt, bestämmas, att sådan handling ej må före viss tidpunkt, högst tjugofem år från dess datum, utlämnas.

33:o. Ansökningar om patent ävensom handlingar i ärende angående sådan ansökning må, i vad de angå uppfinning, därå patent ej beviljats, icke utan sökandens medgivande utlämnas i vidsträcktare mån än som föranledes av gällande författningar angående patent och de ytterligare föreskrifter, som kunna meddelas i den ordning 87 § regeringsformen stadgar.

34:o. Till bank- eller försäkringsinspektionen eller tillsynsmyndighet över sparbanker inkomna handlingar, därifrån utfärdade expeditioner samt där förda protokoll och anteckningar må, i vad de röra enskildas förhållande till bank, försäkringsbolag eller sparbank, icke utlämnas, förrän femton år förflutit från handlingens datum, därest icke vederbörande inspektion för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt. Vad nu är sagt skall äga motsvarande tillämpning å handlingar hos tillsynsmyndighet över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vad de röra vederbörande yrkesutöwares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden.

35:o. Register och andra anteckningar, som å anstalt för arbetsförmedling föras över arbetsgivare och arbetssökande, må ej förr än fem år från anteckningens datum utan medgivande av anstaltens styrelse utlämnas.

36:o. Genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfällt, må kunna bestämmas, att handlingar i ärenden angående medling i arbetsvister, så ock hos viss myndighet befintliga handlingar, som uteslutande angå rättshjälp eller införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst, eller annan därmed jämförlig verksamhet, ej må före viss tidpunkt, högst tjugufem år från handlingens datum, utlämnas.

37:o. Konungen äge förordna, att vetenskaplig utredning eller undersökning, som viss myndighet låter utföra för enskilds räkning, ej må före viss tidpunkt, högst tjugufem år från dess datum, utlämnas till annan än den som begärt undersökningen eller utredningen.

38:o. Konungen äge, där så finnes erforderligt, förordna, att handlingar, hörande till vetenskaplig utredning eller undersökning, som föranstaltas av myndighet, ej må utan myndighetens medgivande utlämnas, förrän undersökningen eller utredningen fullbordats.

39:o. Handling, som i viss del är av beskaffenhet att enligt vad ovan stadgats böra hemlighållas, skall utan hinder därav antingen, där så lämpligen kan ske, utlämnas i avskrift med uteslutande av de delar, som ej må offentliggöras, eller ock utlämnas till avskrivning på stället, därest med hänsyn till de omständigheter, varunder utlämnandet ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att förhållande, som i ifrågavarande delar beröres, icke därigenom yppas.

40:o. Konungen äge utfärda de närmare föreskrifter, som för tillämpning av vad ovan i denna § stadgats finnas erforderliga.

Därvid må, i den mån det finnes oundgängligen nödvändigt till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, för särskilda slag av de i 5—38 mom. omförmälda handlingar kunna föreskrivas, att dylika handlingar i viss ordning skola förseas med anteckning om att de, i överensstämmelse med de för varje särskilt fall gällande bestämmelser, skola hållas hemliga. Handling, å vilken dylik anteckning förekommer, må ej i strid mot densammas innehåll utlämnas, med mindre sådan myndighet, som Konungen bestämmer, prövar anteckningen ej hava rätteligen tillkommit eller ock med hänsyn till förändrade förhållanden ej längre böra gälla.

Har utlämnande av handling på nu angiven grund förvägrats, skall, där sökanden det påfordrar, frågan om handlingens utlämnande ofördröjligen hänskjutas till myndighet, som ovan sagts, och vare den myndigheten i ty fall ansvarig, om handlingen obehörigen hemlighålles.

41:o. De i denna § stadgade eller enligt densamma meddelade förbud mot handlingars utlämnande utgöra ej hinder för handlingars utlämnande för författningsenlig revision eller kontroll eller dess delgivande åt myndighet eller annan, som eljest i och för tjänst eller uppdrag bör erhålla del av densamma. Genom dessa förbud inskränkes ej heller parts rätt att i mål hos domstol eller annan myndighet utbekomma protokoll och erhålla del av handlingar.

42:o. Bedriver stiftelse, samfällighet eller inrättning verksamhet, som ekonomiskt understödes av stat eller kommun, eller eljest tjänar ändamål av väsentlig betydelse för det allmänna, må Konungen kunna stadga skyldighet för densamma att i den ordning, varom i 1 och 2 mom. sägs, utlämna till verksamheten hörande handlingar av sådan beskaffenhet, att de enligt bestämmelser i denna § skolas utlämnas, om de tillhört stats- eller kommunalmyndighet, och förbud mot utlämnande av så beskaffade, till verksamheten hörande handlingar, som enligt denna § ej må från dylik myndighet utlämnas.

Utan vederbörandes samtycke må dock skyldighet att utlämna handlingar, där den ej föreskrives såsom villkor för åtnjutande av ekonomiskt understöd, endast i det fall stadgas, att tryckfrihetskommittén finner det kunna ske utan väsentligt förfång för stiftelsens, inrättningens eller samfällighetens verksamhet.

Sådan föreskrift, som i första stycket sägs, må ock efter vederbörandes hörande kunna meddelas av kommunal representation eller stämma såsom villkor för åtnjutande av ekonomiskt understöd. Beslut härom skall, för att erhålla gällande kraft, godkännas av Konungens befallningshavande.

43:o. Handling, vilken på grund av stadgandena i 5—40 och 42 mom. eller bestämmelser, som enligt dem meddelats, ej må utlämnas, må icke utan tillstånd av den, som i varje särskilt fall äger utbekomma handlingen eller medgiva dess utlämnande, i tryck offentliggöras. Lag samma vare om de utdrag, varom i 14 och 15 mom. sägs.

Vad i 15, 17—38 mom. stadgas skall dock endast i de fall, varom särskilt bestämmes i lag, stiftad av Konungen och riksdagen samfällt, medföra hinder för enskild, som hos myndighet ingivit handling, att i tryck offentliggöra densamma.

Befogenhet att medgiva handlingars offentliggörande i tryck följer ej av den rätt, varom i 17 mom. andra stycket sägs, och ej heller av parts rätt enligt 41 mom.

Meddelas genom lag, som stiftas av Konungen och riksdagen samfällt, för annan än de myndigheter, som i 1 och 2 mom. avses, förbud mot handlingars utlämnande, skall vad i detta mom. stadgas äga motsvarande tillämpning å sådana handlingar.

44:o. Skrift, som av enskild överlämnats till vård i allmänt bibliotek eller arkiv eller annan allmän samling och som, enligt vad därom särskilt stadgats, ej må utlämnas, må ej heller i tryck offentliggöras.

45:o. Enskilda anteckningar eller berättelser av personer i diplomatisk tjänst angående rikets förhållande till främmande makter må ej, innan minst femtio år förflutit från den tid som de avse, utan Konungens tillstånd i tryck offentliggöras.

46:o. Enskilt brev, som ej till något rättegångsmål nödvändigt hörer, må ej utan deras tillstånd, som det angår eller tillhör, i tryck offentliggöras.

47:o. Protokoll och handlingar i förlikta brottmål må ej utan parternas tillstånd i tryck offentliggöras förr än femtio år efter deras död.

48:o. Begår någon brott mot föreskrifterna i denna §, eller bryter någon mot förbud mot handlingars utlämnande, som enligt denna § blivit meddelade, eller mot föreskrifter om handlingars utlämnande, som meddelats på sätt 42 mom. angiver, eller mot förbehåll vid handlingars utlämnande, varom i denna § förmäles, straffes med böter från och med tre riksdaler sexton skillingar till och med trehundraotrettio riksdaler sexton skillingar.

Dock må straffet kunna höjas för förbrytelse mot 9, 10 eller 11 mom. eller 12 mom. första eller tredje stycket eller mot förbud, som enligt dessa stadganden meddelats, eller för tryckning av handling, som i dem avses, till fängelse från och med en månad till och med två år.

För förbrytelse mot lag, varom i 32 mom. sägs, eller för tryckning av handling, som däri avses, må ock straffet, för så vitt därom stadgas i lag stiftad av Konungen och riksdagen samfällt, kunna höjas till fängelse från och med en månad till och med sex månader eller till böter till och med tiotusen riksdaler.

Är brottet begånget i ämbete eller tjänst, eller är det eljest i allmän lag med straff belagt, vare straff, såsom där sägs, där ej genom vad nyss stadgats högre ansvar är å brottet satt.

49:o. Skrift, som utgivits i strid med bestämmelserna i 5, 6, 7, 9, 10, 21, 22, 25 och 32 mom., må kunna konfiskeras.

50:o. Rätt att i tryck offentliggöra handling, varom i denna § sägs, medför ej befrielse från ansvar för förbrytelse, som jämlikt 3 § skriftens utgivande kan innefatta.

§ 4.

I avseende — — — — — gälla:

1:o. Chefen — — — — — ombud.

2:o. I samma — — — — — stadgat är.

3:o. I alla de fall, där åtal, enligt 2 och 3 §§, genom allmän åklagare anställes för brott, varå konfiskation kan följa, äge chefen för justitiedeparte-

mentet eller hans ombud rättighet att, då han det nödigt prövar, en skrift med kvarstad belägga låta, vilken sist inom åtta dagars förlopp verkställes. Börande — — — — — överlämna.

4:o. Till ordningsmål — — — — — leda.

5:o. Så snart — — — — — åtala.

6:o. Sedan sex — — — — — obehindrad.

7:o. Utgivare — — — — — pliktas.

8:o. Kvarstad — — — — — göres.

9:o. Den som — — — — — lag.

10:o. I avseende — — — — — stadgade äro.

11:o. Finner — — — — — statsmedlen.

12:o. Anträffas — — — — — verksamhetsområde.

13:o. Vid sådan — — — — — är stadgat.

14:o. Den som — — — — — ett år.

2:o.

Förslag

till

**lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av
könssjukdomar den 20 juni 1918.**

Häriigenom förordnas, att 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar den 20 juni 1918 skall erhålla följande ändrade lydelse:

25 §.

Vad hos — — — — — obehöriga. Alla protokoll och handlingar i sådant ärende skola, på sätt i 2 § 17:o tryckfrihetsförordningen stadgas, hemlig-hållas för annan än den, mot vilken anmälan enligt denna lag blivit gjord i ären-det, intill dess femtio år förflutit från dennes död. Utlämnande av dylik hand-

ling må ej äga rum på sådan grund som i 2 § 17:o tredje stycket tryckfrihetsförordningen omförmäles. Protokoll och handlingar skola så förvaras, att de icke kunna av obehöriga åtkommas. I fall — — — — — utfallit.

Enskild, som ingivit handling, varom i första stycket sägs, är ej på grund av vad i 2 § 43:o andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgas berättigad att i tryck offentliggöra densamma.

Är på grund — — — — — åklagare.

Denna lag träder i kraft den

3:o.

Förslag

till

lag om hemlighållande av handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister.

Häri genom förordnas:

Alla protokoll och handlingar i ärende angående behandling av alkoholister skola, på det sätt 2 § 17:o tryckfrihetsförordningen stadgar och med iakttagande av vad i lagen den 30 juni 1913 om behandling av alkoholister är föreskrivet om handlingars delgivande, hemlighållas, till dess femtio år förflutit från dens död, som ärendet rör. Utlämnande av dylik handling må ej äga rum på sådan grund som i 2 § 17:o tredje stycket tryckfrihetsförordningen omförmäles.

Enskild, som ingivit handling varom ovan sägs, är ej på grund av vad i 2 § 43:o andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgas berättigad att i tryck offentliggöra densamma.

Denna lag träder i kraft den

4:o.

F ö r s l a g

till

lag om utlämnande av vissa till vattenfallsstyrelsens verksamhet hörande handlingar.

Häri genom förordnas:

Av vattenfallsstyrelsen ingånget kontrakt rörande leverans av elektrisk energi jämte därtill hörande handlingar må ej utlämnas, förrän kontraktet upphört att gälla.

Huru handlingar utan hinder härav i vissa fall skola utlämnas stadgas i 2 § 24:o tryckfrihetsförordningen.

Denna lag träder i kraft den

5:o.

F ö r s l a g

till

lag om utlämnande av vissa till försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens verksamhet hörande handlingar.

Häri genom förordnas:

1 §.

Till försäkringsrådet eller riksförsäkringsanstalten inkomna handlingar, från nämnda myndigheter utgångna skrivelser samt hos dem förda protokoll och anteckningar, må, såvitt de avse arbetet i arbetsgivares rörelse, företag eller verksamhet eller de förhållanden, under vilka arbetet bedrives, eller arbetarnas antal, arbetstid och avlöningsförhållanden, må ej utlämnas, förrän fem år förflutit från handlingens datum, därest ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnandet ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada för den som i handlingen avses. För vinnande av trygghet mot sådant missbruk må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som provas erforderliga. Den som bryter mot sådant förbehåll, böte från och med femtio till och med femhundra kronor.

2 §.

Alla sådana protokoll och handlingar, som i 1 § sägs, skola, såvitt de röra enskildas personliga förhållanden, hemlighållas på sätt i 2 § 17:o tryckfrihetsförordningen stadgas.

Denna lag träder i kraft den

6:o.

F ö r s l a g

till

lag om ändrad lydelse av 7 och 8 §§ i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar den 18 juni 1925.

Härigenom förordnas, att 7 och 8 §§ i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar den 18 juni 1925 skola erhålla följande ändrade lydelse:

7 §.

Till undersökningsmyndigheten inkomna handlingar, från myndigheten utgångna skrivelser samt hos myndigheten förda protokoll och anteckningar må, såvitt de röra affärs- eller driftsförhållande, ej utan Konungens särskilda tillstånd utlämnas, förrän tjugufem år förflutit från handlingens datum.

I fall — — — — i ärendet.

8 §.

Har — — — — sex månader.

Samma lag vare, där handling, varom i 7 § sägs, obehörigen utlämnas eller utgives av trycket.

Samma lag vare ock, där någon, som har eller haft att taga befattning med undersökning enligt denna lag, eljest i vidare mån än som kan anses erforderligt för uppdragets fullgörande yppar affärs- eller driftsförhållande, varom han under sin verksamhet i eller för uppdraget erhållit kännedom, eller där han begagnar sig av sådan kännedom för att bereda sig eller annan fördel eller för att göra skada.

Å förbrytelse varom i tredje stycket sägs, äge allmän åklagare tala allenast efter angivelse av målsäganden.

Denna lag träder i kraft den

7:o.

Förslag

till

lag om vissa handlingars utlämnande från allmänna samlingar.

Härigenom förordnas:

1 §.

Enskilda, i allmänt bibliotek eller arkiv eller annan allmän samling förvarade anteckningar eller berättelser av personer i diplomatisk tjänst angående rikets förhållande till främmande makter må ej, innan femtio år förflutit från den tid, som de avse, utan Konungens tillstånd utlämnas.

2 §.

Skript, som av enskild överlämnats till vård i sådan samling, som nu sagts, må ej utlämnas i strid mot de villkor, som vid överlämnandet blivit fastställda. Har skriften överlämnats, medan äldre stadgande i ämnet var gällande, skall jämväl annat hinder för skriftens utlämnande, som i nämnda stadgande kan innefattas, fortfarande äga giltighet.

3 §.

Konungen tillkomme att förordna, huruvida och i vad mån förbud, varom ovan sägs, må upphöra att gälla i fråga om skrift, som i mera än åttio år varit överlämnad i allmän vård.

4 §.

Den som bryter mot föreskrifterna i 1 och 2 § böte sjuttiofem kronor.

Denna lag träder i kraft den

I. Förslagets allmänna innebörd.

Om reglerna angående allmänna handlingars offentlighet yttras i 1912 års kommittébetänkande:

*Offentlig-
hetsprin-
cipens all-
männa
betydelse.*

»En av hörnstenarna i vår tryckfrihet är den i § 86 regeringsformen uttalade och i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen närmare utvecklade regeln om allmänna handlingars tillgänglighet för envar med rätt att utgiva dem i tryck. Denna för vårt land egendomliga regel upptogs redan i vår äldsta tryckfrihetsförordning av år 1766, varifrån gällande lags bestämmelser, delvis ordagrant, äro hämtade. Vilken vikt våra grundlagars stiftare tillmätte regeln i fråga, framgår såväl därav att den i regeringsformens kortfattade stadganden utmärkts såsom en av de grundsatser, på vilka den blivande tryckfrihetsförordningen skulle byggas, som ock av den omsorg och utförlighet, varmed denna grundsats sedermera utvecklades och till innehåll och gränser bestämdes i sistnämnda lag.

Det kan också, praktiskt taget, sägas icke råda mer än en mening därom, att den offentlighet, varunder hela vår statsförvaltning sålunda under mera än ett århundrade arbetat, kraftigt befordrat vårt samhällslivs sundhet och lugna utveckling. Lika litet som fallet varit vid föregående revisionsförsök kan det alltså bliva tal om någon brytning med ifrågavarande grundsats. Tvärtom har det betraktats såsom en huvuduppgift för förslaget i denna del att förläna giltighet åt offentlighetsprincipen även på vissa viktiga områden av det offentliga livet, där den för närvarande icke, åtminstone icke med nödig klarhet och bestämdhet, kan sägas vara rådande.»

Även för den nu företagna utredningen har det gällt såsom en självklar grundsats att icke ifrågasätta någon rubbning i de principer på vilka § 2 4:o i nu gällande tryckfrihetsförordning vilar — detta så mycket mer, som de för utredningen meddelade direktiven (se s. 1) torde utgå ifrån att någon dylik rubbning icke skall äga rum.

Det är under sådana förhållanden överflödigt att mer än i allra största korthet betona de ifrågavarande reglernas utomordentliga betydelse på snart sagt alla områden av offentlig verksamhet. De torde sakna varje motstycke i främmande länders rätt, där fastmera som en självklar grundsats gäller, att utfäendet av myndigheters handlingar beror av deras fria omprövning. Men den svenska regeln om handlingars offentlighet vilar förvisso icke på en tillfällig ingivelse hos dem, som skapade 1766 års tryckfrihetsförordning. Tvärtom synes den stå i djupast samklang med den egenartade svenska författningsutvecklingen. Då den så att säga lägger all offentlig verksamhet, i den mån den avspeglas i skrift, öppen för iakttagelser från allmänhetens sida, kan

den närmast sägas fullfölja den kontroll över råd, kollegier och andra ämbetsverk, som utfördes av frihetstidens ständer och deras deputationer. Men såväl denna kontroll som speciellt 1766 års regler om handlingars offentlighet synas anknyta till en i svensk rätts- och statsåskådning djupt rotad och aldrig helt undanträngd uppfattning därom, att förvaltningens verksamhet borde i möjligaste mån utföras i offentlighetens fulla ljus.¹

Offentlighetsreglernas allmänna innebörd i gällande rätt: regler om utlämnande och tryckning av handlingar.

Principen om allmänna handlingars offentlighet är förverkligad genom två regler, av vilka den ena åsyftar rättigheten att *utfå ifrågavarande handlingar* från myndigheter, medan den andra går ut på rätt att *i tryck offentliggöra* dem. För en äldre tid må det senare elementet framstått såsom det viktigaste. Numera kan utan tvekan uttalas, att förhållandet är det motsatta. Den förstnämnda rättigheten tages i ojämförligt mycket större omfattning än den senare i anspråk. Och för de syften institutet tjänar är rätten att i tryck offentliggöra handlingar över huvud taget av underordnad betydelse. Då i tryck uppgifter lämnas, som hämtats ur offentliga handlingar, sker det nämligen i det stora flertalet fall ej genom själva handlingarnas offentliggörande. Det är emellertid endast rätten att offentliggöra just dessa, som grundas på TF § 2 4:o, liksom det å andra sidan blott är sådant avtryckande av själva handlingarna, som genom undantagsbestämmelserna förbjudes. Tryckta meddelanden av annan form, vilkas innehåll hämtats ur offentliga handlingar, äro möjliga redan enligt de allmänna reglerna om tryckfriheten. Och dylika tryckta meddelanden, som grundas på hemliga handlingar men ej innebära dessas återgivande, hindras ej heller av i undantagsbestämmelsernas § 2 4:o meddelade förbud. Ehuru reglerna i § 2 4:o visserligen indirekt måste anses vara av största betydelse med hänsyn till tryckfriheten — så till vida att de bereda tryggad tillgång till stoff för vissa slags tryckta meddelanden —, måste deras direkta betydelse härutinnan (d. v. s. betydelsen av den just i detta moment reglerade friheten att trycka) anses vara jämförelsevis underordnad. Detta förhållande berättigar till det omdömet, att reglerna i § 2 4:o ur viss synpunkt stå i ett tämligen löst förhållande till TF:s övriga innehåll.

Skyldigheten att utlämna (= rättigheten att utfå) handlingar framstår sålunda jämte de i särskilda fall stadgade förbud mot utlämnande av (= inskränkningarna i rätten att utfå) handlingar såsom det väsentligaste elementet i principen om handlingars offentlighet. Det kan förtjäna redan här framhåvas, att skyldigheten i fråga (liksom de därtill anknutna förbud) på samma sätt som reglerna om tryckningsrätten alltigenom hänför sig till handlingarna såsom sådana. TF handlar sålunda om rätt att utfå handlingar, ej om rätt att erhålla (resp. skyldighet att meddela) upplysningar i annan form. Det är icke utan vidare sagt, att den senare rätten följer med den förra. Och å andra sidan: då TF meddelar förbud, gälla de endast och allenast handlingarnas utlämnande. Huruvida de i dem innefattade upp-

¹ Se Statsvetenskaplig tidskrift 1921, s. 155.

lysningarna kunna annorledes delgivas åt utomstående, är ett spörsmål, som TF § 2 4:o icke har inlåtit sig på att reglera.¹

Med avseende på det sätt, varpå TF § 2 4:o tillgodoser sekretessintressen, kan det — utöver vad nu sagts om att reglerna uteslutande hänföra sig till *handlingars* utlämnande och tryckning — förtjäna framhåvas, dels att detta intresse i stort sett tillgodoses endast genom hemlighållande av *vissa myndigheters* handlingar,² dels att *förbuden mot utlämnande och tryckning av sådana handlingar i det väsentliga sammanfalla*. Sistnämnda förhållande förtjänar särskilt understrykas. Kan en handling utbekommas, så kan den i regel också tryckas. Den svenska rätten har — på obetydliga undantag när — icke aktat nödigt att s. a. s. gradera behovet av sekretess genom att i vissa fall väl medgiva handlingars utlämnande, men förbjuda deras tryckning. Man skulle möjligen kunna föreställa sig, att rätten att trycka allmänna handlingar, som få utlämnas, dock begränsades genom de regler, som bestämma den litterära äganderätten, så mycket mer som förbehåll för sådan rätt göres i TF § 1 3:o och § 2 3:o. Men så synes ej vara fallet. Lagen den 30 maj 1919 om rätt till litterära och musikaliska verk bestämmer nämligen i 9 §, bl. a., att »allmänna handlingar» överhuvud taget äro »uteslutna från skydd enligt denna lag».

Det har vid utarbetandet av det förslag, som nu framlägges, varit en självklar sak, att de nya lagbestämmelserna liksom de gamla bort stadga å ena sidan *skyldighet att utlämna och rättighet att trycka handlingar*, å andra sidan *förbud mot sådanas utlämnande och tryckning*. Förslaget bygger vidare på den gamla grundsatsen, att rättigheten att utbekomma handlingar och rättigheten att trycka sådana i stort sett böra sammanfalla. Visserligen har ej kunnat förbises, att denna kongruens ej alltid är ändamålsenlig, i det att tryckning av handling, som får utlämnas, stundom bör kunna vara förbjuden, an-

Ämnets av-
gränsning.

¹ I 1912 års betänkande anföres i detta ämne:

»Det skydd mot offentliggörande, som tryckfrihetsförordningen förlämnar vissa i allmänna handlingar dokumenterade förhållanden, vilka ur skilda synpunkter ansetts i behov av dylikt skydd, har i allmänhet meddelats i form av undantag från regeln om allmänna handlingars offentlighet — undantag, vilka skärpts till straffsanktionerade förbud mot de undantagna handlingarnas utlämnande och mot deras offentliggörande i tryck. Med denna läggning av stadgandena i fråga följer, att desamma icke meddela något omedelbart skydd mot *det* brytande av sekretessen, som äger rum därigenom att en tjänsteman eller befattningshavare, i vars vård den från publicering undantagna handlingen befinner sig, eller som eljes på grund av sin tjänst eller befattning äger kännedom om dess innehåll, yppar detta innehåll för obehöriga utan att utlämna själva handlingen till påseende eller avskrift; likasom ej heller mot ett offentliggörande i tryck, som icke innefattar avtryckande av själva handlingen eller del därav, utan blott ett relaterande av däri nedlagda fakta eller uttalanden, vilka böra hållas hemliga. Vad beträffar den förstnämnda möjligheten — ett yppande från tjänstemans eller befattningshavares sida av sekreta saker, varom han på grund av sin tjänst eller befattning är underkunnig — bliva emellertid allmänna eller speciella straffbestämmelser inom annan lagstiftning tillämpliga, såsom de generella stadgandena om ämbetsförbrytelser i 25 kap. 16 och 17 §§ strafflagen, vidare stadganden i samma lags 8 kap., i kungl. förordningen om taxeringsmyndigheter och förärandet vid taxering den 28 oktober 1910 § 52 o. s. v. Det rättsliga skydd, som härigenom gives mot utspridande till obehöriga av förhållanden, som böra hemlighållas, verkar naturligen *rent faktiskt* såsom ett skydd jämväl mot risken för att desamma skulle bliva av en utomstående enskild person i tryck offentliggjorda. Men ett *rättsligt förbud* för denne mot att i antydiga form i tryck offentliggöra vad han emellertid lyckats erfarå rörande den från offentlighet undantagna handlingens innehåll, meddelar tryckfrihetsförordningen, fränsett vissa undantag, icke; och i annan ordning än genom denna lag kan det ju grundlagsenligt icke meddelas.»

² Om vissa undantagsfall se nedan s. 41 ff.

tingen med hänsyn till sekretessintressen eller därför att litterär äganderätt till handlingen bör erkännas¹ eller av andra skäl. Men förslaget utgår — i samklang med den nyss antydda åskådningen: att offentlighetsreglernas väsentligaste innebörd är deras reglering av frågan om handlingars utlämnande — från den uppfattningen, att dylika hinder för handlingars tryckning icke hava sin naturliga plats bland bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Av praktiska skäl hava likväl vissa begränsade undantag från denna grundsats blivit gjorda (se nedan s. 41 ff.).

En annan konsekvens av den nyss angivna åskådningen drager förslaget genom en redigering, som även i formellt hänseende låter frågan om utlämnande och icke-utlämnande stå i förgrunden; förbuden mot tryckning framstå i förhållande till förbuden mot utlämnande såsom något sekundärt (se förslagets § 2 43:o).

Vid avfattandet av nya bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet har i överensstämmelse med gällande rätt iakttagits, att bestämmelserna endast böra avse upplysningars tillhandahållande och offentliggörande *genom handlingar*. Huruvida eljest skyldighet att upplysa eller förpliktelse att hemlighålla bör statueras, är ett spörsmål, som ansetts böra besvaras i annat sammanhang. Reglerna hava alltså avfattats så, att de icke ålägga myndigheterna att annorledes än genom handlingars utlämnande yppa deras innehåll och å andra sidan ej heller omedelbarligen förplikta dem att hemlighålla upplysningar, som återfinnas i hemliga handlingar, eller förbjuda återgivande i tryck av sådana upplysningar.

Det har vidare uteslutande varit fråga om tillhandahållande och offentliggörande av *faktiskt förefintliga handlingar*. TF besvarar icke, och bör icke besvara, frågan, vilka slag av handlingar som skola upprättas och införlivas med myndigheternas arkiv och samlingar i övrigt och där bevaras. Myndigheternas skyldigheter härutinnan bestämmas och böra bestämmas i annan ordning.

Handlingarna äro principiellt sådana, som finnas *hos myndigheterna*, närmare bestämt de kategorier, som beskrivas i förslaget § 2 1:o och 2:o. Termen »allmänna handlingar» skall här användas för att beteckna dessa handlingar, dem som på begäran skola utlämnas såväl som de hemliga. *Utlämnande* av handling, som finnes hos annan än myndighet, beröres enligt förslaget i intet fall av TF. Enskild besittare blir av TF varken förpliktad att utlämna eller förpliktad att icke utlämna. Dock möjliggör § 2 42:o i förslaget vissa enskilda rättssubjekts likställande i detta hänseende med myndigheter. *Tryckningsförbudet* kan på grund av sakens natur ej lika direkt anknyta sig till handlingens egenskap att finnas hos en myndighet. Tydligt är t. ex. att om lydelsen av en hemlig handling återgives i tryck, det ej bör vara avgörande, huruvida själva den skrift efter vilken tryckningen äger rum har egenskapen av »allmän handling». Straff bör exempelvis kunna drabba även den som låter verkställa tryckning efter en

¹ Till de spörsmål som falla inom ramen för lagstiftningen om litterär äganderätt, böra måhända hänföras den av *Skolöverstyrelsen* väckta frågan om sekretess för skriftliga arbeten som utförts av lärjungar vid en läroanstalt. Gällande rätt torde emellertid lämna även mycket viktigare intressen utan skydd genom att utesluta möjligheten av litterär äganderätt till »allmänna handlingar» över huvud taget. Huruvida denna ståndpunkt är riktig, bör icke i detta betänkande komma under bedömande.

kopia av en dylik handling som är i privat besittning (se närmare mom. 43:o). I de fall, där tryckningsförbud utan samband med utlämningsförbud undantagsvis måst upptagas (se nedan s. 141 ff.), har dessutom i några fall statuerats tryckningsförbud för andra handlingar än dem som äro att beteckna såsom »allmänna» se mom. 44:o—47:o).

Det har vid utredningen gällt att i vissa hänseenden utvidga och närmare precisera den skyldighet att utlämna handlingar, vilken gäller och allttjämt skall gälla såsom huvudregel.

Å andra sidan har det gällt att överbäga, vilka undantag från denna regel som må vara erforderliga. Om undantagsbestämmelsernas allmänna innebörd och betydelse må 1912 års betänkande citeras. Det heter här:

»Om sålunda förslaget går ut på en utvidgning av själva *regeln* tillämplighet till områden, där densamma nu faktiskt icke är rådande, så har det däremot icke funnits tillrädligt att frånfalla några av de *inskränkningar* i regeln, som tryckfrihetsförordningen i sitt nuvarande skick upptager.

Tvärtom, skall åt regeln kunna givas den antydda vidsträcktare omfattningen, synes det så mycket mindre kunna undgås, att till de redan bestående inskränkningarna fogas ytterligare nya.

Av nu stadgade 'undantagsfall' funnos som bekant blott ett mindre antal upptagna i tryckfrihetsförordningens ursprungliga lydelse. De övriga hava senare småningom influtit, och av dessa förskriva sig åter de flesta från de senaste femton åren. De äro ingalunda ett uttryck för ändrad uppfattning i fråga om offentlighetsprincipens värde, utan en nödvändig följd av den betydande utveckling det yttre och inre samhällslivet undergått efter tryckfrihetsförordningens tillkomst och de allttjämt nya former, denna utveckling ikläder sig. Man har måst beakta, att, om principen härvid skulle hänsynslöst tillämpas på förhållanden, vilka från början icke kunnat tagas i beräkning, detta uppenbart skulle dels lända det allmänna till ett men, som icke stode i rimlig proportion till fördelen av oinskränkt offentlighet, dels ock i vissa fall innebära kränkning av berättigade enskilda intressen.

Dessa stadganden hava kunnat upptagas i förslaget med i allmänhet föga väsentliga jämkningar, desto hellre som de föregåtts av en vaksam prövning, att de icke innefattade större intrång i regeln än bjudande nödvändighet krävde, och vid deras avfattning mån dessutom genom en långt driven specialisering med omsorg sökt förebygga att de i tillämpningen utvidgades utöver det område som i varje fall varit avsett.

Samma tillvägagångssätt har ock anlitats vid formuleringen av de nya undtagsfall som föreliggande förslag uppställer.»

Ytterligare en omständighet talar för övrigt för att nya undantag läggas till dem, som förut gällt: att offentlighetsregeln i TF § 2 4:o efter hand kommit att tillämpas alltmera rigoröst, så att handlingar, vilkas utlämnande tidigare ej ifrågakommit, nu kommit att betraktas som offentliga.

Rörande nödvändigheten att i ej alltför oväsentlig omfattning tillgodose behoven av handlingars hemlighållande må för övrigt ett uttalande av *Publicistklubben* återgivas:

Klubben förklarar sig i stort sett kunna ansluta sig till 1912 års förslag och anför vidare: »Den betraktelse av ämnet vilken präglar deras (tryckfrihetskommitterades) program för en utvidgning och inre förstärkning av offent-

Offentlighetsintresset och sekretessintresset; deras avvägning.

lighetsprincipen synes i hög grad tilltalande och synnerligen väl avvägd. Tvivelsutan är detta förslag tjänligt att läggas till grund för en modernisering. Endast i enskilda punkter har Publicistklubben funnit påkallat att yttra en avvikande mening, eller att begära en komplettering av framställningen från kommitténs sida.

Utgångspunkterna för dessa yrkanden äro att söka i en tillämpning av erfarenheterna från senare tid: å ena sidan i en förstärkt känsla av behovet att å tryckfrihetsbestämmelserna förläna största möjliga enhetlighet, fasthet och praktiska precision inom skilda områden av förvaltningen, den statliga likaväl som den kommunala, den officiella likaväl som den halvofficiella, av staten i en eller annan form auktoriserade; å andra sidan i en varsamhet som inom varje grupp av ärenden vinnlägger sig om att se efter att offentlighetsprincipen icke löper fara att spännas för hårt.

Utvecklingen har uppenbart lett till det stadium där sekretessen förpassas till undantagsklass och offentligheten erkännes som en regel över hela fältet; och efter denna omvärdering måste uppmärksamheten helt naturligt inriktas på att tillika ta vara på de värden som uppenbart skulle förspillas i den händelse offentlighetskravet drevs längre än som befinnes skäligt med hänsyn till ärendenas natur. Även i fråga om dessa skyddsgarantier bör det vara möjligt att uppnå en viss enhetlighet för så vitt som sekretessbehovet motiveras med förhållanden, tämligen likartade på de olika verksamhetsområden som beröras.»

De grundsatser, som varit vägledande för 1912 års kommittébetänkande, ligga även till grund för förevarande förslag. Det har sålunda iakttagits, att undantag från offentlighetsgrundsatsen endast blivit föreslagna i de fall där dylika undantag befunnits vara av mycket kännbara behov påkallade och å andra sidan icke ägnade att ur andra synpunkter ingiva betänkligheter. I vissa fall, då på grund av svårigheterna vid avvägningen av de olika hänsyn, som här varit att taga, tvekan rått, om en ifrågasatt sekretessbestämmelse bort upptagas eller ej, har emellertid, i trots av den antydda allmänna grundsatsen, valet träffats till förmån för sekretessen. Det har nämligen antagits, att förslaget bliver bättre ägnat att tjäna som grundval för statsmakternas överväganden, om det upptager ett och annat stadgande, som befinnes överflödigt och därför utmönstras, än om det nödvändiggör infogande av stadganden i ämnen, som förslaget alls ej beaktat.

Det torde ej vara ur vägen att här sammanfattningsvis karakterisera de olika intressen, som det gällt att väga emot varandra vid utstakande av offentlighetens räckvidd: å ena sidan de intressen, som påkalla handlingars offentlighet, å andra sidan dem som kräva deras hemlighållande.

Regeln om handlingars offentlighet har i första hand den betydelsen, att den tjänar *den enskildes intresse* att erhålla del av vad som hos myndigheterna förekommer i ärenden, som röra honom. Den ger honom grundlagsskyddad tillgång till det underlag han kan behöva för anförande av administrativa besvär, för talan mot kronan inför allmän domstol, för talan om ansvar för tjänstemän o. s. v. Även i otaliga andra situationer är den på samma sätt av betydelse.

Men det stannar som bekant icke vid detta. Uppenbarligen tjäna de ifrågevarande reglerna dessutom — och framför allt — behovet av *offentlig kontroll* över statens verksamhet, något som särskilt visar sig däri, att rätten att utfå handlingar icke är inskränkt till den som »har i saken del». I första hand tjäna

de såsom stöd för den kritik, som kan rikta sig mot ett redan fattat beslut, en redan vidtagen åtgärd, varvid likvisst märkes, att denna möjlighet, liksom varje efterföljande kontroll, indirekt även utövar verkan på beslutfattandet och häri måhända framträder såsom allra betydelsefullast. Det förtjänar emellertid framhållas, att reglerna icke äro av betydelse endast genom den möjlighet till efterföljande kritik, som de erbjuda. De avse nämligen icke allenast handlingarna i avgjorda mål och ärenden. Allmänheten äger tillgång till handlingarna, så snart de till myndigheterna inkommit, och äger därigenom möjlighet att innan ett ärende avgöres vinna en, så långt handlingarna det medgiva, fullständig insikt i de förhållanden, som skola ligga till grund för avgörandet. Genom reglerna i TF § 2 4:o utsättas statens myndigheter vid sina avgöranden för den särskilda moraliska påverkan, som följer därav att intresserade personer, eventuellt genom pressen en bredare allmänhet, hava sin uppmärksamhet riktad på det avgörande, som skall träffas, och bildat sig en uppfattning om den riktning vari det bör gå.

Det lider intet tvivel om att de två nu anförda synpunkterna ligga till grund för gestaltningen av de gällande bestämmelser i § 2 4:o. Det torde vidare utan tvekan kunna uttalas, att de verkningar, varom nu talats, enligt fast inrotad och väl grundad svensk rättsuppfattning äro av godo. De hava i en utsträckning, som knappast kan överskattas, tryckt sin prägel på den svenska förvaltningsverksamheten och de svenska statstjänstemännens uppfattning av sitt kall. Det är därför av vikt att i möjligaste mån undvika sådana förändringar, som innebure, att offentlighetsinstitutet komme att mindre väl tillgodose de av förvaltningsverksamheten omedelbart berördes intresse eller behovet av offentlig kontroll över densamma.

Det torde emellertid vara på sin plats att framhålla att TF § 2 4:o, i den gestaltning stadgandena faktiskt erhållit, i verkligheten också tjäna andra intressen än de nu berörda. Det är icke sagt, att de upplysningar, som hämtas ur offentliga handlingar och eventuellt meddelas i tryck, tjäna som hävstänger för offentlig kontroll. I det stora flertalet av de fall, då upplysningar på denna väg vinnas och meddelas, är ett sådant syfte helt och hållet främmande för den som utfordrar handlingen eller återgiver den i tryck. Får upplysningen en sådan betydelse, är det sålunda blott såsom en icke avsedd biverkan av det som för vederbörande framstår som det väsentliga: *förvärvet av vissa faktiska upplysningar (särskilt nyheter för pressen)*. Det kan tilläggas, att i talrika fall den av TF avsedda kontrollverkan rent av är omöjlig. Här syftas i första hand på de situationer, då hos myndigheterna förefintliga handlingar icke vare sig direkt eller indirekt stå i samband med beslut, som av dem fattas, eller åtgärder, som av dem vidtagas. Dessutom observeras de fall, då visserligen ett sådant samband förefinnes, men de i handlingarna förefintliga uppgifterna äro utan betydelse för beslutets eller åtgärdens bedömande. TF § 2 4:o kan i dylika situationer sägas tjäna ett från den offentliga kontrollen helt fristående upplysningsintresse. Detta intresse kan vara att beteckna såsom i högsta grad legitimt; i vissa situationer läres rent av det spridande av upplysningar, som TF § 2 4:o främjar, kunna betecknas som ett

omedelbart statsintresse. Men det upplysningsintresse, som utnyttjar de offentliga handlingarna, kan också vara — och är i många fall — av beskaffenhet att icke förtjäna rättsordningens positiva stöd.

Med de intressen, som påkalla offentlighet, kollidera, såsom redan antytts, på åtskilliga punkter sådana intressen, som gå ut på att handlingar skola i större eller mindre utsträckning undanhållas allmänheten.

I första rummet märkas här sådana intressen, som kunna betecknas som *rena statsintressen*. Handlingar kunna tänkas utlämnade på ett sådant sätt, att därigenom rikets yttre trygghet kan äventyras eller försvagas. Handlingars utlämnande kan också vara ägnat att skada statens ekonomiska intressen. Vidare är det möjligt, att genom handlingars utlämnande på ett alltför tidigt stadium syftet med den verksamhet, till vilken de höra, motverkas. Offentligheten kan dessutom, utan att ur nu angivna synpunkter vara skadlig, på annat sätt vara hinderlig för statsverksamheten genom den bundenhet, det tryck från allmänhetens sida o. s. v., som den möjliggör. Enahanda synpunkter göra sig även, i den mån reglerna i TF utsträckas till att gälla kommunalförvaltningen, gällande med hänsyn till *kommunernas intressen*.

För det andra hava andra än stat och kommun i mångahanda situationer intresse av att ej upplysningar, som angå dem, utlämnas åt offentligheten. Man har i detta sammanhang att erinra sig *främmande makt*s berättigade anspråk på en viss sekretess. Men framför allt gäller frågan naturligen *enskilda personers och andra rättssubjekts* intresse av att ej tillskyndas obehag och lidande. Anmärkas bör, att det i de nu angivna situationerna ofta tillika blir fråga om ett medelbart statsintresse, såtillvida som staten har fördel av att de enskilda personer (resp. främmande stater), med vilka den träder i förbindelse, kunna behandlas med diskretion.

Tydligtvis äro icke dessa olika sekretessintressen i lika hög grad förtjänta av beaktande. För det första kunna de icke alla i och för sig värderas lika högt. För det andra gäller — särskilt om enskilda sekretessintressen — att den hänsyn, som ägnas dem, i väsentlig mån måste bero av arten av de ärenden, som äro ifråga (jfr t. ex. de synpunkter som nedan utvecklas s. 158). Lagstiftningen kan därför icke utan vidare utgå från att vissa slags förhållanden konsekvent skola undanhållas offentligheten, utan måste i varje särskild situation överbäga, i vad mån deras blottande just i denna situation kan anses rimligt.

Men för det tredje måste i varje särskild situation frågan, huruvida och i vad mån sekretessintresset skall tillgodoses, bero av en avvägning mellan detta intresse och offentlighetsintresset. Där sistnämnda intresse med stor styrka gör sig gällande, böra även förhållandevis berättigade sekretessintressen få vika. Där åter kontrollintresset av en eller annan anledning är mindre framträdande, kan man hava anledning att skänka betraktande åt sekretessanspråken, även där dessa i och för sig äro av mindre styrka.

Vid denna avvägning har i möjligaste mån den grundsatsen blivit iakttagen, att sekretesskravet endast då särskilt starka skäl förelegat, bort vinna beaktande i strid mot det för bestämmelserna i ämnet grundläggande intresset av offentlig kontroll (se s. 28), medan förhållandevis mindre betänkligheter

ansetts möta mot sekretesskravens tillgodoseende i de fall, då därigenom intet annat intresse än det för TF § 2 4:o i grund och botten främmande rena upplysningsintresset (se s. 29) åsidosättes. Men ännu större försiktighet än vid kontrollintressets åsidosättande har ansetts böra iakttagas på punkter, där sekretessintresset står i konflikt med deras intresse, som äga ett omedelbart rättsligt intresse hänförande sig till de handlingar, vilka ifrågasättas till hemlighållande (se s. 28).

Reglerna om handlingars offentlighet och hemlighållande återfinnas, vad gällande rätt angår, i allt väsentligt i *grundlag*. Man har sålunda förlänat grundlagskydd åt rätten att utfå handlingar; inskränkningar i denna rätt kunna alltså äga rum blott med stöd av grundlag. Men lika starkt stöd har man i undantagsbestämmelserna givit åt stadgandena angående hemlighållande. Dessa äro nämligen genomgående så utformade, att de ej blott inskränka rätten att utbekomma handlingar utan därjämte ålägga statsmyndigheterna plikt att hemlighålla. I stort sett uppdelar alltså TF de allmänna handlingarna i två kategorier: dem som under alla omständigheter skola utlämnas och dem som under alla omständigheter skola hemlighållas.

*Formen för
spörsmålets
reglering.*

Endast i jämförelsevis ringa omfattning överlåta grundlagsreglerna frågor om handlingars offentlighet åt avgörande i annan ordning.

Lagar stiftade av konung och riksdag kunna på vissa punkter bryta förbuden mot utlämnande, med andra ord verka till offentlighetens vidgande utöver vad grundlag medgiver. Däremot har lagstiftningen icke på någon punkt utrustats med förmåga att inskränka offentligheten. Endast indirekt kan detta sägas hava skett i vissa fall, där reglerna om hemlighållande faktiskt få sin innebörd bestämd genom stadganden i allmän lag (så t. ex. upplyser lagen om riksbanken, vilka de hemliga ärenden hos riksbanken äro, som genom und. 1 skyddas).

Talrikare äro exemplen på att TF medgiver, att tillämpningen av dess regler genombrytes genom *i administrativ väg meddelade beslut*. Även här är det väsentligen fråga om offentlighetens utvidgande, ej om inskränkningar i densamma. Sålunda medgivas i vissa fall utlämnande enligt stadganden ej blott i lag, utan även i »författning», varjämte enligt flera undantagsstadganden¹ administrativ myndighet (stundom konungen, stundom annan myndighet) får enligt egen omprövning medgiva undantag in concreto eller genom generella stadganden från de i TF stadgade förbuden mot utlämnande. Dessutom märkes en grupp av fall, i vilka myndigheterna äga medgiva utlämnande under särskilda i TF angivna förutsättningar (trygghet mot missbruk). Påtagligt obenägen har däremot grundlagsstiftaren varit att åt administrativ myndighets avgörande överlämna sekretessens utvidgning utöver vad som följer av TF. Den frihet, som i sådant hänseende lämnats åt administrativa myndigheter, inskränker sig egentligen därtill, att det på deras omprövning gjorts beroende, huruvida och i vilken utsträckning vissa förbud, vilkas innebörd och räckvidd

¹ Und. 1: »vederbörandes tillstånd», und. 2: »regeringens tillstånd», und. 3: »konungens särskilda tillstånd», und. 4 och 5: tillstånd av vederbörande rätt, »konungens särskilda tillstånd», und. 19: »myndighetens samtycke». Här och i det följande numreras undantagen i TF § 2 4:o efter Malmgrens grundlagsedition. I Reuterskiölds grundlagsedition motsvaras und. 6 och 7 i den förstnämnda editionen av und. 6, und. 8—22 i den förstnämnda editionen av und. 7—21.

TF dock själv noga bestämt, skola bliva verksamma i konkreta fall. Denna egenskap har Kungl. Maj:ts beslut enligt und. 3, domstols förbud enligt und. 4 och 5, myndighets beslut som förlängt hemlighållande av kostnadsberäkningar m. m. enligt und. 19.

I samband med det nu sagda står en i gällande reglers avfattning tydligt framträdande strävan att giva de stadganden, som av myndigheterna skola tolkas, en så vitt möjligt koncis innebörd, så att ej deras tillämpning blir beroende av en alltför fri prövning. Stadgandena äro nämligen i allmänhet så avfattade, att myndigheternas prövning regelmässigt skall hänföra sig till tillvaron av vissa objektivt fastställbara kriterier hos de handlingar vilkas utlämnande ifrågasättes.

I stort sett blir således frågan om handlingars utlämnande enligt gällande rätt en fråga om tillämpning av i grundlag givna rättsregler, vilka förplikta antingen till utlämnande eller till hemlighållande. Endast i ringa utsträckning suppleras dessa rättsregler av sådana, som i annan ordning meddelats. Och ytterst ringa spelrum är lämnat för fri omprövning i samband med ett framställt anspråk på utlämnande.

I samband härmed förtjänar erinras, att frågan om handlingars utlämnande — visserligen ej enligt otvetydiga positiva föreskrifter, men enligt stadig praxis — är *domstols sak*. I administrativ ordning anförda besvär hava ej ansetts kunna upptagas — varvid likvisst bör anmärkas, att praxis ej torde lämna svar på frågan, huruvida myndigheternas begagnande av sin undantagsvis förefintliga fria prövningsrätt kan i administrativ ordning bedömas.

Det förslag, som nu framlägges, uppbäres alltigenom av strävandet att giva de nya stadgandena liksom de nu gällande en sådan innebörd, att det vid spörsmål om handlingars utlämnande i möjligaste mån måtte bliva fråga om rätts-tillämpning, ej om lämplighetsprövning. Det har utgått ifrån att den myndighet eller tjänsteman, till vilken ett anspråk på handlingars utbekommande riktas, i regel ej skall hava att själv bedöma utlämnandets lämplighet i det särskilda fallet, utan endast att pröva anspråket med hänsyn till vad gällande rätt därom föreskriver.

Att gestalta bestämmelserna så, att denna princip alltigenom kunnat fasthållas, har emellertid varit förenat med synnerliga svårigheter. På många punkter låter det sig ej göra att genom lagregler på ett tillfredsställande sätt avväga de olika hänsyn, som i olika situationer kunna stå emot varandra, och uppställa bestämda regler om när utlämnande skall medgivas eller förvägras. Med hänsyn till olägenheterna av en myndigheternas och tjänstemännens skälighetsprövning kunde det för sådana situationer synas tilltalande att vidtaga någon anordning, genom vilken på bättre sätt kunde sörjas för en tillbörlig avvägning av offentlighets- och sekretessintressena i de särskilda fallen.

Närmast erbjuder sig ur denna synpunkt den utvägen att i dylika situationer icke låta vilken myndighet eller tjänsteman som helst avgöra, utan hänskjuta avgörandet till särskilt bestämda högre myndigheter, eventuellt K. M:t. Mot denna lösning talar emellertid först och främst, att därigenom den för hela offentlighetsinstitutet grundläggande principen om handlingars utlämnande

»utan tidsutdräkt» lider ett väsentligt intrång. Detta har med rätta framhållits av *Publicistklubben*:

»Under inga förhållanden böra enligt Publicistklubbens mening ifrågakomma några generallt hållna undantag från den hittills följda grundsatsen att den tjänsteman eller befattningshavare, som har en handling under sin omedelbara vård, själv har att, under kriminellt ansvar inför domstol, avgöra frågan om dess utlämnande eller undanhållande från offentlighet. En befogenhet eller skyldighet för honom att hänskjuta denna fråga till prövning och beslut av överordnad myndighet i andra än det bestämt i lagen utmärkta fall, då offentliggörande är beroende av viss myndighets samtycke, skulle medföra en tidsutdräkt, som stode i rak strid med den bekanta, i gällande tryckfrihetsförordning inskräpta viktiga principen om handlingars tillgänglighet 'genast'.»

Avgörandets hänskjutande till högre administrativ myndighet är för övrigt icke ägnat att bryta udden av den invändning som går ut på att avgörandet över huvud ej bör tillkomma administrativ myndighet.

Man kunde också tänka sig avgörandet förlagt till något organ, från vars sida man hade särskilda skäl att förvänta hänsyn för å ena sidan det offentliga kontrollintresset, å andra sidan berättigade privata sekretessintressen. Särskilt har övervägts, huruvida icke tryckfrihetskommittéer i dylika ömtåliga avgöranden lämpligen kunde anlitas, antingen så att dylikt avgörande under alla omständigheter skulle till dem hänskjutas, eller så att det kunde, då anledning gäves, påkallas. Någon verklig fördel torde emellertid ej på denna väg stå att vinna. Hur förfaringsättet än komme att ordnas, skulle det medföra oönskade dröjsmål. Och därtill kommer såsom avgörande den omständigheten, att man genom dylika anordningar skulle obehörigen inskränka rättigheten för den, som önskar en handling utlämnad, att få sitt anspråk prövat av domstol. Detta under förutsättning att tryckfrihetskommittéers avgörande tillades den betydelse, att domstolsprövning efteråt ej finge förekomma; en motsatt anordning torde väl emellertid, med hänsyn till kommittéers allmänna konstitutionella ställning, knappast kunna komma i fråga.

Då denna väg icke befunnits framkomlig och icke heller någon annan liknande anordning kunnat utfinnas, har det ej kunnat undvikas att på vissa punkter, där konflikten mellan offentlighetsintresset och det privata sekretessintresset befunnits icke kunna lösas av lagen, låta avvägningen ankomma på vederbörande myndighet.

I några av de fall, på vilka här syftas, skall enligt förslaget handling utlämnas, då vederbörande myndighet anser *trygghet* förefinnas, att den ej kommer att på visst sätt missbrukas (mom. 12:o, 15:o, 17:o, 24:o, 28:o, 31:o). Det har visserligen måst uppmärksammas att den i de flesta av dessa fall brukade lokutionen lämnar rum för anmärkningar (särskilt observeras svårigheten att bedöma vad som bör anses som »missbruk» av utlämnande). En formulering, vilken på icke oväsentliga områden redan varit i tillämpning och vid vilkens tolkning en någorlunda fast praxis kan antagas hava utvecklat sig, har emellertid syntts icke böra utan tvingande skäl övergivas. Då de ifrågavarande stadgandena konsekvent formulerats så, att utlämnandet under de angivna

förutsättningarna blir en myndighetens skyldighet, kan om dem med viss rätt sägas, att i realiteten icke större frihet här blivit lämnad för myndigheternas prövning än den som i åtskilliga andra fall finnes.

På vissa punkter har det emellertid ej kunnat undgå att överlämna åt administrativa myndigheter att utan någon av lagstiftningen uppställd föreskrift fritt avgöra, huruvida utlämnande skall äga rum eller icke.

Vad då först angår möjligheten för administrativa myndigheter att genom sina beslut åstadkomma *inskränkning i offentligheten* utöver vad TF stadgar såsom regel, så har det, i de fall, där denna möjlighet öppnats, alltid noga tillsetts, att de gränser, inom vilka myndigheterna vid sådana avgöranden få röra sig, äro snävt och noggrant uppdragna. Stadganden av denna innebörd hava vidare endast tillgripits i sådana fall, då valet stått mellan å ena sidan ett dylikt stadgande, å andra sidan ett i TF stadgat vidsträcktare förbud. Befogenheter av nu antydd art hava f. ö., där de befunnits behövlige, ansetts böra i möjligaste mån läggas i Kungl. Maj:ts hand — detta redan av den grund att möjligheterna till parlamentarisk kontroll över deras användning därmed bäst garderas. Så har skett i mom. 5:o, 6:o, 9:o, 10:o, 13:o, 37:o och 38:o. I särskilda fall har emellertid den befogenhet varom här är fråga, givits åt riksdagens kamrar (mom. 6:o), vissa domstolar (11:o, i likhet med gällande rätt, och 12:o) samt vederbörande myndigheter (20:o, 23:o och, i likhet med gällande rätt, 21:o).

I samband med offentlighetsregelns utsträckning till att gälla även kommunala handlingar har möjlighet också beretts för vissa kommunala myndigheter att i särskilda fall besluta om hemlighållande av dylika handlingar (mom. 8:o, 18:o, 25:o, 26:o).

Å andra sidan har förslaget också sparsamt utmätt möjligheterna för administrativ myndighet att föreskriva *offentlighetens utsträckning* utöver vad som följer av de i grundlag meddelade reglerna. Det har sålunda sökt i möjligaste mån undvika den i många fall nära till hands liggande utvägen att i TF stadga ett jämförelsevis omfattande förbud mot utlämnande, i förlitan på att offentlighetsintresset blir tillräckligt tillgodosett genom en med förbudet förenad befogenhet för resp. myndigheter att efter fri omprövning medgiva utbekommande. Visserligen har en dylik befogenhet att undantagsvis medgiva utlämnande i åtskilliga fall måst läggas i vederbörande myndigheters hand. Och i några fall (särskilt i mom. 9:o och i viss mån mom. 5:o och 10:o) har denna utväg tillgripits i tanke att viktiga offentlighetsintressen, som ej lämpligen kunnat helt ut tryggas genom grundlagsföreskrifter, skola bliva tillgodosedda genom myndigheternas befogenhet att medgiva undantag. Men i regel har den ifrågavarande utvägen ej blivit begagnad i avsikt att därmed viktiga offentlighetsintressen skola bliva tillgodosedda, utan huvudsakligen endast för att icke på ett meningslöst sätt binda myndigheterna genom sekretessregler, vilka stadgats till skydd för sådana statsintressen som de företräda men böra eftergivnas när ett sådant intresse icke skulle äventyras genom offentliggörandet (se mom. 5:o, 6:o, 7:o, 10:o, 11:o och 21:o, som i huvudsak överensstämja med gällande rätt, samt mom. 8:o, 13:o,

20:o, 25:o, 26:o, 34:o och 35:o). I en del fall medgiver förslaget, liksom gällande rätt, undantag från sekretessen genom »lag eller författning».

I detta sammanhang bör ock erinras om mom. 42:o, enligt vilket offentligheten i administrativ väg kan utsträckas till andra handlingar än stats- och kommunalmyndigheters.

Det nu sagda hänför sig till frågan om avgränsande av utrymmet för administrativa myndigheters avgörande.

Vad därefter angår frågan om *förhållandet mellan lagstiftning och grundlagstiftning* på det ifrågavarande området, förtjänar först erinras om den tidigare framförda tanken att giva tryckfrihetslagstiftningen i dess helhet karaktären av allmän lag. Denna tanke saknar i förevarande sammanhang, då fråga endast är om en del av TF:s innehåll, aktualitet. Men väl kan det ifrågasättas, huruvida ej reglerna om allmänna handlingars offentlighet kunde i större eller mindre utsträckning överflyttas till allmän lag. Mot en sådan överflyttning läser ej med skäl kunna invändas, att den innebure en godtycklig olikhet vid behandlingen av tryckfrihetsrättens olika delar. Ty de stadganden, som reglera handlingars utlämnande, kunna icke sägas stå i ett oupplösligt förhållande till TF:s övriga innehåll. I grund och botten synes det rent av föga träffande att överhuvud taget beteckna dem såsom, sakligt sett, tillhörande tryckfrihetsrättens område. Vad som förenar dem med de i egentlig mening tryckfrihetsrättsliga reglerna är endast den omständigheten att rättigheten att i tryck utgiva handlingar kommit att regleras i omedelbart samband med rätten att utfå dem. Givet torde nu visserligen vara, att det ej kan ifrågakomma att reglera rättigheten att i tryck utgiva handlingar annorstädes än i TF; det skulle nämligen innebära en brytning med den allmänna grundsatsen att ansvar för tryckt skrifts innehåll endast får utkrävas enligt TF (TF § 1 1:o). Men det torde icke föreligga något avgörande hinder mot att, med bibehållande av nämnda regler i TF, överflytta reglerna om handlingars utlämnande från myndigheterna till allmän lag. Det sätt, varpå de båda sidorna i offentligheten i förevarande förslag särhållits (så nämligen, att förbuden mot tryckning av hemliga handlingar samlats i ett moment) torde tillräckligt ådagalägga att genom en sådan tudelning intet naturligt sammanhang skulle brytas. Ännu mindre kan därför ur s. a. s. rättssystematisk synpunkt något vara att invända emot en sådan anordning, att de viktigaste reglerna beträffande handlingars utlämnande bibehölles i TF, medan ämnet i övrigt reglerades genom allmän lag.

Frågan om en partiell utbrytning ur TF torde sålunda kunna övervägas uteslutande med hänsyn till lämpligheten i och för sig av att de ifrågavarande bestämmelserna erhålla allmän lags natur.

Det är naturligt, att man fäst stor vikt vid det särskilda skydd för rätten att utfå handlingar, som legat däri att den varit stadgad i grundlag. Man har däri haft en säkerhet för att inskränkningar i denna rätt icke kunnat komma till stånd utan de grundligare överväganden, som en grundlagsändring förutsätter. Det kan emellertid först och främst ifrågasättas, huru-

vida nämnda garanti numera är av tillnärmelsevis samma betydelse som fördom. Vidare förtjänar det med styrka framhåvas, att grundlagsskyddet i lika måtto kommer sekretessintresset till godo, en omständighet som framträder allt påtagligare, ju större omfattning de för detta intresses skull stadgade undantagen erhålla. Om det är svårt att inskränka grundlagsbefäst offentlighet, så blir det å andra sidan också svårt att inskränka grundlagsbefäst sekretess, då sådan en gång blivit stadgad. Grundlagsskyddets upphävande skapar större möjligheter att snabbt genomföra inskränkningar i offentligheten, men skulle också göra det lättare att borttaga sådana inskränkningar, som befunnits överflödiga.

Men grundlagsskyddet har även andra, ur offentlighetssynpunkt ännu betänkligare konsekvenser. Då en grupp av handlingar skolat skyddas genom sekretessbestämmelser, har det mången gång visat sig nödvändigt att åt stadgandena i ämnet giva en mera vag, obestämd och omfattande innebörd, än som direkt påkallats av de konstaterade behov, som föranledde lagstiftningsåtgärden. Anledningen härtill har icke uteslutande varit den, att man här, som på andra rättsområden, föredragit en regel av allmängiltig natur framför en mera kasuistisk. Tillvägagångssättet har i ifrågavarande fall särskilt föranletts därav, att man vid grundlagsstiftning ansett sig äga speciell anledning att åstadkomma uttömmande och allmängiltiga bestämmelser. Av naturliga skäl lägges ju i allmänhet vid grundlagsstiftning särskilt stor vikt vid att ej utsätta sig för nödvändigheten att sedermera företaga förändringar. Man undviker dessutom i möjligaste mån att direkt anknyta grundlagsreglerna till förvaltningsförhållanden, som kunna tänkas bliva föremål för omreglering (ett visst slag av myndigheter, en viss lagstiftning o. s. v.). Korteligen sagt: stadgandenas grundlagsnatur kan lätt nog föranleda, att undantagen bliva mindre preciserade, mindre otvetydiga och klart begränsade än om de haft sin plats i allmän lag.

Starkast framträder dock grundlagsformens olägenheter från en annan synpunkt än offentlighetsintressets. Då det gällt att genomföra en förvaltningsreform, t. ex. etablera en verksamhet med vilken följt att enskildas förhållanden bliva blottade för statens myndigheter, har det vid flera tillfällen stått klart, att en dylik reform ej kunnat genomföras, utan att *samtidigt* erforderligt skydd tillförsäkrades de upplysningar om enskildas förhållanden, som i samband därmed komme att vinnas. Härigenom har grundlagsskyddet visat sig ägnat att hämma förvaltningslagstiftningen, särskilt sådan lagstiftning av social eller näringsrättslig natur, som på ett mera kännbart sätt berör enskilda intressen.

Starka skäl synas sålunda tala för överflyttande av reglerna angående handlingars offentlighet till allmän lag. Då emellertid en sådan förändring icke torde hava utsikter att vinna statsmakternas godkännande, har förslaget likväl utgått ifrån att de ifrågavarande reglerna i stort sett bibehålla sin grundlagsnatur. Därav har följt, att de måst inpassas i TF § 2.

Detta har emellertid icke ansetts böra hindra, att alltjämt liksom hittills på vissa punkter bibehålles möjlighet att genom lag stadga offentlighållande av vad som enligt TF:s regler skall vara hemligt. Sådana stadganden förekom-

ma i mom. 12:o, 14:o, 15:o, 16:o, 17:o, 28:o och 33:o. I mom. 23:o och 30:o beredes möjlighet för statsmakterna att i statsreglerings- eller bevillningsväg föreskriva handlingars offentlighållande.

Men utom det att sålunda lagstiftningen enligt förslaget skall kunna på vissa punkter inskränka sekretessen, hava på några punkter föreslagits stadganden, som innebära att sekretessen skall kunna i samma ordning utvidgas. De fall, varpå här syftas, återfinnas i mom. 24:o, 27:o, 32:o och 36:o. Då denna utväg tillgripits, har det framför allt varit i samma syfte som det, vilket föranlett, att liknande förbud i vissa fall ansetts böra kunna stadgas i administrativ väg. Valet har stått mellan den nu angivna anordningen och en omedelbart verksam bestämmelse av allmängiltig natur. Det har därvid framstått som en naturligare utväg att låta TF endast angiva de yttersta gränser, till vilka sekretessen får sträckas, och låta det bero på särskilda beslut i lagstiftningsväg, i vad mån den sålunda öppnade möjligheten skall på särskilda områden begagnas. — Även på andra punkter (särskilt beträffande de ämnen som beröras i mom. 17:o) har denna lösning varit under öfvervägande, såsom ägnad att giva den erforderliga sekretessen en mera koncis och begränsad innebörd. Med hänsyn till de principiella betänkligheter, som antagits möta, har emellertid förslaget stannat vid att reglera dessa frågor i grundlag. Åt lagstiftningen har dock i nämnda moment så till vida lämnats ett visst spelrum, att genom av konung och riksdag stiftad lag sekretessen skall kunna utsträckas till längre tid än den i TF stadgade och i vissa andra hänseenden något skärpas.

Med den ställning, som förslaget givit de administrativa myndigheterna, vore det ej i och för sig alldeles oförenligt att, såsom ifrågasatts bl. a. av *K. B. i Örebro län*, låta frågor om förvägrat utlämnande prövas i administrativ ordning, i sista hand av regeringsrätten, och alltså ej såsom hittills vara domstols sak. Då emellertid en dylik omläggning synes förenad med vissa svårigheter och den nuvarande ordningen ur vissa synpunkter torde skattas högt — *Publicistklubben* yttrar, att införandet av ett administrativt besvärsförfarande vore »ägnat att avtrubba den garanti för en av ansvarskänsla fylld prövning, som det hittills tillämpade systemet innebär» —, har förslag om en dylik omläggning ej framlagts. Å andra sidan har det ej ansetts lämpligt att, såsom *K. B. i Örebro län*, i händelse domstolsvägen bibehålles, förordnat, uttryckligen fastslå, att denna väg är den enda rätta. En föreskrift om besvärsrättens uteslutande synes nämligen öfverflödig, varjämte hänsyn måst tagas till att man i vissa situationer torde böra anse, att besvärsrätt undantagsvis förefinnes och alltjämt bör finnas. Anledning att särskilt på förevarande område reglera den synnerligen ömtåliga frågan om gränserna mellan administrativa myndigheters och domstolars kompetens, som på många andra områden väsentligen beror av rättspraxis, har icke syntts föreligga.

Förslagets förhållande till gällande rätt belyses genom följande summariska översikt över dess huvudsakliga innehåll.

I § 2 mom. 1:o—4:o återfinnas reglerna om allmänna handlingars utläm-

Översikt
över för-
slagets
innehåll.

nande och rätten att trycka dem. Mom. 5:o—38:o innehålla förbud mot allmänna handlingars utlämnande. Mom. 39:o—41:o lämna svar på vissa spørsmål angående handlingars utlämnande, vilkas besvarande enligt gällande rätt stundom varit föremål för tvivelsmål. Mom. 42:o öppnar möjligheter för offentlighetsregelns utsträckning till andra handlingar än stats- och kommunalmyndigheters. I mom. 43:o återfinnes förbudet mot hemliga handlingars tryckning; i mom. 48:o—50:o hava, efter mönstret av 1912 års förslag, bestämmelser om straff och konfiskation sammanförts.¹

Offentlighetsregeln har i avseende å statsmyndigheters handlingar erhållit en mera generell och otvetydig avfattning (mom. 1:o, jfr mom. 3:o). Vidare har kommunala handlingars offentlighet blivit uttryckligen lagfäst (mom. 2:o).

Reglerna om handlingars hemlighållande (mom. 5:o—38:o) inledas med en grupp av bestämmelser, som utmärkes därav, att *handlingar hos vissa myndigheter* hemlighållas, *oavsett ärendenas art* (mom. 5:o—8:o). Det är här huvudsakligen de högsta statsorganens särskilda behov av sekretess, som tillgodosätts (statsrådet, riksdagen och dess utskott, utrikesnämnden, statsrevisorerna, kyrkomötets utskott). Förslaget ansluter sig här i huvudsak till gällande rätt; dock märkes bl. a., att tiden för statsrådsprotokolls hemlighållande blivit väsentligt reducerad. Nya äro de stadganden, som, efter förebild i 1912 års förslag, söka tillgodose behovet av sekretess i vissa fall, då ärenden ännu befinna sig på utredningsstadiet (mom. 8:o).

Rikets yttre trygghet och därmed sammanhängande intressen tillgodoses delvis genom nyss nämnda regler, men framför allt genom dem, som upptagas i mom. 9:o och 10:o. Nya äro här de utförligare stadganden (i mom. 9:o), som ersatt gällande rätts till sin innebörd rätt osäkra bestämmelser om »ministeriella handlingar».

Härefter följer ett stadgande som, med beaktande av riksdagens 1921 uttalade önskemål om en generellare klassificering av undantagsbestämmelserna, upptager en allmän regel om hemlighållande av protokoll och handlingar, då ett mål av domstol handlagts inom lyckta dörrar (mom. 11:o).

Mom. 12:o och 13:o, som båda äro nya, åsyfta i huvudsak att åstadkomma att *ändamålet med en statens verksamhet icke skall motverkas genom ett alltför tidigt offentliggörande*. Ojämförligt viktigast är mom. 12:o, som handlar om polisutredningar i brottmål m. m.

Enskilda personers intresse av att upplysningar om deras personliga förhållanden ej prisgivas åt offentligheten tillgodoses dels genom mom. 14:o—16:o, som i det väsentliga motsvara gällande rätt (dock att ökade möjligheter beretts för kyrkoböckers tillhandahållande), dels genom mom. 17:o och 18:o, som i huvudsak äro nya. Sistberörda stadganden hava särskilt funnits påkallade med anledning av offentlighetens utsträckning till kommunala handlingar.

I mom. 19:o—25:o beaktas särskilt de sekretessintressen som framträda i *statens och kommunernas ekonomiska mellanhavanden med enskilda*. Mom. 19:o och 21:o motsvara gällande rätt; mom. 24:o ger ett generellt uttryck åt en grundsats, som i gällande TF på en speciell punkt beaktats; mom. 25:o tager

¹ Om mom. 44:o—47:o se nedan s. 41 ff.

särskilt sikte på kommunernas intressen. Mom. 20:o, 22:o och 23:o, som liksom flertalet av de övriga stadgandena inom denna grupp hava 1912 års förslag till förebild, hava ävenledes ansetts särskilt påkallade med hänsyn till kommunalförvaltningens behov. — I nära samband med nu berörda stadganden stå mom. 26:o samt mom. 27:o—29:o, vilka beakta de sekretessintressen, som hotas i statens trafikförvaltning samt i postsparbankens rörelse och postgiro-rörelsen. De äro nyheter för TF, men innebära delvis blott grundlagfästade av vad redan förut varit i annan ordning stadgat.

Mom. 30:o, 31:o och 32:o behandla fall, där *staten av den enskilde tilltvingar sig upplysningar*, särskilt rörande ekonomiska förhållanden, som icke lämpligen böra prisgivas åt offentligheten. Mom. 30:o och 31:o äro hämtade ur gällande TF; mom. 32:o ger generell avfattning åt en grundsats, som gällande rätt tillämpat i speciella förhållanden.

Av de återstående sex momenten äro mom. 33:o och 34:o hämtade ur gällande rätt; dock innebär mom. 34:o en viss utvidgning av sekretessen. Mom. 35:o—38:o äro helt nya; den inskränkning av offentligheten, som de i förhållande till gällande rätt innebära, är dock till stor del skenbar, då ifrågavarande handlingar av olika anledningar redan förut i stor utsträckning ansetts undandragna offentligheten.

Det har redan nämnts, att med de sekretessregler, som uppställts i statens (resp. kommunernas) omedelbara intresse, regelbundet förenats befogenhet för myndigheterna att, där så befinnes lämpligt, medgiva utlämnande. De stadganden, som uppställts i de enskildas intresse, hava däremot i regel gestaltats så, att den enskilde, för vars skull de gälla, skall kunna medgiva utlämnande. I några fall skola reglerna ej träda i verksamhet, med mindre vederbörande förbehåller sig hemlighållande.

Med avseende å den tid, varunder handlingar skola hemlighållas, har förslaget sökt i möjligaste mån beakta riksdagens invändningar, uttalade i dess skrivelse den 11 juni 1921 (nr 315), mot en *till tiden obegränsad sekretess*. Endast då särskilda skäl förelegat, hava avsteg härifrån skett. Detta är fallet enligt mom. 6:o, 9:o och 10:o, där Kungl. Maj:t berättigats med hänsyn till »rikets säkerhet eller rätt» förordna om en handlings hemlighållande under obestämd tid, samt mom. 27:o och 33:o. Vad mom. 27:o angår, har det ansetts av post- och telegrafhemlighetens natur följa, att vissa handlingar aldrig böra få utlämnas. Att någon bestämd tid ej blivit föreslagen i mom. 33:o, beror av särskilda skäl (se s. 223).

Den ståndpunkt, förslaget sålunda intager, innebär, att åtskilliga grupper av handlingar, som enligt gällande rätt hemlighållas för obestämd framtid, efter *viss bestämd tid* bliva tillgängliga.

Där så varit möjligt, har förslaget sökt genomföra den grundsatsen, att hemlighållandet skall äga rum under viss *från handlingens datum räknad* tid. Denna ordning erbjuder i regel den förmånen, att den är lätt att i praktiken tillämpa. I vissa fall hava dock av praktiska skäl andra beräkningssätt måst tillgripas. Sålunda tages till utgångspunkt: i mom. 11:o datum för rättens

slutliga beslut, i mom. 11:o, 14:o och 16:o den tidpunkt, då den som i handlingen avses avlides, i mom. 22:o och 23:o tidpunkten för vissa handlingars ingivande, i mom. 24:o och 25:o tidpunkten för avtals fullgörande.

Sekretesstidens längd är enligt gällande rätt för åtskilliga fall bestämd till 50 år. Denna tid har bibehållits i mom. 6:o, 9:o, 11:o och 12:o (i sistnämnda två fall dock blott såsom maximum). Samma tidsgräns har på olika sätt kommit till användning i mom. 10:o, 14:o, 15:o, 16:o och 17:o (förut obegränsad tid). Däremot har den förut stadgade 50-årsgränsen för statsrådsprotokoll samt riksbankens och riksgäldskontorets handlingar reducerats.

Efter 25 år bliva handlingar tillgängliga enligt mom. 19:o (förut 50 år), 29:o, 32:o, 36:o och 37:o. I de tre sistnämnda fallen har dock denna gräns endast karaktären av maximigräns.

Den i mom. 34:o stadgade 15-årsgränsen överensstämmer med gällande rätt.

En *tioårig* sekretesstid förekommer i mom. 5:o (förut 50 år), 12:o, 22:o och 23:o (nya stadganden) och 30:o (förut obegränsad tid).

Fem års sekretess skall gälla enligt mom. 9:o tredje stycket, 17:o, 18:o, 20:o, 25:o och 35:o (nya stadganden, delvis blott maximigränser), 21:o (nu ett år) och 31:o (= gällande rätt).

En tid av *två år* är stadgad i mom. 28:o, *ett års* sekretess i mom. 24:o och 25:o.

I åtskilliga fall har det icke varit fråga om fastställande av en i visst antal år uttryckt tid för handlingars hemlighållande, utan handlingarna bliva *tillgängliga då ett visst faktum inträder*: betänkandes avgivande (mom. 7:o och 8:o), slutligt besluts meddelande o. s. v. (mom 11:o, 12:o), viss inspektions utförande (mom. 13:o), slutlig prövning av vissa ärenden (mom. 20:o—22:o, 26:o), att kontrakt upphör att gälla (mom. 24:o och 25:o), utrednings fullbordande (mom. 38:o).

Måhända gör det förslag, som nu framlägges, intryck av att innefatta alltför många och långt gående inskränkningar i offentligheten.

Gentemot invändningar av sådant innehåll torde det emellertid vara berättigat att framhålla, att åtskilliga av de nya undantagsbestämmelser, som förslaget upptager, dock i väsentliga delar endast motsvara vad som hittills med större eller mindre säkerhet ansetts gälla, utan att därom varit stadgat i TF. Förslaget kan på dessa punkter icke sägas innebära en skärpning av sekretessen, utan är snarare ägnat att, i det sekretessens räckvidd noga preciseras, hämma en utveckling vid sidan om och i strid mot TF:s bestämmelser. Denna synpunkt förtjänar särskilt beaktas vid bedömande av mom. 8:o, 9:o, 12:o, 27:o, 29:o, 36:o, 37:o och 38:o. I detta sammanhang kan det ock förtjäna framhållas, att upptagandet av nya undantag från offentligheten — särskilt sådana, som förut ansetts överflödiga, därför att handlingarna ändå ansetts som hemliga — är ägnat att, i och med det att uttryck därmed gives åt lagstiftarens uppfattning av själva offentlighetsregelns innebörd och räckvidd, i ej oväsentlig mån bidra till dennas befastande och utbyggande i praxis. Förslaget har på åtskilliga punkter förutsatt en vidsträcktare tolk-

ning av offentlighetsregelns räckvidd än den, som nu mångenstädes torde göra sig gällande.

Det förtjänar för det andra understrykas, att åtskilliga av de nya stadgandena i förslaget hava sin största betydelse på kommunalförvaltningens område eller åtminstone i väsentlig mån föranletts av offentlighetens lagfästande på detta område. Till den del så är fallet, innebära de icke en inskränkning i gällande offentlighet, utan endast en begränsning av den utvidgning därav, som föreslås.

För det tredje har, såsom flera gånger framhållits, riksdagens 1921 uttalade önskemål om en starkare generalisering länt till efterrättelse. Denna synpunkt har särskilt gjort sig gällande vid avfattningen av mom. 11:o, 17:o, 24:o och 32:o.

De nya undantag, som icke stå i samband med någon av nu anförda tre synpunkter, äro fåtaliga och av jämförelsevis ringa räckvidd.

I det föregående har endast varit fråga om reglerna angående allmänna handlingars offentlighet och om undantagen från denna offentlighet. Men härmed har ej det nuvarande innehållet i TF § 2 4:o blivit uttömmande karakteriserat.

*Frågor i
TF § 2, som
ej angå all-
männa hand-
lingars
utlämnade.*

Jämte de nu berörda förbuden mot allmänna handlingars utlämnande och tryckning förekomma i detta moment vissa andra stadganden, som i likhet med nämnda förbud tjäna ett sekretesssyfte, men icke göra detta på samma sätt som de. Sådana stadganden återfinnas i nu gällande TF § 2 4:o i und. 2, 6, 7 och 8. I detta sammanhang har man ock anledning att erinra sig ett stadgande av besläktad innebörd, som förekommer i TF § 3 (nämligen mom. 10:o). Huru bör man vid en revision av reglerna om allmänna handlingars offentlighet ställa sig till dessa stadganden?

Liknande spörsmål har man anledning att uppställa inför und. 22, som behandlar en viss sida av frågan om ansvaret för en enligt § 2 4:o offentlig och till trycket befordrad handlings innehåll.

I detta sammanhang har man för det tredje att fråga sig, hur det bör för-
faras med mom. 1:o—3:o samt det sista stycket i mom. 4:o.

Vad först den sistnämnda frågan angår, så har man att utgå från det re-
dan i det föregående förutsatta lagtekniska önskemålet, att de nya regler,
som meddelas, måtte få karaktären av moment i TF § 2. Från denna ut-
gångspunkt framstår de ifrågavarande stadgandenas utmönstrande ur § 2 så-
som en nödvändig förutsättning för en ur lagteknisk synpunkt någorlunda
tillfredsställande anordning av denna §:s innehåll. Redan denna omständig-
het utgör ett avgörande skäl för bestämmelsernas flyttande till annan plats
inom TF. Det kunde rentav ifrågakomma att helt och hållet eller i huvud-
sak utmönstra dem; de torde nämligen knappast äga något väsentligt rätts-
ligt innehåll utöver det som redan ligger i andra stadganden i TF. Å andra
sidan bör beaktande skänkas åt den från vissa håll anförda synpunkten att
satser, vari TF:s grundsatser kommit till värtaliga och ofta åberopade ut-

*TF § 1 11:o
(gällande
TF § 2
1—3:o och
4:o sista
stycket).*

tryck, icke böra utmönstras, även om de från rent juridisk synpunkt befinnas mer eller mindre betydelselösa. Härtill kommer, att den förevarande utredningen allenast avser frågan om allmänna handlingars offentlighet och därför ej torde böra utan tvingande skäl upptaga förslag om ändring i övrigt av TF.

Då det likväl icke kunnat ifrågakomma att helt oförändrade överflytta de nämnda stadgandena till annan plats i TF, har det syntts riktigast att sammanföra dem till ett moment, med iakttagande av att intet väsentligt av de nu gällande stadgandenas innehåll fått bortfalla, och att ordasätten bibehållits, så långt detta varit möjligt. Avsikten har varit att genom denna formella jämkning icke åstadkomma någon ändring i sak. Det nya momentet har infogats i slutet av § 1.

*Gällande
TF § 2 4:o
und. 22.*

I fråga om det nuvarande sista undantaget i TF § 2 4:o hänvisas till motiveringen för § 2 50:o i förslaget.

*Sekretessbe-
stämmelser
i gällande
TF, som
ej avse all-
männa
handlingars
utlämnande.*

Vid bedömande av den behandling, som bör ägnas åt de nyss berörda, i TF § 2 4:o und. 2, 6—8 förekommande stadgandena, har man först att göra klart för sig, huru man vill hava en reformerad § 2 avgränsad. Två ståndpunkter äro här möjliga: antingen att den uteslutande skall beröra det ämne, varom hittills varit fråga, nämligen allmänna handlingars utlämnande och hemlighållande, eller ock att bestämmelser, som avse sekretessintressets skyddande, i TF böra sammanhållas.

De synpunkter, som förut utvecklats (se s. 24 ff.), leda i och för sig till att företräde tillerkännes den förstnämnda uppfattningen. Konsekvensen borde bliva, att de ifrågavarande stadgandena bleve utmönstrade ur TF § 2 och, i den mån de överhuvud befunnes böra bibehållas, hänvisade till annan plats i TF. Men denna konsekvens är ägnad att ingiva betänkligheter. Vid en allmän revision av TF kan en sådan överflyttning väl gå för sig, men då nu fråga är om endast en partiell revision, göra sig de i 1912 års betänkande anmärkta svårigheterna vid en sådan gällande på det sätt, att fullt lämplig plats för de till överflyttning ifrågasatta stadgandena ej står att finna. Den enda plats, som kan ifrågakomma, är § 3. Och ur vissa synpunkter kunde det säkerligen försvaras att ersätta de stadganden, varom här är fråga, med nya kategorier av »missbruk av tryckfriheten» enligt § 3. Men denna lösning har dock ansetts böra förkastas, enär den innebure att i nämnda § inrymma ett för densamma i stort sett främmande innehåll och framför allt att åstadkomma en sakligt sett ingalunda motiverad utvidgning av jurysystemets tillämpningsområde.

Vid sådant förhållande har det icke kunnat undgås att, i den mån de ifrågavarande stadgandena finnas böra bibehållas, söka bereda plats för dem i den reviderade § 2. Sålunda hava und. 2, till den del det här är i fråga, och und. 8 fått sin motsvarighet i mom. 44:o—47:o.

De i § 2 4:o und. 6 och 7 upptagna stadgandena äro att beteckna som i hög grad antikverade. Det ena tillåter publicering av rättegångshandlingar, men

söker drabba ensidig sådan, det andra tillåter tryckning av en så kallad species facti men ålägger vederbörande att därvid hålla sig vid »sanning och anständighet».

I 1912 års förslag uteslötos dessa båda stadganden, utan att något nytt sattes i deras ställe. Härom yttra kommitterade, i sammanhang med sin behandling av det mera omfattande spörsmålet om införande, efter utländskt mönster, av någon sorts skyldighet att i vissa fall publicera gemälen o. s. v.:

»Under särskilt öfvervägande», yttra kommitterade, »har emellertid bort komma, huruvida ej i allt fall publikationsskyldigheten bör bibehållas i det specialfall, där den hos oss redan har hävd för sig, nämligen i fråga om rättegångshandlingar. En sådan tanke avvisades av 1871 års konstitutionsutskott vid uppgörandet av dess förslag till tryckfrihetslag under hänvisning till att tryckfrihetsförordningen eljest icke innehåller någon förbindelse för den, som i tryckt skrift angripit annan person, att låta dennes förklaring eller rekamation komma till allmänhetens kännedom, och utskottet ej funnit skäl att frångå denna princip'. Samma ståndpunkt intages — denna gång utan särskild motivering — av 1887 års förslag. De anförda skälen äro emellertid svårligen fullt bindande. Det kan onekligen finnas fog för att just i fråga om rättegångshandlingar frångå principen. Ty medgivas bör, att det angrepp, som genom publicering av ena partens inlägg i ett rättegångsmål riktas mot den andra parten, är av en särskilt kraftig art. En dylik publicering företages nämligen av nära till hands liggande skäl företrädesvis just i sådana fall, där konflikten är särskilt skarp eller målet av sensationell beskaffenhet; och den kommer därför att esomoftast engagera den angripnes heder och medborgerliga anseende.

Men stora svårigheter skulle även på detta begränsade område möta vid den modernisering av de nuvarande högst bristfälliga bestämmelserna, som bleve nödvändig. Skall stadgandet fylla sitt ändamål, måste väl en utvidgning ske, ej blott till en publicering, som företages av annan än part, utan från en annan sida sett jämväl till *referat* av rättegångshandlingar, måhända till rättegångsreferat överhuvud. Vidare lärers dens intresse, som skulle skyddas, icke vara verkligt betjänt med något mindre än en rätt att få sina egna rättegångsinlagor publicerade eller refererade *i omedelbart samband* med motpartens. Detta icke blott därför, att — utom i vad angår den periodiska pressen — man komme i förlägenhet rörande det effektiva medlet att framtvinga en senare särskild publicering, utan framför allt därför, att en väsentlig del av den skada som skett ej kan genom senare motpublikation gottgöras. Men härav föres man till det steg, från vilket gällande tryckfrihetsförordning med allt skäl ryggat tillbaka, nämligen till förbud mot publicering eller referat av rättegångshandlingar *förrän rättegången nått sitt slut*.

Med hänsyn till det anförda har det bort öfvervägas, om icke mot övergrepp av nu avhandlade art kunde anordnas skyddsmedel av annan art än publikationsskyldigheten innefattar. Ett dylikt skyddsmedel — visserligen blott för de svårare, men därför ock de mest behövande fallen — avser förevarande förslag att bereda genom stadgandet i dess kap. 2 § 17, enligt vilket rätten att publicera allmän handling icke utesluter straff för det tryckfrihetsmissbruk, som utgivandet kan innefatta. Rörande grunderna för och innebörden av detta stadgande hänvisas till vad vid nämnda § yttras.»¹

¹ Jfr i förevarande förslag § 2 50:o.

I flera inkomna yttranden har nu uttalats anslutning till den av 1912 års förslag uttalade ståndpunkten. *Svea Hovrätt* anför däremot:

»Beträffande rättegångshandlingars utgivande i tryck förekomma i tryckfrihetsförordningen vissa bestämmelser, som hava till syfte att förebygga ett ensidigt och därigenom vilseledande offentliggörande av processmaterial. Dessa bestämmelser torde, såsom starkt föräldrade och bristfälliga, icke kunna utan väsentlig omarbetning upptagas i en ny lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet. Under tidigare förarbeten å en sådan lagstiftning har man, med hänsyn till de svårigheter, som äro förknippade med problemets lösning, trots sig böra avstå från att över huvud meddela bestämmelser uti ifrågavarande hänseende. Hovrätten anser emellertid, att vid nu pågående utredning frågan bör ytterligare övervägas. Måhända skola oöverbärliga svårigheter ej stå i vägen för avfattande av bestämmelser, varigenom ett ensidigt publicerande — vare sig av part eller annan — av rättegångshandlingar beläggas med straff, när åtgärden uppenbarligen innebär ett av lagen närmare bestämt dolöst förfarande, exempelvis illvilja, hänsyn till egen fördel eller begär att väcka uppteende.

Skulle bestämmelser av denna art anses böra komma till stånd, torde de emellertid ej böra avse allenast rättegångshandlingars offentliggörande utan även — vad som är viktigare — refererande framställningar av rättegångar, ett ämne, som visserligen strängt taget faller utanför den pågående utredningen, men, såsom behandlat i den föreskrift, § 2 tryckfrihetsförordningen innehåller om så kallade species facti, dock står synnerligen nära den inom Justitiedepartementet pågående utredningen.»

Svenska Tidningsutgivareföreningen tager sikte på samma önskemål, då den yttrar:

»En allmän förpliktelse till opartiskhet och sanning kan svårigen saknas, om den ock inskränker sig till att såsom tryckfrihetsmissbruk stämpla uppenbart ensidiga och missledande framställningar, vare sig de innebära en förutfattad dom eller eljest till parts skada låta hans sak framstå på ett förvrängt sätt. En sådan förpliktelse må gärna också vara förbunden med endast lindrig straffpåföljd; att denna straffpåföljd skulle, på grund av bestämmelsens plats i lagen, kunna ådömas utan anlitande av jury, må icke utgöra hinder. Genom sitt moraliska värde såsom stöd och norm kunde den ha en nyttig verkan. Nuvarande lag innehåller bland sina bestämmelser om rättegångshandlingar några satser som för det tryckta ordets bruk i detta avseende giva uttryck åt fordringarna på opartiskhet, sanning och anständighet. Den förestående revisionen skulle medföra en förlust om den helt vållade dessa satsers försvinnande ur vår nuvarande lag utan motsvarighet i en ny.»

Detta betänkande torde ej vara rätta platsen att upptaga den av *Svea Hovrätt* framförda tanken till bedömande. Tydligtvis innebure dess förverkligande — försåvitt ej stadgandet erhöle en sådan avfattning, att det i realiteten bleve ineffektivt — ett väsentligt ingrepp i pressfriheten, som icke utan grundligt och allsidigt övervägande kan ifrågakomma. Spörsmålet äger dessutom påtagliga beröringspunkter med andra spörsmål angående inskränkning i rätten att publicera rättegångshandlingar och rättegångsreferat, som på senare tid framträtt i den offentliga diskussionen, och synes fördensskull lämpligare böra komma under övervägande i samband med dessa. Den vittutseende karaktär, spörsmålet sålunda måste anses äga, utgör en ytterligare anledning att på

denna punkt liksom eljest ej behandla andra ämnen än dem, som ligga inom utredningens ram.

Om sålunda en modernisering av de ifrågavarande stadgandena ej kunnat föreslås, hava de å andra sidan ej heller synts kunna i sitt nuvarande antikverade skick bibehållas vid en revision av TF § 2. Någon allvarlig förlust torde deras utmönstrande ej kunna anses innebära. De hava därför i förslaget utslutits.

Det har slutligen måst övervägas, om ej, i överensstämmelse med 1912 års förslag, bestämmelserna i § 3 10:o borde överflyttas till den del av TF som avser allmänna handlingars offentlighet. Något tvingande skäl att företaga en sådan överflyttning har emellertid ej befunnits föreligga.

Överflyttning till TF § 2 av TF § 3 10:o (jfr 1912 års förslag kap. 2 § 5)?

I de fall, där enligt förslaget allmänna handlingars hemlighållande skall kunna bestämmas genom lag stiftad av konungen och riksdagen samfällt, torde böra gälla, att sådana lagfrågor skola behandlas av konstitutionsutskottet. Det stadgande i ämnet som förslaget innehåller (RO § 38 mom. 2) är så avfattat, att det ej avser sådan lagstiftning, varigenom tillgång öppnas till eljest hemliga handlingar. Dylik lagstiftning (exempelvis sådan lagstiftning som reglerar tillgången till straffregistret eller till patenthandlingar) torde hädanefter som hittills böra behandlas av det utskott, vartill den med hänsyn till sitt innehåll i övrigt hör.

Utskottsbehandlingen av lagfrågor rörande allmänna handlingars hemlighållande (RO § 38).

II. Allmänna handlingars offentlighet (TF § 2 1:o—4:o).

1:o.

Statsmyndigheters handlingar.

I mom. 1:o har intagits den huvudregel om rätt att av trycket utgiva och från myndigheter utfå allmänna handlingar, som i gällande TF återfinnes i § 2 4:o 1 st. och i 1912 års förslag i kap. II § 1 mom. 1.

Regeln hade i berörda förslag följande lydelse:

»Till främjande av en fri utövning av rättigheten att i tryck avhandla allmänna ärenden och sättet för deras handhavande skall, därest ej här nedan uttryckligen annorlunda stadgas, det vara en var tillåtet att i tryck utgiva Kungl. Maj:ts i statsrådet och i kommandomål, Riksdagens, allmänt kyrkomötes, domstolars, ämbetsverks och övriga till statens förvaltning hörande myndigheters, ämbets- och tjänstemäns, beredningars och kommittéers beslut, protokoll och skrivelser jämte alla andra hos dem förvarade handlingar av vad namn och beskaffenhet de vara må; och skola förty, med nedan stadgade undantag, alla sådana handlingar utan tidsutdräkt utlämnas till den det äskar i bestyrkt avskrift mot vederbörlig lösen eller, om ej betydande hinder möter, till avskrivning på stället utan lösen.»

Formuleringen i förevarande förslag anknuter till 1912 års förslag och åsyftar liksom detta att väsentligt förenkla och förtydliga de nu gällande bestämmelserna.

Liksom i nämnda förslag är regeln så avfattad, att den uteslutande avser handlingar, som höra till *vissa angivna myndigheter*; härutinnan överensstämmer den med gällande rätts stadganden angående utlämnande, men skiljer sig från dess stadganden angående tryckning, som åtminstone icke uttryckligt och tydligt utsäga, att frågan endast är om dylika handlingar. Den inskränkning, som ligger häri, är tydligen uteslutande skenbar: den tillåtelse att av trycket utgiva andra handlingar, som kan ligga i gällande rätts regler, är nämligen överflödig, då den utan vidare följer av den annorstädes stadgade allmänna tryckfriheten. Det kan t. o. m. ifrågasättas, huruvida tillåtelsen i avseende å myndigheternas handlingar strängt taget är behövlig; bestämmelsen härom har emellertid redan av den grund ansetts böra bibehållas, att den formellt sett utgör den naturliga anknypningspunkten mellan reglerna om handlingars utlämnande och tryckfrihetsförordningens övriga, i egentlig mening tryckfrihetsrättsliga innehåll.

Utom det att momentet anger de myndigheter, till vilka det hänför sig, utsäger det ock för det andra, *vilka* till dessa myndigheter hörande *handlingar* som avses.

Slutligen angives ock för det tredje den *ordning*, vari handlingarna skola utlämnas.

I 1912 års förslag yttras i den första av ovan berörda frågor:

»I detta moment (mom. 1 i kommitterades förslag) formuleras principen om den allmänt medborgerliga rättigheten att taga del av och i tryck utgiva till statsförvaltningen i dess vidsträcktaste mening hörande permanenta och tillfälliga institutioners samt ämbets- och tjänstemäns handlingar, och fastslås tillika, att inga andra undantag från denna allmänna regel äga rum än dem tryckfrihetslagen själv uttryckligen stadgar.

*Offentlig-
hetsregeln
innebörd;
vilka myn-
digheter?*

Förslaget avviker härvid i ingen mån i sak, men väl betydligt i form från nu gällande tryckfrihetsförordning. Denna använder nämligen som bekant metoden att utförligt uppräknat såväl de olika statsorganen som ock de särskilda arterna av handlingar. Syftet härmed har uppenbarligen varit att omsorgsfullt förebygga varje möjlighet att genom förtolkning av lagen obehörigen inskränka principens giltighetsområde. Sett mot bakgrunden av dåvarande tidsförhållanden, må ett dylikt försiktighetsmått hava haft sina goda skäl. Men sedan den obetingade giltigheten av principen om ifrågavarande allmänna handlingars offentlighet — fränsett de uppställda undantagen — numera fullständigt levat sig in i det allmänna medvetandet, kunna inga välgrundade betänkligheter längre framställas mot att denna princip gives en mera generell formulering. Förslaget har därför valt denna väg, varvid all omsorg blivit nedlagd på att de valda uttrycken otvetydigt täcka hela det gamla innehållet. I och för sig måste givetvis det här använda redaktionssättet tillerkännas bestämda företräden framför det gamla, vilket dels medför brist på överskådlighet, dels utsätter för förbiseenden vid uppräknningen, dels slutligen nödvändiggör täta grundlagsändringar, allteftersom statsförvaltningens verksamhetsformer ändras.

I själva verket saknas i den nuvarande förteckningen, trots att den naturligen åsyftar fullständighet, vissa handlingar, som visserligen enligt gällande rätt och rättsuppfattning äro och även framdeles böra vara offentliga, och som till och med äro av den vikt, att de ansetts böra upptagas även i den summariska översikt, som förslagets text lämnar.

Så är fallet med de handlingar, som inkomma till Kungl. Maj:t för att i *statsrådet* eller i *kommandoväg* behandlas, likasom även från statsdepartementen och kommandoexpeditionerna utgående skrivelser; den omständighet, att de i statsrådet och inför Konungen i kommandomål förda protokoll äro och fortfarande böra vara för allmänheten tillgängliga först efter det viss tid förflutit från deras upprättande, synes endast böra föranleda, att denna modifikation av regeln upptages bland undantagsstadgandena.

Beträffande *Riksdagens* protokoll och handlingar kunna desamma enligt § 2 mom. 4 andra stycket tryckfrihetsförordningen enligt dess lydelse den 31 juli 1867 icke före femtio år efter protokollets eller handlingens datum till tryckning fordras eller utan vederbörandes tillstånd utbekommas. Enligt § 82 riksdagsordningen skola dock de i kamrarna förda protokoll och övriga riksdagshandlingar på statens bekostnad, så tidigt ske kan, av trycket utgivas, de senare fullständigt, och protokollen i den mån kamrarna var för sig förordna — en regel, som beträffande riksståndens protokoll redan fanns uttryckt i 1810 års riksdagsordning.

Det har synts kommitterade vara av vikt, att i en ny tryckfrihetslag riksdagshandlingarnas tillgänglighet för allmänheten principiellt fastslås under huvudregeln om handlingars offentlighet. Att meningen är, att härunder skola inbegripas även riksdagens utskott, framgår av förslagets § 2.

Jämväl allmänt kyrkomötes handlingar hava ansetts böra här uttryckligen omnämnas.

Vården av riksdagens handlingar åligger för närvarande, med undantag, som påkallas av pågående riksdag, närmast riksdagens bibliotekarie, vilken enligt de av 1882 års riksdag fastställda stadgar för dess bibliotek har den omedelbara befattningen med och tillsynen över de böcker, arkivalier och kartor m. m., som finnas dels i själva bibliotekslokalen, och dels i de för riksdagens och kamrarnas kanslier samt de för utskotten avsedda lägenheter. Allmänt kyrkomötes handlingar överlämnas efter mötets avslutande till riksarkivet.

Såsom redan skett i gällande lag hava av statsmyndigheter tillsatta *kommitteers och beredningars* handlingar ansetts böra i ifrågavarande sammanhang uttryckligen nämnas.»

I sakligt hänseende ansluter sig förevarande förslag på det närmaste till 1912 års förslag. Vissa jämkningar hava dock företagits.

Förslaget upptager ej Kungl. Maj:t bland de myndigheter, vilkas handlingar äro offentliga. Anledning därtill utgöra de formella svårigheter, som följa av att Kungl. Maj:t särskilt nämnes. Sakligt sett utsäger emellertid förslaget detsamma som 1912 års förslag, då det särskilt omnämner de organ, genom vilka Kungl. Maj:ts verksamhet utåt förmedlas: statsdepartementen och kommandoexpeditionerna.

Jämte »myndigheter» nämner förslaget också »till statens förvaltning hörande *inrättningar*». Tillägget har synts behöfligt med hänsyn till den osäkerhet som på vissa punkter torde råda beträffande innebörden av termen »myndighet».

För vinnande av större tydlighet — särskilt med hänsyn till de ställen i följande moment, där det är anledning att nyttja termen myndighet — har det ansetts lämpligt att direkt angiva, att de i momentet uppräknade myndigheterna och inrättningarna m. m. i TF § 2 sammanfattas under termen »statsmyndighet». Den omredigering, som därmed följt, har även erbjudit fördelen av en språkligt sett mera tillfredsställande formulering.

*Offentlighetsregelns
innebörd:
vilka handlingar?*

De handlingar, som skola vara offentliga, beskrivas i gällande rätt såsom »allmänna ärenden rörande handlingar». Då i förevarande förslag, liksom i 1912 års förslag, de ord, som uttrycka fordran på att handlingarna skola röra »allmänna ärenden», fått bortfalla, har härmed ingen ändring i sak i avseende å statsmyndigheters handlingar åsyftats. I själva begreppet »handling» torde nämligen ligga, att den skrift, som så betecknas, tillhör ett »ärende», och vad åter angår bestämningen »allmän», torde den vara utan betydelse, då varje ärende hos en statsmyndighet torde böra betecknas som »allmänt». I avseende å kommunalmyndigheters handlingar och andra handlingar, å vilka enligt förevarande förslag TF:s regler skola kunna bli tillämpliga (se mom. 42:o), skulle emellertid termen »allmänna ärenden», om den bibehölles, möjligen kunna leda till en icke önskvärd begränsning av sekretessen. Den skulle nämligen kunna så fattas, att den endast avsåge de ärenden av statlig natur som kommunerna och de i mom. 42:o omförmälda inrättningar handhava (jfr s. 71). Med hänsyn härtill har det ansetts lämpligast att, liksom i 1912 års förslag, icke till termen »handlingar» foga några ytterligare bestämmningar.

Vid bestämmandet av de handlingar, som böra vara offentliga, har förslaget sökt att särskilja tre huvudkategorier: utgångna, inkomna och hos myndigheterna upprättade, där förvarade handlingar.

På den första av dessa kategorier syftar 1912 års förslag i första hand med termen »beslut». Då även »skrivelser» nämnas, åsyftas väl också härmed till dels handlingar, som utgått från myndigheter. Förevarande förslag har velat undvika termen »beslut». Förmodligen har detta ord, då det ursprungligen insattes i TF, uppfattats såsom åsyftande själva det skriftliga uttrycket för ett avgörande (jfr t. ex. termen »riksdagsbeslut»). Med nutida språkbruk leder det emellertid knappast tanken i denna riktning, utan snarast till själva åtgärden, den må sedan hava klätts i skriftlig form eller icke. Ordets användande är därför ägnat att undanskymma det förhållandet, att § 2 uteslutande hänför sig till handlingar. Mot ordets uteslutande skulle möjligen kunna invändas, att det skulle vara på dess förekomst, som rättigheten att, exempelvis i och för besvär anförande, få en av myndighet vidtagen åtgärd fixerad i skriftlig form skulle grunda sig. Så torde emellertid ej förhålla sig: den skyldighet att utlämna, som TF stadgar, avser enligt gällande rätt endast förefintliga handlingar och innebär ej skyldighet att upprätta sådana. Det har därför ej ansetts kunna möta några betänkligheter att ersätta ordet med ett annat, som tydligare pekar på det som med stadgandet avses. Efter förebild av RF § 38 har ordet »expeditioner» använts, som på ett fullt tydligt sätt torde utmärka alla de handlingar av ifrågavarande slag som böra vara offentliga och som därför också gör termen »skrivelser» på denna punkt överflödig. — Mot termen »expeditioner» kan möjligen invändas, att, medan man väl kan tala om rätt att *av trycket utgiva* sådana, det däremot strängt taget icke kan bli fråga om deras *utlämnande*. I stället för den redan utgångna expeditionen är det ett koncept till eller en kopia av densamma, som skall tillhandahållas. Förslaget utgår emellertid ifrån att sådant tillhandahållande, utan våld på språkbruket, kan betecknas som utlämnande av »expeditionen».¹

I avseende på den tidpunkt, vid vilken skyldighet att utlämna en expedition föreligger, yttras i 1912 års betänkande, att vanliga i ämbetsverken upprättade och behörigen justerade koncept till utgående expeditioner ej i ifrågavarande sammanhang vore att »anse såsom handlingar, förrän den på konceptet grundade utskriften behörigen undertecknats och avskilts från den undertecknandes person, vilket väl i allmänhet sker med dess utlämnande till expediering. Detta är uppenbarligen även förutsättningen för skyldighet att tillhandahålla konceptet i avskrift enligt gällande förordning angående expeditionslösen».

Svca hovrätt yttrar i samma fråga (och, i samband därmed, i frågan om tidpunkten för de till beslut hörande protokollens offentlighållande):

¹ Detta har kommit till uttryck i den omedelbart efteråt följande vändningen: »hos dem förvarade andra handlingar». Om man i st. uteslöt ordet »andra» och således lät rätten att utfå expeditionskoncepten eller kopiorna bero av dessas egenskap att vara hos myndigheterna förvarade handlingar, bleve det svårt att på ett naturligt sätt angiva den tidpunkt, då de skola tillhandahållas (tidpunkten för »utfärdandet»; se s. 50).

*Utfärdade
expeditioner.*

»Ett ej oviktigt spørsmål, vars rätta besvarande icke under alla förhållanden med erforderlig tydlighet framgår av tryckfrihetsförordningen, är det, som angår tidpunkten, då en handling, som upprättas hos en myndighet, skall anses föreligga i så definitivt skick, att handlingens utlämnande kan påfordras. När, exempelvis, konceptet till en hovrättsdom på lagstadgat sätt underskrivits av samtliga i målets avgörande deltagande ledamöter, kan det synas, som om hinder ej borde möta för handlingens utlämnande. I själva verket bör emellertid en dylik handling ej betraktas såsom offentlig, förr än anslag om domen i vederbörlig ordning ägt rum och utskriften avlämnats till expediering. Ej heller bör det vid målets avgörande förda protokollet få utlämnas före domens expedierande. Ett tillhandahållande i förtid av vare sig dom eller protokoll skulle kunna möjliggöra missbruk av sålunda vunna upplysningar och lärar för övrigt stå i strid med den i 23 kapitlet 6 § rättegångsbalken givna bestämmelsen om möjlighet för domstolsledamot att ända till dess dom är avsågd ändra sin mening. Även i avseende å andra domstolars fattade men ännu ej avkunnade beslut — till exempel högsta domstolens — synes böra gälla, att koncept och vid besluts fattande fört protokoll icke äro att före beslutets expedierande hänföra till offentliga handlingar. En bestämmelse, som tydligt utmärker, att avkunnande eller expedierande av beslut här vid lag är den avgörande tidpunkten, synes, därest en allmän revision av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet skall ifrågakomma, vara på sin plats. Om, såsom det vill synas, den antydda regeln bör äga tillämplighet även i fråga om beslut av andra myndigheter än domstolar, skulle måhända åt den erforderliga bestämmelsen kunna givas ungefärligen den avfattning, att när i mål eller ärende, som handlägges av domstol eller annan myndighet, beslut är fattat och i koncept uppsatt, konceptet eller vid beslutets fattande fört protokoll ej må utlämnas förr än beslutet är i stadgad ordning avkunnat eller expedierat.»

I liknande riktning har *Skolöverstyrelsen* uttalat sig.

Vad Svea Hovrätt och *Skolöverstyrelsen* sålunda anfört, torde — i anslutning till vad som torde vara gällande rätts ståndpunkt — enklast kunna, i avseende på expeditioners utlämnande, vinna beaktande på det sätt, att TF endast angiver »utfärdade» expeditioner såsom föremål för skyldigheten att utlämna.

Inkomna handlingar.

Förslaget upptager för det andra till myndigheter inkomna, hos dem förvarade handlingar. Det synes vara av vikt att på detta sätt — liksom i 1912 års förslag — tydligt utmärka, att offentlighetsregeln avser alla slag av inkomna handlingar, ej blott de kategorier som omförmälas i gällande TF (»memorialer, ansökningar, förslag, betänkanden, besvär»). I praxis torde man visserligen, åtminstone på senare tid, i allmänhet hava bortsett från den begränsning, som skulle kunna ligga i denna uppräknings; önskvärt torde emellertid vara att varje tvekan härutinnan undanröjes genom den generella formulering som här föreslagits (se även s. 271).

I avseende på nu ifrågavarande handlingar möter frågan, under vilka förutsättningar en handling kan anses vara »inkommen» till en myndighet. Svårigheter erbjuder här framför allt behandlingen av sådana framställningar, som ställts till en ämbets- eller tjänsteman personligen. *Skolöverstyrelsen* yttrar härom:

»Vad beträffar en till ledamot inom ett ämbetsverk ställd skrift, vars innehåll berör förhållande, som utgör föremål för ämbetsverkets verksamhet, torde

väl i regel en sådan skrift få anses hava karaktären av ett personligt meddelande men kan givetvis också, om än undantagsvis, komma att övergå till offentlig handling ingiven till ämbetsverket.»

Principiellt bör stadgandet naturligen gälla i avseende å det som inkommit till myndigheter och tjänstemän *i tjänsten*. TF torde emellertid icke lämpligen kunna lämna svar på frågan, när en inkommen handling skall anses hava denna egenskap; erinras bör, att skrivelsernas adressering icke under alla omständigheter torde kunna anses absolut avgörande, i vare sig den ena eller den andra riktningen.

I avgivna yttranden har uppmärksamheten fästs vid särskilda kategorier av skrivelser, som ansetts icke böra behandlas som offentliga handlingar i TF:s mening.

Sälunda har *Skolöverstyrelsen* uttalat, att en till myndighet inkommen anonym skrivelse eller skrift, undertecknad med ett uppenbarligen fingerat namn, icke torde av myndigheten behöva utlämnas till offentligheten. *K. B. i Östergötlands län* önskar ett tillägg till eller förtydligande av nu gällande föreskrifter i den riktning, att anonyma skrivelser av innehåll, som är kränkande för enskilda personer eller eljest av anstötlig beskaffenhet, särskilt i de fall, då en dylik skrivelse utan att föranleda någon åtgärd lägges till handlingarna, icke skall betraktas som offentlig handling, och vederbörande statsmyndighet sålunda befrias från skyldigheten att utlämna en sådan skrivelse till avskrift, åtminstone på begäran av annan än den, som blivit genom skrivelsen i fråga förfördelad.

Skolöverstyrelsens uppfattning, att ifrågavarande handlingar ej behöva utlämnas, torde icke vara utan stöd i rättspraxis. Måhända bör man emellertid komma till ett annat resultat vid tolkningen av en bestämmelse, vilken — på sätt i förslaget sker — ersätter uppräknningen av olika slag av handlingar med en mera generell bestämning. Det synes dock under alla omständigheter tvivelaktigt, huruvida myndighet kan anses skyldig att över huvud taget betrakta sådana skrifter såsom till densamma inkomna. Men även om i något fall skyldighet skulle kunna anses föreligga att tillhandahålla allmänheten en dylik skrivelse, synes därigenom icke så stora olägenheter uppstå, att det är anledning att genom lagbestämmelser — som det säkerligen ej bleve helt lätt att på ett tillfredsställande sätt utforma — söka förebygga dem.

Skolöverstyrelsen har ytterligare ansett sig »böra från sitt eget ämbetsområde framhålla, hurusom fall emellanåt kunna inträffa, då önskvärt vore, att en till ämbetsverket ingiven handling omedelbart undandrogas offentligheten. Ett typiskt fall av ifrågavarande slag föreligger exempelvis vid en av målsman till en lärjunge vid ett läroverk hos överstyrelsen mot en enskild lärare gjord missnöjesanmälan av sådan beskaffenhet, att den föreliggande frågan bör ordnas utan något som helst ingripande från överstyrelsens sida och handläggas helt och hållet lokalt, d. v. s. av vederbörande rektor eller inspektor».¹

Den angivna situationen, som generellt kan karakteriseras så, att handling inkommit till annan myndighet än den, som har att — eller anses böra — handlägga ärendet, synes emellertid knappast böra föranleda några särskilda be-

¹ Styrelsen för *Läroverkslärarnes riksförbund* har riktat gensagor mot denna Skolöverstyrelsens uppfattning. Se s. 155 f.

stämmelser, allra helst som dylika bestämmelser icke gärna kunna tänkas erhålla ett sådant innehåll, att tillgång till handlingarna hos den myndighet, till vilken de i sista hand komma — i det ovan återopade fallet exempelvis hos vederbörande rektor — blir avskuren. Tydligt är å andra sidan, att den ursprungligen mottagande myndighetens skyldighet att utlämna i många fall måste bortfalla därigenom att handlingen omedelbart vidarebefordras.

Ett annat spörsmål har *Socialstyrelsen* berört:

»Om någon i skrivelse till ett ämbetsverk eller en myndighet uttryckligen betecknat skrivelsen eller densamma åtföljande handlingar såsom förtroliga eller vid avgivande av icke obligatoriska uppgifter för statistiskt eller annat ändamål gjort det förbehåll, att uppgifterna icke skulle utlämnas, synes det skäligt, att sådana handlingar må kunna undandragas offentligheten.»

Liknande synpunkter framföras av *Kommerskollegium* och av *Stockholms stads statistiska kontor*.¹

Det problem, som här berörts, är av stor räckvidd. Det är uppenbart, att offentlighållandet av sådana handlingar, som nu nämnts, ofta kan för statens verksamhet på olika områden vara hinderligt. Saken skulle kunna uttryckas så, att i många situationer upplysningar, som för statens verksamhet kunna vara av stor nytta, undandragas staten, därför att den ej kan hindra att de tillika bliva tillgängliga för offentligheten. Denna risk avhåller mången gång dem, från vilka upplysningar kunna påräknas, att lämna sådana i skrivelser till vederbörande myndighet eller föranleder, att upplysningarna i stället, till men för myndighetens verksamhet, lämnas i annan form, exempelvis blott muntligen eller i privata meddelanden till dess tjänstemän. Det vore med hänsyn härtill i många situationer utan tvivel önskvärt, att möjlighet till vissa handlingars hemlighållande förefunnes. Lösningen borde i så fall givetvis sökas i den riktningen — delvis antydd i Socialstyrelsens yttrande — att offentligheten fullt ut upprätthölles i fråga om sådana handlingar, som vederbörande vore skyldig att ingiva eller som eljest så att säga nödvändigt hörde till ett ärende, medan däremot möjligheten av förbehåll skulle erkännas, där ingen sådan nödvändighet föreläge. Detta innebure att icke låta handlingens faktiska förefintlighet hos en myndighet ensam vara avgörande.

Emellertid är det uppenbart, att en bestämmelse i nu angiven riktning skulle innebära en förändring av stor principiell betydelse och av en räckvidd, som är svår att överblicka. Grundtanken i gällande bestämmelser torde vara, att allmänheten skall — framför allt i den offentliga kontrollens intresse — äga tillgång till allt det skriftliga material, som faktiskt ligger till grund för myndigheternas avgöranden. TF:s förutsättning är tydligen, att härigenom motiven för myndigheternas beslut skola framstå i möjligast fullständiga belysning. Det är sant, att denna förutsättning i stor utsträckning ej slår in; det kan ju ej förhindras, att upplysningar införskaffas i annan form än genom skriftligt material. Men denna omständighet bör ej föranleda att själva grundtanken släppes. Med ett sådant steg som här ifrågasatts (tillerkännandet av en allmän rätt för den som ingiver en handling att under ovan antydda förut-

¹ Se även s. 215 f.

sättningar påkalla dess hemlighållande) skulle man — hur försiktigt än bestämmelserna bleve formulerade — i själva verket riskera uppkomsten av en förvaltningspraxis som i oberäknelig omfattning inskränkte de för offentligheten tillgängliga handlingarna. En sak för sig är, att man på särskilda bestämt avgränsade områden torde kunna utan olägenhet tillerkänna bindande verkan åt gjorda förbehåll om hemlighållande. — I detta sammanhang bör ock hänvisas till vad i mom. 4:o säges om vissa handlingar, vilka icke böra anses vara i TF:s mening inkomna till myndigheter.

Nu ifrågavarande handlingar böra, liksom enligt gällande rätt är fallet, vara tillgängliga alltifrån den tidpunkt då de faktiskt inkommit till myndigheten (jfr härom 1912 års betänkande, s. 175, samt N. J. A. 1911 s. 506).¹ Skyldigheten att utlämna en inkommen handling upphör å andra sidan enligt sakens natur, då handlingen ej längre finnes kvar hos myndigheten.

Inom den tredje kategorien av handlingar, nämligen de handlingar som upprättats av myndigheten själv och hos densamma förvaras, möta de svåraste frågorna i avseende å offentlighetens räckvidd. Tydligt är nämligen, såsom i 1912 års betänkande framhållits, att »icke vilka som helst av en tjänsteman för begagnande i tjänsten gjorda anteckningar böra i detta sammanhang hänföras under begreppet handling». Svårigheten ligger i att avgöra, under vilka förutsättningar en skriftlig uppteckning är att anse som — eller bör vara — skyddad mot offentliggörande.

Hos myndigheter upprättade, där förvarade handlingar (utom expeditioner).

Nu gällande bestämmelser såväl i RF § 86 som i TF § 2 4:o omförmåla först och främst »protokoll»; detsamma gäller om 1912 års förslag. Att protokoll, där sådana förekomma, böra vara offentliga, är också självklart. Ifrågasätts kan endast, om de alltjämt böra särskilt omnämnas. Att så skett i 1810 års TF är naturligt, om man besinnar, hurusom protokollföringen i äldre tiders förvaltning spelade en väsentligt större roll och hade en större omfattning än numera är fallet. Hos flertalet myndigheter förekomma nutilldags protokoll endast i ringa utsträckning. Detta förhållande behöver naturligen ej i och för sig föranleda ordets uteslutande. Men för denna åtgärd talar den omständigheten, att det särskilda omnämmandet av protokollen torde kunna medföra missförstånd i för offentligheten menlig riktning. Ställer lagen vid sidan av varandra »protokoll» och »handlingar», ligger det missförståndet — såsom åtskilliga i utredningen inkomna yttranden tydligt giva vid handen — nära till hands, att med »handlingar» endast åsyftas sådana handlingar, som ligga till grund för i protokollen omförmälda beslut, m. a. o. handlingar »till protokollet». Detta innebär emellertid en inskränkning i offentlighetsregelns räckvidd, som ej stämmer överens med gällande rätt och ej kan ifrågakomma; vid revisionen synes ock böra tillses, att ett dylikt missförstånd i praxis ej befordras. Det särskilda omnämmandet av protokollen är desslikes ägnat att

¹ Den 9 febr. 1910 avlät justitieombudsmannen framställning till Kungl. Maj:t om förtydligande av TF § 2 4:o i den riktning, att därigenom måtte omöjliggöras sådan tolkning av nämnda lagrum att handlingar utlämnade skulle kunna vägras på den grund att det ärende till vilket handlingen hörde ej slutbehandlats. Enär i 1912 års betänkande hänsyn tagits till denna framställning, förklarades densamma genom beslut den 7 juli 1916 ej föranleda någon åtgärd.

väcka tvivelsmål rörande andra slag av handlingar. Sålunda har *Kommers-kollegium* uttalat, att om meningen är att diaries skola räknas till offentliga handlingar, de uttryckligen böra angivas såsom sådana. Detta yttrande belyser, huru man genom protokollens omnämmande tvingas att omnämna varje-handa andra grupper av handlingar. Det är emellertid tydligt, att varje sådan kategori som omnämnes är ägnad att väcka nya tvivelsmål.

Vidare är det särskilda omnämmandet av protokollen ägnat att medföra missförstånd och osäkerhet vid tolkningen av de bestämmelser, som från offentlighet undantaga särskilda grupper av »handlingar».

Med hänsyn härtill har det ansetts riktigast att icke särskilt omförmåla vare sig protokollen eller andra särskilda grupper av handlingar, utan stanna vid den generella bestämningen: »handlingar». Skulle denna åtgärd möta betänkligheter, torde i varje fall, exempelvis genom begagnande av uttrycket fall »andra handlingar», böra tillses, att protokollen tydligt framstå såsom en art av handlingar.

Det återstår att överväga, huruvida begreppet »handlingar» låter sig närmare preciseras. Det ligger härvid nära till hands att söka beakta den olägenhet som för staten i många fall — direkt och indirekt — uppkommer därigenom, att skriftliga uppteckningar, som av myndigheterna göras i och för deras verksamhet, i och med detsamma prisgivas åt offentligheten. Med hänsyn till denna olägenhet förekommer i svensk förvaltningspraxis säkerligen, att myndigheternas arkiv på olika punkter bliva betydligt mera knapphändiga i sina upplysningar än som för planmässigheten, kontinuiteten och ändamålsenligheten i deras verksamhet kunde vara önskvärt. Uppteckningar, som under andra förhållanden utan tvekan skulle fått sin plats bland myndighetens egna handlingar, stanna i privata samlingar; upprättandet av i och för sig nyttiga liggare, journaler, anteckningsböcker och register av olika slag undvikes; protokoll och diaries m. m. avfattas så summariskt som möjligt o. s. v. Om omfattningen av denna företeelse gör man sig inom förvaltningen måhända icke alltid full klarhet — därför att den på grund av långvarig praxis anses självklar och ofrånkomlig —; dess stora betydelse kan emellertid ej dragas i tvivelsmål. För tillgodoseende av nu antydda synpunkt kunde — liksom vid frågan om inkomna handlingar — särskilt ifrågakomma att göra en skillnad mellan sådana skriftliga uppteckningar av olika slag, som kunna sägas vara nödvändiga — det vill i detta sammanhang säga: sådana som en myndighet är skyldig att upprätta — och sådana som ej hava denna karaktär. Mot en sådan uppdelning talar emellertid redan den omständigheten, att enligt gällande rätt offentligheten otvivelaktigt icke är inskränkt till den förstnämnda kategorien, de »nödvändiga» handlingarna; uppdelningen skulle således innebära ett avsevärt kringskärande av offentligheten. Den ifrågasatta avgränsningen vore för övrigt endast ägnad att i mycket ofullständig mån tillgodose den synpunkt som ovan framhävts.

Icke heller på andra vägar synes det möjligt att utan ett alltför kännbart åsidosättande av offentlighetsintresset företaga en uppdelning med syfte att tillgodose nämnda synpunkt.

Om man således nödgas stanna vid att i TF angiva »handlingar» såsom föremål för offentlighet, står likväl fast att, på sätt 1912 års betänkande framhållit (se ovan), icke varje skriftlig uppteckning kan eller bör anses såsom en handling i TF:s mening. Hittills gällande praxis synes härvid peka hän emot en gräns som i huvudsak bestämmes av uppteckningens form — d. v. s. dess egenskap att hava eller icke hava den yttre beskaffenhet som ligger i begreppet »handling». Det bör — därpå synes praxis peka — vara fråga om en i stadgad ordning eller enligt praxis färdigställd handling, som kan sägas vara införlivad med myndighetens samlingar. Kravet på ett dylikt införlivande i samlingarna ligger redan i det allmänna villkoret, att handlingarna skola »förvaras» hos vederbörande myndigheter. Om därtill lägges, att det skall vara fråga om en hos myndigheten »upprättad» handling, synes därmed ett någorlunda adekvat uttryck hava givits åt det krav, som dessutom torde ligga i gällande bestämmelser, så som de i praxis tolkas.

Det har i några inkomna yttranden ifrågasatts att närmare precisera tidpunkten för offentlighållandet av vissa av de ifrågavarande handlingarna. Så t. ex. har ifrågasatts ett lagfästande av den redan nu tillämpade regeln, att ett protokoll först i och med sin justering blir offentlig handling. *Svea Hovrätt* har i sitt yttrande (återgivet ovan sid. 49 f.) ifrågasatt ett ännu längre gående steg: protokoll borde ej få utlämnas förrän beslutet är i stadgad ordning avkunnat eller expedierat.

Om, såsom i förslaget avses, protokollen ej särskilt omnämnas, kan det knappast ifrågakomma att särskilt beträffande dem utsäga vad som ändå för deras del måste anses följa av den allmänna satsen om att handlingen är tillgänglig då den upprättats; ett protokoll får väl nämligen just i och med sin justering anses vara definitivt upprättat. Vad åter angår den av *Svea Hovrätt* framförda tanken på hemlighållande i vissa fall även efter justeringen, kan invändas, att om den än framstår såsom naturlig inom rättskipningen, där protokollen regelmässigt utmyнна i och motsvaras av expeditioner, den på åtskilliga andra håll troligen skulle medföra svåröverskådliga konsekvenser och åtskillig osäkerhet i tillämpningen. Principiellt synes det ock betänkligt att, sedan beslutet genom justering blivit åtminstone i viss mening definitivt, utesluta offentligheten. I varje fall kan det knappast komma i fråga att konsekvent och på alla områden genomföra den grundtanke, från vilken hovrättens förslag synes utgå, nämligen att myndighets beslut bör hemlighållas, så länge den har möjlighet att vidtaga ändring eller rättelse i detsamma. Om man åter inskränker spörsmålet till att allenast avse domstols protokoll, torde det kunna ifrågasättas, huruvida så betydande olägenheter på detta område yppats, att en specialbestämmelse kan anses av behovet påkallad. På nu anförda skäl har i förslaget ingen specialregel med avseende på tiden för protokolls offentlig-hållande blivit upptagen.

Skyldigheten att tillhandahålla handling anses enligt gällande rätt »ej förutsätta uppgift från sökandens sida om visst ärende, till vilket handlingen hör, eller över huvud andra uppgifter än som kunna erfordras för handlingens iden-

*Ordningen
för hand-
lingars ut-
lämnande.*

tifierande» (1912 års betänkande, s. 176).¹ Giltigheten av denna sats torde ej upphävas av det utslag av Kungl. Maj:t i statsrådet den 22 jan. 1887, vilket innehöll att ändring ej gjordes i ett domkapitels utslag, som avvisade en persons anspråk på att få genomse en husförhörsbok i de delar, vari anteckning förekomme om henne eller hennes barn under senaste tjugo år. — Någon rubbning i nämnda allmänna grundsats åsyftar förslaget icke; en sådan torde också näppeligen kunna genomföras utan att offentligheten i väsentlig mån kringskäres. Det torde icke heller låta sig göra att på ett betryggande sätt i lagtext utforma det önskemål som *Västerås domkapitel* — i anslutning till nyss berörda rättsfall — uttrycker så, att det »i varje fall icke torde böra tillåtas att utan vidare genomse kyrkliga handlingar av vad slag och i vilket ärende som helst, utan bör en sådan tillåtelse i allmänhet inskränka sig till en viss uppgiven sak, i vilken upplysning önskas».

Rätten att utfå handlingar består enligt gällande rätt av två anspråk; sökanden kan i regel efter gottfinnande göra gällande anspråk antingen på avskrift (mot lösen) eller på handlingens utlämnande i original (avgiftsfritt). Fullt otvetydigt är visserligen ej den sistnämnda rättigheten uttryckt i avseende å alla myndigheter, men i praxis torde den utan tvekan anses förefintlig i alla de situationer TF § 2 4:o avser. Härutinnan har ingen ändring ifrågakommit. I formellt hänseende har emellertid den klarare och överskådligare formulering som förekommer i 1912 års förslag tagits till förebild. Med beaktande av en av *Kommerskollegium* gjord erinran har ordet »lösen», vilket kan fattas i motsats mot »stämpel», utbytt mot »avgift».

I samband härmed uppkommer emellertid spørsmålet, vilken styrka som bör tilläggas dessa anspråk i jämförelse med andra ämbetsplikter som åligga vederbörande myndigheter. Gällande rätt besvarar endast så till vida detta spørsmål, att det å ena sidan heter att utlämnandet skall äga rum »genast och utan tidsutdräkt», och att å andra sidan tillgången till själva originalet kan vägras, »om därvid betydande hinder vore». I praxis har den uppfattningen kommit till synes, att handling bör tillhandahållas i den ordning, som är förenlig med vederbörande tjänstemans övriga tjänsteåligganden, expeditionsgöromålens gång och handlingens behöriga vård (se 1912 års betänkande s. 176).

En lämplig avvägning mellan anspråken på handlingars utbekommande och myndigheternas berättigade anspråk på att ej över hövan betungas är tydligenvis en både maktpåliggande och ömtålig uppgift. I åtskilliga inkomna yttranden hava hithörande spørsmål berörts. Efter erinran om såväl gällande rätts innehåll som vad 1912 års förslag innehåller i ämnet yttrar *Skolöverstyrelsen*:

»Beträffande hithörande bestämmelser, såväl de nu gällande som de i berörda förslag framförda, kan överstyrelsen icke underlåta att påpeka de understundom ganska stora svårigheter, som kunna yppa sig vid den praktiska tillämpningen av desamma. Det har nämligen allt för ofta inträffat, att allmänheten — däribland särskilt pressens representanter — påfordrat att få taga del av till överstyrelsen inkomna handlingar i ett ärende vid sådana till-

¹ Jfr även Justitieombudsmannens berättelser 1914, s. 100 ff. och 1920, s. 149 ff.

fällen, då ärendet varit föremål för beredning för omedelbar föredragning av en ledamot inom verket vare sig i plenum eller inför chefen. Att ett dylikt avbrott i beredningen ej sällan kan verka i hög grad hindrande på arbetet inom ett ämbetsverk, torde ligga i öppen dag; och överstyrelsen vill därför framhålla nödvändigheten därav, att uti en blivande lagstiftning i ämnet åt nu åsyftade bestämmelser gives en avfattning ägnad att åt ämbetsverket och dess befattningshavare bereda icke blott tillräcklig utan tillräckligt sammanhängande tid, för att arbetets behöriga gång genom de ifrågavarande åtgärdernas vidtagande icke på något sätt må rubbas eller störas.

Med hänsyn till vad överstyrelsen nu anført rörande offentligheten av de till ett ämbetsverk inkomna eller inom verket upprättade handlingar samt angående sättet och ordningen för att tillhandahålla allmänheten desamma, synes det överstyrelsen synnerligen önskvärt, att närmare bestämmelser komma att i de påpekade avseendena meddelas vid en blivande ny lagstiftning i förevarande ämne. Särskild uppmärksamhet förtjänar härvid frågan om i vilken utsträckning ett verks ofta begränsade arbetskrafter må kunna tagas i anspråk för verkställande av ett så till pass utanför verkets egentliga ämbetsområde liggande mekaniskt avskrivnings- och kollationeringsarbete, som här skulle kunna ifrågasättas.»

Lantmäteristylelsen hänvisar till det yttrande som av styrelsen avgivits i ämnet den 18 okt. 1909. I detta yttrande anfördes bl. a.:

»Beträffande härefter frågan om den ordning, i vilken handlingar skola hållas tillgängliga för dem, som därav önska taga del, så har styrelsen i denna del av ämnet icke något att erinra utom i avseende å vederbörandes rätt att å stället avskrika eller låta avskrika tillgängliga handlingar. Den inskränkning, som för närvarande finnes stadgad i denna rätt och som innefattas i orden »om därvid betydande hinder vore» är enligt styrelsens mening icke tillfyllest, därest, såsom styrelsen förutsätter, även kartor falla under tryckfrihetsföreskrifternas föreskrifter.

Under samma förutsättning och då avskrift torde i fråga om karta vara liktydigt med kopia, lär nämligen varje svensk medborgare få anses äga rätt att på stället själv eller genom annan kopiera tillgängliga kartor. Detta kan vanligen ske antingen genom avstyckning av förefintlig karta och därefter skeende uppritning eller ock, därest genomskinligt papper användes, genom att detta lägges ovanpå den karta, som skall kopieras, då uppritning omedelbart kan ske, utan föregående avstickning. I båda fallen blir kartan utsatt för den kopierandes behandling, och den direkta eller indirekta skada, som vållas kartan, blir beroende av den aktsamhet, som denne därvid ådagalägger. Även om direkt ovarsamhet icke kan tillvitas honom, torde det emellertid vara tydligt, att man endast undantagsvis kan vänta den vana och det intresse i fråga om en karts lämpliga behandling, som i allmänhet äro önskvärda och som måste fordras särskilt i avseende å kartor, vilka förut äro mindre väl medfarna eller vilka på grund av ålder äro lätt utsatta för att skadas snart sagt genom blotta vidrörandet.

Det torde kunna erinras, att erforderlig varsamhet kan framtvingas genom föreskrifter om uppsikt över kopieringsarbetet. Styrelsen håller emellertid före, att någon garanti icke därigenom kan beredas för att den kopierade kartan ej skadas, och vill i detta sammanhang även erinra om de kostnader, som komme att erfordras till avlöning av lämpliga arbetskrafter för utövande av sådan uppsikt.

Sedan lantmäteristylelsen alltså påvisat det behov, som föreligger att borttaga rätten att på stället taga kopior av kartor, torde till behandling böra upptagas frågan, om en dylik inskränkning kan ske, utan att allmänhetens intresse

trädes för nära. Denna fråga tillåter sig lantmäteristyrelsen besvara obetingat jakande, och såsom skäl härför vill styrelsen hänvisa till den låga taxa, som inom lantmäteriväsendet gäller för kopiering av kartor.

I anledning av vad i 1912 års betänkande yttrats därom, att faran för kartornas förstöring vore att anse som ett »betydande hinder» för utlämnande, men att närmare regler härom ej lämpade sig för upptagande i en tryckfrihetslag, anförde styrelsen vidare:

»Lantmäteristyrelsen delar väl kommitterades mening därom, att det ej lämpar sig att i en tryckfrihetslag upptaga de närmare bestämmelser, som äro erforderliga till inskränkning av rätten för enskilda att själva kopiera under lantmäteristatens vård varande kartor, men å andra sidan torde varken Kungl. Maj:t eller lantmäteristyrelsen anse sig äga att meddela några dylika föreskrifter utan tydligt stöd av grundlagens bud. Det är säkerligen ej tillräckligt att man anser, att fara för skada och förstörelse föreligger och att en verklig fara av dylik art utgör ett 'betydligt hinder' för kartors utlämnande till kopiering. På grund härav tillåter sig lantmäteristyrelsen vördsamt hemställa, att vid förestående revision av tryckfrihetsförordningens bestämmelser på ifrågavarande område sådan ändring måtte ske, att erforderliga föreskrifter må kunna komma till stånd.»

Från flera håll hava ock de särskilda svårigheter berörts, vilka uppkomma då utlämnande av en handling, som delvis är offentlig, delvis hemlig, begäres.

Å andra sidan har från tidningsvärldens sida intresset av att utlämnande äger rum med minsta möjliga tidsutdräkt kraftigt framhållits.

Svenska tidningsutgivareföreningen yttrar:

»Bestämmelserna om tillhandahållande av allmän handling för genomgående eller avskrivning måste bli behäftade med viss oklarhet i de fall då samma handling innehåller såväl sådant som lagligen skall tillhöra offentligheten som sådana uppgifter som måste skyddas. Likaså de betonade stadgandena att tillhandahållandet skall ske utan dröjsmål, om ej 'betydande hinder' möter. I den praktiska tillämpningen hava dock därav inga mera framträdande svårigheter följt — en utomordentlig förtjänst hos vår ämbets- och tjänstemannakår. Man får en föreställning därom då man ger akt på i huru få fall några allvarigare klagomål eller tvistigheter förekommit.»

Efter relaterande av ett rättsfall erinrar föreningen om att såväl justitieombudsmannen som vederbörande domstol i ett nyligen förekommet rättsfall uttalat sin anslutning till den i 1912 års betänkande uttalade regeln, att handling bör tillhandahållas en sökande i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden och med handlingens behöriga vård, eller sålunda i den mån sekretessens övervakande kunde äga rum utan alltför stor olägenhet och hinder för övriga tjänstegöromål. Slutligen uttalar föreningen: »Den sålunda tillämpade uppfattningen kan betraktas såsom normgivande, då den står i full överensstämmelse med föregående rättsfall och utredningar. Det synes särdeles nyttigt om de på detta sätt erkända grundsatserna bleve vid revisionen, vare sig i lagtext eller i motivering, införlivade med gällande rätt.»

Publicistklubben yttrar beträffande »tidpunkten då ett publicerande får ske» bland annat:

»Allmänhetens och vederbörande verks åsikter om den lämpliga tidpunkten äro helt naturligt icke alltid överensstämmande. Detta fält för meningsskiljaktigheter och förvecklingar bör icke lämnas öppet. I fråga om alla offentliga

handlingar är det synnerligen önskvärt att de äro tillgängliga å expedition med, så långt möjligt, daglig expeditionstid från det ögonblick de äro offentliga. Eljest kan offentligheten lätt bli illusorisk. Det är också enda sättet att kontrollera när en handling är offentlig, vilket har särskild betydelse i de fall då tidpunkten för offentlighets inträdande beror på beslut av ifrågavarande institution eller på en slutbehandling av ärendet från dess sida utan den justerade handlingens omedelbara överlämnande till annan institution, där den blir offentlig. Saknas i dylika fall expedition och expeditionstid, beror det helt på vederbörande sekreterares anträffbarhet och tillmötesgående huruvida handlingen eller kunskap om dess innehåll kan erhållas.»

Det är tydligtvis — såsom också i de avgivna yttrandena förutsatts — omöjligt att i grundlag reglera alla de olika spörsmål, som nu berörts. I anslutning till vad Tidningsutgivareföreningen anfört har emellertid i förslaget inryckts en sats som pekar därpå, att mot kravet på utlämnande får sättas hänsyn till andra tjänsteåligganden och omsorgen om handlingens vederbörliga vård. Med denna sats torde den tvivelsutan redan enligt gällande rätt förefintliga möjligheten att förvägra handlingens utlämnande, då den behöves för myndighetens eget arbete, erhålla en tillräcklig grund och de av Skolöverstyrelsen härutinnan anförda synpunkterna sålunda vinna beaktande. Satsen torde dessutom, särskilt genom sin erinran om handlingarnas »behöriga vård» lämna den grundval Lantmäteristyrelsen önskat för en i administrativ ordning företagen reglering av rätten att till kopiering utbekomma kartor. Tillika blir genom en dylik sats uttryckligen utsagt, att särskilt i de fall, då utlämnandet förutsätter ett mera tidsödande arbete (exempelvis vidlyftig avskrivning och kollationering, efterforskning rörande efterfrågade handlingar, undersökning rörande handlingars eventuella hemliga beskaffénhet o. s. v.), utlämnandet kan tills vidare få stå tillbaka för andra lika viktiga eller viktigare tjänsteåligganden.

Det nu ifrågavarande förbehållet bör däremot icke kunna tolkas så, att utlämnandet helt och hållet vägras under åberopande av tillgängliga arbetskrafters otillräcklighet. Det må vara sant, att myndigheterna i särskilda fall kunna bli va betungade med omfattande, för deras verksamhet i övrigt rätt främmande kopierings- och efterforskningsarbeten. Befinnas dessa arbeten bli va alltför betungande, synas emellertid härigenom uppkommande svårigheter icke böra lösas genom en inskränkning i deras skyldigheter i avseende å handlingars tillhandahållande. Visa sig svårigheterna verkligt betydande, torde hänsyn få tagas till dem vid beräkning av de arbetskrafter som ställas till på detta sätt särskilt betungade myndigheters förfogande. Givetvis kan dessutom i särskilda fall ifrågakomma att i någon mån moderera anspråken på avskrifters utbekommande genom stadgande av sådana avgifter för dem, som förhindra, att alltför stora anspråk härutinnan uppställas. För det arbete i övrigt, som kan föranledas av anspråk på handlingars utlämnande (efterforskningar, undersökningar rörande hemliga handlingar o. s. v.) kan däremot enligt gällande TF ingen ersättning uttagas. Möjligen kunna — med de ringa anspråk på precisering av utlämningsanspråkets innehåll, som praxis synes uppställa — i följd härav någon gång fall tänkas inträffa, där myndigheter bleve i otillbör-

lig utsträckning betungade med dylikt arbete, till äventyrs för syften, som icke kunna tillerkännas någon högre grad av berättigande. Man har här exempelvis att erinra sig förhållandena i de offentliga arkiven och det besvär, som vid kyrkoböckers tillhandahållande kan åsamkas prästerskapet. Det vore måhända ej ur vägen att för sådana extrema fall bereda möjlighet till undantag från regeln om kostnadsfritt tillhandahållande av handlingar. Detta skulle kunna ske genom ett stadgande därom att K. M:t finge, för sådana fall, där utlämnandet vore förenat med betydande arbete, bestämma viss ersättning för detta. Då emellertid de inkomna yttrandena icke direkt giva vid handen, att något kännbart behov av ett dylikt stadgande yppat sig, har intet sådant inrymts i förslaget.

Utländska medborgares ställning. Rätten att utbekomma och trycka allmänna handlingar anses enligt grundlagarna endast tillkomma svensk medborgare. I detta ämne yttras i 1912 års betänkande:

»Rätten att utbekomma och i tryck utgiva offentlig handling är i gällande tryckfrihetsförordning garanterad 'en var'. Att härvid dock icke åsyftas annan än *svensk medborgare*, synes i praktiken icke varit föremål för tvekan. En dylik begränsning, som synes överensstämma såväl med den i § 86 regeringsformen givna bestämmningen av tryckfrihetens begrepp som med allmänna rättsgrundsatser, har även tydligt förutsatts i allmänna författningar t. ex. i kungl. stadgan angående vissa offentliga arkiv den 31 december 1900 § 4 mom. 2.

Vid anförda förhållanden har det ansetts fortfarande icke vara av behovet påkallat att i ifrågavarande sammanhang i tryckfrihetsförordningen uttryckligen uttala vad sålunda bör gälla. Möjligen skulle ett dylikt uttalande kunna giva anledning till den missuppfattningen, att det under alla omständigheter vore förbjudet att utlämna en offentlig handling till en person som ej styrkt sig vara svensk medborgare.»

Kommerskollegium har härav föranletts till följande erinran:

»Handlingar, som tillhöra svenska konsulatarkiv i utlandet, måste enligt ordalydelsen i detta mom. anses vara offentliga. Särskilt i anledning härav synes det kollegium vara av behovet påkallat, att i TF tydligt anges, att endast svensk medborgare är tillförsäkrad den i förevarande moment omförmälda rätt. Eljes skulle exempelvis efter kollision mellan ett svenskt och ett utländskt fartyg representant för det senare kunna genom hänvändelse till vederbörande svensk konsul till skada för svenska intressen förskaffa sig fullständig kännedom om motsidans sjöförklaringshandlingar m. m.»

Att endast svenska medborgare böra i grundlag tillförsäkras den rätt, varom här är fråga, torde vara givet. Också torde gällande stadganden böra fattas så, att de ej avse utländska medborgares tillgång till allmänna handlingar. Häri åsyftar förslaget ingen ändring. Att, på sätt Kommerskollegium önskat, positivt uttrycka reglernas på detta sätt begränsade innebörd synes emellertid redan på de i 1912 års betänkande angivna skäl mindre tillrådligt. Det måste också väcka starka betänkligheter att inlåta sig på det ifrågavarande ämnets reglering i grundlag, utan att man samtidigt tager i betraktande de andra grundlagsbestämmelser som konstituera offentliga rättigheter av liknande innebörd (särskilt RF § 16).

2:o.

I förevarande moment regleras i anslutning till 1912 års förslag § 1 mom. 2 frågan om kommunala handlingar, medan däremot frågan om allmänna stiftelsers och inrättningsars handlingar, som i 1912 års förslag reglerades i samma moment, i förevarande förslag besvarats i mom. 42:o. *Kommunal-
myndig-
heters
handlingar.*

Med avseende å gällande rätts ståndpunkt till ifrågavarande spörsmål anföres i 1912 års betänkande: *Gällande
rätt.*

»Såsom redan i den allmänna motiveringen påpekats, är det omtvistat, vilken ställning gällande tryckfrihetsförordning skall anses intaga till frågan om *kommunala handlingars offentlighet*.

Å ena sidan framhålles, att kommuner eller kommunala myndigheter ej uttryckligen nämnts i uppräkningsen i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen och därför ej där avsetts.

Å andra sidan göres gällande, att med de i nämnda lagrum förekommande allmänna uttrycken 'publika verk', 'publika korporationer', 'publika ämbetsmän och verk', väl kunna anses innefatta även högre och lägre kommuners representationer och förvaltningar eller åtminstone vissa sådana. En sådan tolkning styrkes — håller man före — av tryckfrihetsförordningens egen förklaring, att, 'som det bleve för vidlyftigt att alla förekommande ämnen, mål och ärenden med noggrannhet utsätta, skall det stå var och en fritt att i tryck allmänt kunnigt göra allt vad som i denna lag icke finnes uttryckligen förbjudet', medan å andra sidan underlåtenheten att uttryckligen nämna de kommunala institutionerna finner sin förklaring i den jämförelsevis ringa stadga det kommunala livet erhållit vid tiden för tryckfrihetsförordningens tillkomst, i saknad som det då ännu kan anses hava varit av sammanfattade allmänna regler angående formerna för sin verksamhet.

Till den oklarhet, vari hela frågan för närvarande måste sägas befinna sig, torde väsentligen hava bidragit de stadganden, som upptagits i de kommunala författningarna. Redan i kungl. förordningen om socknestämmor den 29 augusti 1843 § 8¹ fann man nödigt stadga skyldighet för ordföranden, som likvisst var en statsfunktionär, nämligen kyrkoherde eller annan i församlingen tjänstgörande prästman, att låta en var, som åstundade, taga del av stämmans protokoll. I den samma dag utfärdade kungl. förordningen om socknenämnder stadgade endast skyldighet att lämna lösenfri utskrift av nämndens beslut till den detsamma anginge. I nuvarande kungl. förordning om kommunalstyrelse på landet §§ 25 och 53 stadgas rätt att hos kommunalstämmas och kommunalnämnds ordförande taga avskrift av stämmans eller nämndens protokoll och få densamma avgiftsfritt bestyrkt; och motsvarande bestämmelser återfinnas i förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd § 19 beträffande kyrkostämmas protokoll samt i förordningen om kommunalstyrelse i stad § 43 beträffande stadsfullmäktiges protokoll, dock att i sistnämnda fall ej är nämnt att bestyrkandet skall ske avgiftsfritt. Enligt förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm § 19 skall tagen avskrift av kyrkostämmas protokoll avgiftsfritt bestyrkas av kyrknotarien. I förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm saknas åter alla bestämmelser i ämnet.

I sammanhang härmed förtjänar anmärkas, att gällande förordning om expeditiönslösen den 7 december 1883 bland 'myndigheter, hos vilka expe-

¹ En utförligare historisk utredning av frågan ingår i det i ärendet avgivna yttrandet från Stockholms stadskollegium (Bihang till stadskollegiets utlåtanden och memorial 1925 nr 67, s. 4 ff.).

ditionslösen äger rum', upptager 'magistrater och övriga till statsförvaltningen hörande myndigheter i städer och köpingar, samt byggnads- och hälsovårdsnämnder därstädes', men eljest icke på något sätt omnämner kommunala myndigheter. Annorlunda förhöll sig härmed i den föregående lösensförrordningen av den 30 november 1855 (alltså före den nuvarande kommunalorganisationens tillkomst), varest i § 1 upptogs 'magistrater och andra styrelser samt övriga verk och myndigheter i städer och köpingar', varjämte i § 5 särskilt anmärktes den i 1843 års förordning om socknenämnder stadgade lösensfrihet.

I enlighet med den uppfattning, som sannolikt dikterat de ovannämnda stadgandena i kommunallagarna, utgår 1887 års förslag till tryckfrihetslag från den åsikt om gällande rätt, att kommunala handlingars offentlighet icke avhandlas i grundlag, och fördens skull kan fritt regleras av kommunallagstiftningen.

En mellanståndpunkt synes 1875 års konstitutionsutskott intaga. Vid nämnda års riksdag yrkades av enskild motionär, att i tryckfrihetsförordningen måttas intagas ett stadgande därom, att kommunala myndigheters och inrättningars protokoll och övriga handlingar skulle underkastas den i förordningen avsedda offentlighet. I sitt i anledning av denna motion avgivna yttrande framhöll konstitutionsutskottet, att den av motionären påyrkade offentlighet redan blivit i kommunalförfattningarna till viss del medgiven. Vid detta förhållande syntes det utskottet vara följdriktigast, att, om en utsträckning av den rätt, som härutinnan förefunnes, skulle anses vara av nöden, det stadgande, som härom borde utfärdas, jämväl erhöles i kommunalförfattningarna sin plats. 'Vidkommande härefter', anförde utskottet vidare, 'frågan, huruvida införandet i tryckfrihetsförordningen av något stadgande i den av motionären angivna syftning finnes behöfligt eller icke, har motionären själv i sin motion förklarat, att, enligt vad det ville förefalla honom, den påyrkade offentligheten borde framgå av tryckfrihetslagens nuvarande lydelse. — Med avseende härå och då motionären icke uppgivit något mål, däri vederbörlig ämbetsmyndighet uttalat en motsatt uppfattning, samt var och en enskild person har befoget att i föreskriven ordning söka ändring och rättelse i vederbörande kommunalmyndigheters beslut ävensom att vid de allmänna domstolarna tala å de rättsförmånelser, som genom de kommunala tjänstemännen honom tillskyndas, torde det icke vara skäl att vidtaga den av motionären föreslagna grundlagsändring innan meddelade domslut visat, att en dylik ändring verkligen är av behovet påkallad. På dessa grunder och ehuru utskottet är med motionären ense om nyttan och nödvändigheten därav, att jämväl de kommunala myndigheterna äro för sina göranden och låtanden underkastade offentlighetens kontroll, anser utskottet sig böra vördsamt hemställa, att förevarande motion icke må av riksdagen bifallas.'

I praxis slutligen synes man, att döma av ett visserligen mycket knapphändigt material, icke vara benägen att erkänna kommunallagarna såsom i sista hand normgivande, utan betrakta kommunala handlingar såsom fallande under tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Redan det förhållande torde vara anmärkningsvärt, att i de fall, där fråga om kommunala tjänstemäns skyldighet att tillhandahålla handling i administrativ väg dragits under Kungl. Maj:ts prövning, Kungl. Maj:t på senare tid regelbundet förklarat frågan icke kunna i denna ordning komma under bedömande. (Jämför Kungl. Maj:ts resolutioner den 20 oktober och 15 december 1899, den 4 april och 3 oktober 1903 samt den 21 december 1907.) Under domstols prövning synes dylik fråga endast hava kommit i några enstaka fall. Tvenne sådana refereras i justitieombudsmannens ämbetsberättelser till 1904 års riksdag s. 41 och till 1908 års riks-

dag s. 24, i vilka underdomstol, vars dom icke överklagats, förpliktat skolrådsordförande (vice pastor, resp. kyrkoherde) att i den ordning tryckfrihetsförordningen stadgar, tillhandahålla i ena fallet skolrådsprotokoll och i det andra en till skolrådet ingiven skrivelse. Så mycket synes i dessa domar vara uttalat, som att den i tryckfrihetslagen stadgade rätten att taga del av offentliga handlingar i princip omfattar jämväl de kommunala, och att, där en statens tjänsteman i denna sin egenskap utövar en kommunal funktion, denna rätt kan gentemot honom såsom handlingens vårdare utkrävas.

Synnerligen belysande för hela det förevarande spörsmålet är högsta domstolens utslag den 10 augusti 1905. I en kommun, vars fattigvårdsstyrelse utgjordes av kommunalnämnden, hade hos dennas ordförande klaganden begärt att få taga avskrift av fattigvårdsstyrelsens protokoll och få avskriften av ordföranden bestyrkt. Högsta domstolen biföll yrkandet med den motivering, att fattigvårdsstyrelsens protokoll vore att hänföra till sådana, allmänna ärenden rörande handlingar, som enligt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skulle tillhandahållas en var, som det åstundade, samt att det jämlikt § 53 i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet den 21 mars 1862 åläge ordföranden i kommunalnämnd att, där sådant äskades, utan lösen bestyrka riktigheten av avskrift, som tagits av nämndens protokoll.

Den citerade § 53 i förordningen om kommunalstyrelse på landet lyder: 'En var, som det åstundar, äger att av protokollet taga avskrift och att utan lösen få avskriftens riktighet av ordföranden bestyrkt'. Det är särdeles anmärkningsvärt — och framstår så i än högre grad vid jämförelse med det sätt, varpå underdomstolarna och en ledamot i högsta domstolen motiverat sina till resultatet överensstämmande meningar — hurusom högsta domstolen åberopat nämnda lagrum endast i den del det ålägger kommunalnämndsordförande att avgiftsfritt bestyrka avskriften, medan däremot stadgandet om rätt att taga avskrift synes hava ansetts betydelselöst såsom endast återgivande vad grundlagen själv i ämnet innehåller.

Men även om man utgår från den grunduppfattning, som i berörda rättsfall synes hava kommit till uttryck, måste det sägas, att härmed ingalunda all oklarhet är avlägsnad. Om gränserna för principens giltighet och om ordningen för dess praktiska realiserande i särskilda fall måste allehanda tveivel och osäkerhet komma att härska både bland den allmänhet, som vill utöva sin rätt, och hos de kommunala funktionärerna, intill dess närmare bestämmelser uppställas antingen i grundlagen själv eller i författningar, vilkas auktoritet i detta hänseende är genom grundlagsbud fastslagen.»

Sedan 1912 års betänkande avgivits, har frågan om kommunala handlingars offentlighet ånyo varit under högsta domstolens prövning, denna gång med den utgången, att vissa kommunala handlingar förklarades icke vara offentliga (utslag den 16 nov. 1914).

Vid rådhusrätten i Göteborg hade framställts yrkande om åläggande för drätselkammarens ledamöter att lämna fri tillgång att avskriva drätselkammarens protokoll och övriga handlingar i vad ämne som helst. Rådhusrätten ogillade yrkandet och Göta hovrätt, där besvär över rådhusrättens utslag anfördes, fastställde det beslut, vartill rådhusrätten kommit, med den motivering, att drätselkammarens protokoll och övriga handlingar icke vore att anse såsom sådana handlingar, som jämlikt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skulle hållas tillgängliga för en var, som det önskade. Hovrättens

utslag var enhälligt. Sedan besvären fullföljts till högsta domstolen, blev målet där hänskjutet till plenum. Därvid delade tio av domstolens ledamöter den av hovrätten uttalade uppfattningen i förevarande fråga och funno sålunda ej skäl göra ändring i hovrättens utslag, varemot tio av domstolens ledamöter uttalade en motsatt uppfattning, eller att drätselkammarens protokoll och övriga handlingar äro att hänföra till sådana allmänna ärenden rörande handlingar, som på grund av § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skola tillhandahållas en var, som det önskar. Domstolen förordnade emellertid, att Kungl. Maj:ts utslag i målet, som vore av brottmålsnatur, skulle avfattas i överensstämmelse med de förstnämnda tio ledamöternas mening.

Reformförslag.

Förslag om att i tryckfrihetsförordningen införa uttrycklig bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet ha vid flera tillfällen varit före. I det förslag till ny tryckfrihetsförordning, som av konstitutionsutskottet framlades vid 1872 års riksdag, likställdes kommunala handlingar med övriga offentliga handlingar (§ 4); såsom motivering för denna sin ståndpunkt framhöll utskottet endast, att önskemål i denna riktning allmänt uttalats inom riksdagen kamrar. Några år senare, vid 1875 års riksdag, hemställdes i en enskild motion, att bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet skulle införas i tryckfrihetsförordningen. Vid detta tillfälle intog emellertid konstitutionsutskottet, som visserligen förklarade sig vara ense med motionären »om nyttan och nödvändigheten därav, att jämväl de kommunala myndigheterna äro för sina göranden och låtanden underkastade offentlighetens kontroll», den ståndpunkten, att den påyrkade offentligheten kunde anses framgå av tryckfrihetsförordningens gällande lydelse och att erforderliga ytterligare bestämmelser i ämnet icke nödvändigt behövde införas i grundlagen. En i viss mån liknande uppfattning kom till synes i det år 1887 framlagda förslaget till tryckfrihetslag, i det att man här utgick från, att frågan om kommunala handlingars offentlighet lämpligen kunde regleras av kommunallagstiftningen.¹

I 1912 års betänkande erinras om den i praxis yppade osäkerheten, i vilken omfattning offentlighetsgrundsatsen enligt gällande rätt skall anses råda på det kommunala området.

Det är, anförda de kommitterade ytterligare, »än vidare tvivelsamt — även under förutsättning att de kommunala handlingarna i princip betraktas såsom inbegripna under tryckfrihetslagens regel — huruvida och i vilken ordning de rent kommunala funktionärerna äro skyldiga att stå till tjänst med deras tillhandahållande. Att avlägsna oklarheten i dessa avseenden har framstått såsom en angelägenhet av synnerlig vikt. Det har icke heller kunnat vara föremål för någon tvekan, i vilken riktning detta bör ske. Om det allmänt erkännes, att offentlighetsgrundsatsen på statsförvaltningens område visat goda och betydelsefulla verkningar, synas nämligen inga övertygande skäl kunna förebibras, varför densamma icke jämväl skall lända till gagn på det kommunala verksamhetsområdet, som i våra dagar tagit en så storartad omfattning och alltjämt utvidgas. Detta har ock med skärpa framhållits i ett flertal av nedan omförmälda, i anledning av revisionsarbetet infordrade yttranden, bland annat även från vissa länsstyrelser och magistraters sida.»

¹ Ovanstående stycke är ordagrant hämtat ur riksdagens skrivelse den 3 juni 1925 (nr 312).

Av dessa skäl och med en motivering i övrigt, som i det följande skall i vederbörliga sammanhang återgivas, föreslago kommitterade ett stadgande av innehåll, att rätten att till avskrivning på stället utbekomma och i tryck utgiva handling skulle, med vissa inskränkningar, gälla alla till kommuners, tingslags, härads eller läns förvaltning hörande myndigheters, representationers, styrelser, nämnders, beredningars och kommittéers handlingar. I fråga om rätt att i avskrift utbekomma sådan handling skulle gälla vad därom särskilt stadgades.

Riksdagen har i sin skrivelse den 3 juni 1925 anslutit sig till den uppfattning om behovet av lagstadgad offentlighet för kommunala handlingar, som sålunda vid flera tillfällen kommit till synes. Det heter i skrivelsen:

»Med hänsyn till den kraftiga utveckling, som den kommunala förvaltningen under senare tid undergått, och de maktpåliggande uppgifter, som för närvarande åligga densamma, synes det naturligt och lämpligt att även på detta område tillämpa publicitetsprincipen. Då i tryckfrihetsförordningen den grundstatsen uttryckes, att 'allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut, av vad beskaffenhet de vara må' skola vara för en var tillgängliga, därest de tillhöra offentliga verk och korporationer, lär offentlighetsprincipens lagfästade för de kommunala handlingarnas vidkommande endast innebära, att de vid tryckfrihetsförordningens tillkomst omfattade grundtankarna tillämpas på nu rådande förhållanden.

Att ett uttryckligt stadgande är erforderligt för att garantera offentlighetsgrundstatsens tillämpning på det kommunala området, framgår av den givna redogörelsen för rättspraxis. Den osäkerhet, som här kommit till synes, gör det särskilt angeläget att skapa otvetydiga rättsregler i ämnet.»

I de yttranden, som i och för förevarande utredning avgivits, har samma *Principen.* grunduppfattning allmänt kommit till uttryck, varvid likvisst — på samma sätt som i 1912 års betänkande och i riksdagens skrivelse 1925 — merendels uttalats, att offentlighetsprincipens lagfästade för kommunala handlingars vidkommande måste förenas med särskilda undantag och inskränkningar, betingade av åtskillnaden mellan stats- och kommunalförvaltning.

Svenska stadsförbundets styrelse erinrar om det yttrande, som styrelsen den 11 mars 1913 avgivit över 1912 års förslag, och om den särskilda framställning i ämnet, som styrelsen sedermera den 22 januari 1916 avlät till K. M:t. I förstnämnda yttrande hade anförts, att mot själva offentlighetsprincipen, sådan densamma uttryckts i förslaget, intet vore att erinra från kommunal synpunkt. »Behovet av sådan kontroll från allmänhetens sida över handhavandet av offentliga angelägenheter, som föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet närmast torde hava avsett att möjliggöra, föreligger» — heter det i yttrandet — »enligt förbundets mening i lika hög grad på det kommunala området som i fråga om statsförvaltningen.» Undantagsbestämmelserna åter syntes i åtskilliga hänseenden mindre tillfredsställande och föranledde styrelsen att hemställa om vissa jämkningar. Såsom allmänt omdöme om förslaget uttalades emellertid, att detsamma, vad anginge kommunala handlingar, syntes innebära ett i stort sett lyckligt avvägande mellan å ena sidan offentlighetsprincipen och å andra sidan kraven på nödig affärssekretess. Med de jämkningar, som från styrelsens sida förordats, vore förslaget enligt styrelsens mening ägnat att läggas till grund för en nyreglering av tryckfrihetsrätten. — Framställningen av den 22 januari 1916 föranleddes närmast av högsta domstolens ovan

omförmälda utslag den 16 november 1914. Styrelsen framhöll här behovet av »ett systematiskt reglerande av hithörande förhållanden med hänsyn till den kommunala verksamhetens art och villkor», till undanröjande av den osäkerhet som genom nämnda prejudikat uppkommit. Den betonade bl. a., att lika skadlig som offentlighetsprincipens oinskränkta tillämpning på detta område vore, lika olämpligt syntes det att här upprätthålla en allmän eller godtycklig sekretess. Framställningen utmynnade i en hemställan, att K. M:t, för den händelse förslag till helt ny tryckfrihetsförordning icke komme att inom den närmaste tiden föreläggas riksdagen, ville taga i övervägande, huruvida icke de nu i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen givna stadgandena om allmänna handlingars offentlighet så fort ske kunde borde ersättas med nya bestämmelser i ämnet, huvudsakligen överensstämmande med de i 2 kap. av särskilda kommitterades förslag till tryckfrihetsordning upptagna, med däri från stadsförbundets sida tidigare förordade ändringar.

I det yttrande, som för nu förevarande utredning avgivits, framhåller styrelsen ytterligare önskemål beträffande särskilda slag av kommunala handlingar, men förklarar sig i övrigt vidhålla den uppfattning, som uttalats i ovan åberopade remissyttrande och framställning.

Styrelsen för *Svenska landskommunernas förbund* ansluter sig till alla delar till de grundsatser, på vilka riksdagens skrivelse den 3 juni 1925 vilar.

Styrelsen för *Svenska Landstingsförbundet* yttrar bl. a.:

»Även enligt styrelsens mening är bristen på klara bestämmelser i gällande tryckfrihetsförordning, i vad mån kommunala handlingar äro att anse såsom offentliga, till avsevärd olägenhet. Med den synnerligen kraftiga utveckling, som den kommunala självstyrelsen genomgått i vårt land, är det naturligt, att denna brist på klarhet skall vara mera kännbar nu än vid tiden för ifrågavarande grundlags tillkomst. Att avlägsna oklarheten rörande kommunala handlingars offentlighet är därför en sak av stor vikt. I vilken riktning ett avgörande i detta syfte bör träffas, torde också vara tydligt nog. Den omständigheten, att den offentlighet, statliga handlingar i mer än ett sekel varit underkastade, visat sig ändamålsenlig och medfört goda och betydelsefulla verkningar, synes jämväl styrelsen vara en borgen för, att offentlighetsgrundsatsens lagfästande inom den kommunala förvaltningens område skulle medföra samma goda resultat.»

Av länsstyrelserna och de statsmyndigheter, som i övrigt yttrat sig i frågan, har önskvärdheten av ett lagfästande av de kommunala handlingarnas offentlighet i allmänhet vitsordats, varvid i flera fall direkt uttalats, att den utformning, som i principen erhållit i 1912 års förslag, vore tillfredsställande; det samma gäller om de yttranden som avgivits av kommunala korporationer. I några fall hava särskilda skäl för offentligheten på detta område anförts.

Sålunda yttrar *Kammarkollegium*, att då de på grund av lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning förekommande utredningar kunnat försvåras därigenom, att de kommunala handlingarna ansetts vara undantagna från offentligheten, en ändring härutinnan skulle vara gagnelig för ett behörigt verkställande av ifrågavarande utredningar.

Skolöverstyrelsen anför:

»Överstyrelsen får erinra därom, att överstyrelsen har att utöva inseeende över åtskilliga läroanstalter av kommunal natur, i främsta rummet samtliga folkskolor, fortsättningsskolor, högre folkskolor och kommunala mellanskolor samt

vidare vissa av vederbörande kommuner ägda gymnasier och flickskolor även som kommunala anstalter för yrkesundervisning. I fråga om samtliga dessa anstalter gäller, att de lokalt administreras och ledas av lokala styrelser, av skolråd och folkskolestyrelser o. s. v., samt att i vissa fall vederbörande kommunal- eller kyrkostämman jämte fullmäktige i städer och större samhällen i ena eller andra avseendet utöva sitt inflytande över ifrågavarande läroanstalters ledning och administration. I fråga om samtliga dessa korporationers och styrelser handlingar råder emellertid ovisshet, huruvida de äro att anse såsom offentliga eller icke. Så mycket torde dock under alla förhållanden kunna sägas, att beträffande ifrågavarande handlingar ostridigt gäller, att, i den mån de på grund av gällande lag och författning eller av annan anledning inkomma till överstyrelsen och därigenom äro att betrakta såsom till vederbörande ämbetsverk utifrån inkomna handlingar, de härigenom erhålla offentlig natur. Emellertid synes det överstyrelsen icke förefinnas rimlig anledning att uti ifrågavarande hänseende göra någon väsentlig skillnad mellan nu berörda handlingar, som avse kommunala läroanstalter, och dem, som avse statens läroverk, utan håller överstyrelsen före, att i stort sett — huruvida undantag i ett eller annat avseende, exempelvis rörande handlingar av ekonomisk natur, kunna bliva erforderliga, torde bära genom en blivande utredning klarläggas — samma rättsregler, som gälla offentligheten beträffande handlingar rörande statens läroverk av ena eller andra slaget, jämväl bära omfatta de kommunala läroanstalterna.»

K. B. i Jämtlands län yttrar:

»Genom den kommunala verksamheten tillgodoses ett flertal betydelsefulla uppgifter, vilka lika väl skulle kunna inordnas i den statliga organisationen. Handlingar, som röra sådana verksamhetsgrenar, bleve då utan vidare att anse såsom allmänna. Någon principiell åtskillnad med avseende å lämpligheten av publicitet för handlingar, som röra statens verksamhet, och den kommunala verksamheten av dylikt slag synes således icke föreligga. Men även utanför detta område torde offentlighetens kontroll i flera avseenden kunna vara till nytta inom kommunernas förvaltning, och behovet därav torde icke hava minskats genom den kommunala verksamhetens starka utvidgning till nya områden eller därigenom att kretsen av de kommunala förtroendemännen och funktionärerna blivit så mycket större än förut, då ofta några få män år från år buro hela den kommunala arbetsbördan och stodo i brännpunkten för kritiken.»

Styrelsen för *Svenska tidningsutgivareföreningen* förklarar sig utan tvekan förorda att de kommunala handlingarnas offentlighet kommer till tydligt uttryck — »en sådan reform går», yttrar styrelsen, »i vår av ålder gällande lagstiftnings anda» — och förenar sig i de skäl för berörda lagändring som anförts i 1912 års betänkande och i riksdagens skrivelse den 3 juni 1925.

Sedan styrelsen härefter erinrat om behovet av vissa undantag, yttrar den vidare:

»Det är uppenbart att den lagstiftning som i detta ämne skall utsträckas till nya och vidsträckta områden i hög grad tarvar klarhet och precision. Man får hålla för ögonen att vår kommunala självstyrelse i stor omfattning ledes av frivilliga och i lagtillämpning ofta oskolade krafter. Deras grannliga värv att i förekommande fall skilja mellan vad som kommer under offentlighetsregeln eller under dess undantag bör så vitt möjligt underlättas genom tydliga och enkla bestämmelser. Likaledes är det av vikt att med noggrannhet angives den ordning i vilken handling skall hållas tillgänglig, vem tillhandahållandet åligger, rätten att få en avskrift bestyrkt o. s. v. För en del närmare föreskrifter om den praktiska tillämpningen torde med fördel en hänvisning i

tryckfrihetslagen kunna ske till vad i andra författningar därom stadgas, blott att huvudreglerna klart angivas i den normgivande grundlagen.

I den motion vid 1925 års riksdag som föranledde här omförmälda riksdags-skrivelse anföres från Stockholms stads fastighetsnämnd ett beslut år 1924 av innehåll att vissa begärda handlingar skulle till sökanden utlämnas med villkor att nämnden finge granska och eventuellt bemöta därav föranledda uttalanden innan sådana offentliggjordes. Exemplet ger stöd åt vad nyss sagts. Då en självständig förvaltningsnämnd i rikets främsta kommun finner sig berättigad att framställa så beskaffade villkor för begagnande av handlingar som nämnden beslutar utlämna, är det lätt att tänka sig att förtroendemän i ringare kommuner icke heller kommit till högre uppfattning av vår yttranderätt än att den kan preventivt regleras på myndighetsväg. Det måste vid denna utvidgning av vår säregna publicitetsrätt göras så klart som möjligt för såväl våra folkliga befattningshavare som för den kommunalt intresserade allmänheten, att utbekommandet av en handling kan beviljas eller nekas, allt efter som lag säger, men hur den i yttranderättshänseende begagnas, därom kunna inga villkor eller myndighetsföreskrifter ges, därom gäller den frihet under ansvar, som är andan i vår tryckfrihetslag även då den sträcker tillämpningen av en bland sina huvudprinciper ut över landets alla kommuner.»

Publicistklubbens styrelse åberopar bl. a. ett tidigare (1909) av styrelsen avgivet yttrande i ämnet, där det bl. a. heter:

»De ofullständiga och föga verksamma stadganden som finnas i kommunalförfattningarna äro uppenbart otillräckliga, och det synes med nu inträdda förhållanden vara klart att i tryckfrihetsförordningen bör inryckas ett uttryckligt stadgande som undanröjer all tvekan om jämväl den kommunala byråkratins offentliga karaktär och om allmänhetens rätt att äga tillgång till därifrån utgående och dit inkommande handlingar, vilka böra i allo likställas med andra i momentet omnämnda offentliga handlingar.»

Nu anför styrelsen:

»Praktiska erfarenheter styrka detta. Den brist på stadga och enhetlighet, som utmärker den kommunala förvaltningen, är ett ofta överklagat missförhållande, vilket stundom gör sig särdeles kännbart gällande. När denna osäkerhet ställes i samband med den ofta hörda uppfattningen att förvaltningsmyndigheternas handlingar böra betraktas som deras enskilda papper, vilka ingen utomstående har rätt att ta del av, ligger det i öppen dag hur lätt ett personligt godtycklighetsregemente kan utbilda sig, till fara för samhällets intresse.»

Styrelsen för *Svenska Journalistföreningen* yttrar sig i samma riktning. Det heter i yttrandet bl. a.:

»Att principens mycket vidsträckta tillämpning i fråga om statliga handlingar icke medfört några påvisbara vådor men väl mycken nytta för en sund samhällsutveckling är väl också ett skäl så gott som något för dess utsträckande till de lika allmänna handlingar, som beröra kommunförvaltningarna Rent principiellt måste det vara alldeles uppenbart att en kommunalförvaltningsåtgärd, som berör en, låt vara trängre allmänhets intressen i oftast samma grad, som en statlig förvaltningsåtgärd berör en större allmänhets, icke rimligen bör, till skillnad från den statliga förvaltningsåtgärden, få hemlighållas.»

Sedan styrelsen härefter anför ett exempel för att visa »hur orimlig denna kommunalförvaltningens särställning kan verka i praktiken» (exemplet avser

hemlighållandet av ansökningarna till en högre tjänst i huvudstadens kommunalförvaltning) yttrar styrelsen till sist:

»Alldeles visst skall det i längden lända också kommunalförvaltningen i dess olika grenar till nytta om offentlighetens kritik får fritt och obehindrat utövas. Hemlighetsmakeri skapar blott misstänksamhet och misstro även där sådan ej är sakligt grundad, förstörar eventuella missförhållanden i allmänhetens ögon och bereder jordmån för förljudanden och gissningar i pressen, som stundom kunna vara rent skadliga.»

För den utredning, vars resultat nu framlägges, har det självklart från första början framstått såsom en huvuduppgift att lagfästa och närmare reglera de kommunala handlingarnas offentlighet. Det kunde nämligen icke råda delade meningar om önskvärdheten av ett sådant steg. Behovet har till yttermera visso understrukits genom riksdagens skrivelse av 1925 och genom de för utredningen infordrade yttrandena, som bestyrka förefintligheten av en i avseende på själva grundsatsen praktiskt taget enhällig opinion. Under sådana omständigheter torde varje ytterligare principmotivering vara överflödig.

Att ämnet bör i huvudsak regleras i TF, torde även få anses stå utom diskussion. Detta avsågs redan i konstitutionsutskottets förslag 1872, liksom sedermera i 1912 års betänkande. En annan ståndpunkt intog däremot K. M:t i det förslag som framlades för riksdagen 1887.

*Formen
för offent-
lighetens
lagfäs-
tande.*

I 1912 års betänkande kritiseras detta förslag på följande sätt.

»I dess motiv anföres mot frågans lösning i grundlagen det skäl, att man icke borde dit 'inflytta bestämmelser, vilka väl kunna vara av intresse för det kommunala livet, men vilka icke beröra grundvillkoren för statsmaktens organisation och verksamhet'. Men denna argumentation synes icke träffande. Ty det är icke den ena eller andra allmänna handlingens betydelse, utan vikten av själva principen om medborgarnas fria tillgång till sådana handlingar, som är och bör vara bestämmande för samma principers fixering och utformning i grundlagen. Härtill kommer den praktiska fördelen av att ämnet i dess helhet, reglerat ur, så långt sakens natur det medgiver, enhetliga synpunkter, finnes i möjligaste mån uttömmande avhandlat i *en* lag. Med den mångfald författningar, som numera utfärdats för olika slag av kommunala organisationer, skulle ett motsatt förfarande, efter vad det vill synas, just för ifrågavarande område medföra allehanda olägenheter. I synnerhet gäller detta, om man i likhet med det här föreliggande förslaget vill göra de kommunala handlingarnas offentlighet till regel och icke begränsa den till att blott gälla vissa särskilt angivna myndigheter och handlingar.»

Riksdagen har 1925 anslutit sig till denna ståndpunkt:

»Liksom beträffande publika handlingar i övrigt», yttrar riksdagen, »synes det påkallat, att för ifrågavarande område generella och enhetliga regler tillskapas och att dessa inarbetas i en författning. En fördelning av hithörande bestämmelser på de skilda kommunala författningarna torde icke blott vara svår att praktiskt genomföra utan även kunna leda till olägenheter vid lagtillämpningen.»

Styrelsen för *Svenska Tidningsutgivareföreningen* yttrar:

»Såväl principiella som i synnerhet praktiska skäl tala för att grundbestämmelserna i ämnet med största möjliga fullständighet sammanföras i en och

samma lag och att denna lag äger vitsord framför andra. Under nuvarande förhållanden ha oreda och osäkerhet uppstått därav att för vissa fall bestämmelser om handlingars tillgänglighet införts i specialförfattningar utan motsvarighet i tryckfrihetsförordningen. Ifall till följd av förestående revision exempelvis kommunala handlingar skola hänföras till de offentliga, är det för vinnande av stadga och överskådlighet av vikt att i tryckfrihetsförordningen införes såväl den positiva bestämmelsen härom som ock de undantag som skola gälla. Intet hindrar utan mycket talar för att samma bestämmelser bliva återgivna i olika kommunala författningar där allmänheten och vederbörande befattningshavare ha lättare att finna dem jämte de reglementariska föreskrifter som kunna erfordras rörande sättet för grundlagsregelns tillämpning i praktiken.»

Såsom nedan kommer att framhållas, torde särskilda bestämmelser i olika kommunala författningar om formen för handlingars tillhandahållande bliva erforderliga. Därvid torde det, såsom ock av Tidningsutgivareföreningen ifrågasatts, väl låta sig göra att i de ifrågavarande författningarna hänvisa till eller återgiva tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Förslag till sådana stadganden hava emellertid — med hänsyn till den för närvarande försiggående revisionen av kommunalförfattningarna — icke ansetts böra här framläggas.

Offentlighetsregelns allmänna innebörd.

Vid det närmare övervägandet angående innebörden i de tilltänkta bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen har man, såsom redan antytts, alltid utgått ifrån att själva huvudregeln kan behöva gestaltas annorlunda för de kommunala myndigheterna än för de statliga, och att dessutom särskilda undantag kunna vara påkallade med hänsyn till arten av och formerna för kommunernas verksamhet. Till belysande av de synpunkter, som härutinnan gjort sig gällande, må det i förevarande sammanhang vara tillräckligt att återgiva *riksdagens* uttalande 1925:

»Ehuru enligt riksdagens mening kommunala handlingar i princip böra likställas med andra offentliga handlingar, vill riksdagen betona nödvändigheten av att vid de nya rättsreglernas utformning taga hänsyn till i vissa avseenden föreliggande skiljaktigheter och i anslutning härtill utarbeta särskilda bestämmelser för de kommunala handlingarnas vidkommande. Sålunda torde det knappast vara lämpligt att för kommunala funktionärer utan inskränkning stadga sådan skyldighet att i avskrift tillhandahålla begärda handlingar, som för statsämbetsmän är föreskriven. I detta hänseende torde de nya bestämmelserna snarare böra ansluta sig till de stadganden i kommunala författningar, enligt vilka vederbörande kommunala tjänstemän endast äro skyldiga att bestyrka av sökanden tagen avskrift.

Därjämte bör givetvis tagas under övervägande, vilka särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen som kunna vara erforderliga för de kommunala handlingarnas del. Härvid är bland annat av vikt att tillgodose kommunernas behov av sekretess i vissa angelägenheter av ekonomisk innebörd. Likaledes torde kommunala myndigheters handlingar, i vad de röra enskildas personliga förhållanden, böra genom särskilda stadganden undandragas offentligheten.»

Från åtskilliga andra håll har i anslutning till såväl riksdagens skrivelse som 1912 års förslag framhållits behovet av sekretess i fråga om dels angelägenheter av ekonomisk innebörd, dels handlingar berörande enskildas personliga förhållanden. Bland principiella uttalanden i denna riktning torde det

böra anföras, som avgivits av *K. B. i Uppsala län*. I detta uttalas, att undantag från offentligheten icke i allmänhet påkallas av något kommunens intresse:

»Däremot måste noggrant uppmärksammas de skador av ekonomisk eller annan art, vilka kunna för andra följa av handlingarnas offentlighet. Det är i talrika fall oundvikligt, att kommunala organ inhämta upplysningar om enskildas förhållanden, även sådana av mycket grannliga natur. En obegränsad publicitet skulle vara uppenbart menlig för enskilda och tillskynda dem oförskylda eller åtminstone onödiga lidanden. Bortsett däriifrån att härigenom enskilda kunde avskräckas från att träda i en i och för sig önskvärd förbindelse med kommunala organ, kan det befaras, att kommunala organ av hänsyn till den förutsedda publiciteten, komma att icke söka eller erhålla upplysningar av ömtålig art eller ock bliva frestade att hålla sådana upplysningar utanför de officiella handlingarna och anteckningarna.»

Frågan om de särskilda undantag, som böra uppställas, skall framdeles på vederbörliga ställen dryftas. Undantagsbestämmelser, som äga betydelse inom den kommunala förvaltningen, uppställer förslaget särskilt i mom. 8:o, 17:o, 18:o, 25:o (jämfört med 20:o—23:o) och 26:o. Här upptages därför endast frågan om själva huvudregelns utformning till behandling.

En reservant vid det utlåtande av konstitutionsutskottet, som låg till grund för riksdagens skrivelse den 3 juni 1925 (hr Reuterskiöld), har, på samma gång han motsatt sig det av utskottet förordade skrivelseförslaget, uttalat att frågan om kommunala handlingars publicitet lättare och bättre skulle lösas, om praxis finge fritt utveckla sig vidare från den redan nu i TF givna definitionen på offentliga handlingar, nämligen »allmänna ärenden rörande handlingar».

»Därmed är nämligen», yttrar herr Reuterskiöld, »handlingens eget innehåll, men icke den myndighet eller den institution, där den finnes, angivet som grund för avgörandet av frågan om en handlingens offentlighet eller icke-offentlighet. Med visst fog kan sägas, att, när fråga är om statens offentliga myndigheter, alla deras handlingar angå allmänna ärenden och förty äro offentliga, såsom även av tryckfrihetsförfordningen skarpt betonats. Men så snart fråga blir om s. k. publika korporationer, kommuner och över huvud andra institutioner än rent statliga, ställer sig saken annorlunda: deras handlingar kunna icke presumeras 'angå allmänna ärenden', men om och så snart detta kan visas vara fallet, skall handlingen enligt redan gällande rätt anses som offentlig: var gränsen här går mellan 'allmänna ärenden' och andra ärenden, torde genom praxis, där denna en gång finge sikte på förhållandet, utan svårighet låta sig avgöra. Det mycket omtalade rättsfall, då 10 justitieråd stodo mot 10, har vanligen tolkats alldeles för vidsträckt, men ger, om det ses mot bakgrunden av de faktiska förhållanden, som där förelågo till bedömande, en god bekräftelse på den här antydda regelns giltighet — i där omhandlade fall röorde det sig icke om 'allmänna ärenden' i lagens mening.

Varken kommuner, universitet eller andra publika korporationer äro uteslutande detta, utan i första hand privata rättssubjekt med egen förmögenhetsförvaltning. Och de handlingar, som röra denna, kunna ej anses som offentliga, varemot alla handlingar, som angå självförvaltningsärenden, dem subjektet enligt åläggande från staten har att handhava, äro 'handlingar rörande allmänna ärenden'. Om och i den mån undantag från offentlighetsprincipen beträffande dessa kunna anses nödiga, böra de inbegripas under de allmänna

undantag, som tryckfrihetsförordningen nu innehåller med hänsyn till statliga myndigheters handlingar.»

Till den sålunda gjorda distinktionen anknyter det yttrande, som avgivits av *K. B. i Jönköpings län*. Det heter där bl. a.:

»Principiellt riktigtast synes vara att stanna vid en regel om publicitet allena för de kommunala handlingar, vilka röra kommunernas s. k. självförvaltningsärenden eller sådana till sin egentliga natur statliga angelägenheter, vilkas handhavande staten emellertid överlämnat åt vederbörande kommuner (ärenden angående fattigvård, undervisning etc.). Att i princip förläna offentlighet åt samtliga slag av kommunala handlingar synes knappast tillrädligt redan av det skäl, att man i sådant fall torde bliva nödsakad stadga undantagsbestämmelser av alltför stort omfång.»

Den uppfattning av innebörden i rådande rättspraxis, som i nyss citerade reservation utvecklats, är måhända riktig. I varje fall synes den där antydda tolkningen rätt väl överensstämma med TF:s allmänna förutsättningar. Men därmed är ingalunda sagt, att det vore lämpligt att den ifrågavarande distinktionen vare sig genom praxis fullföljdes eller, såsom *K. B. i Jönköpings län* önskar, lades till grund för lagstiftning i ämnet. För det första bör nämligen besinnas, att den åtskillnad mellan kommunernas »självförvaltning» och deras »egenförvaltning», som i doktrinen blivit uppställd, om den än ej kan fränkännas principiellt berättigande, säkerligen icke äger den klarhet i den praktiska tillämpningen, att man på densamma lämpligen kan bygga en åtskillnad mellan offentliga och icke offentliga handlingar. Om det över huvud låter sig göra att i teorien någorlunda säkert klargöra, vilka angelägenheter som böra anses handhavda »enligt åläggande från staten», så möter det i varje fall synnerliga svårigheter i praktiken. Den klarhet, som man från flera håll framhållit såsom särskilt behövlig i avseende på kommunala handlingar, skulle därför ej på denna väg kunna uppnås. Men till denna praktiska svårighet kommer en betänklighet av principiell natur. Grunden till hela offentlighetsinstitutet är, såsom ofta anmärkts, behovet av kontroll över offentlig maktutövning. Detta behov synes inom kommunalförvaltningen vara lika stort på »egenförvaltningens» område som på »självförvaltningens». Den makt gentemot sina medlemmar, med vilken kommunerna utrustats och mot vars missbruk offentligheten skall utgöra en skranka, utövas nämligen på båda dessa områden. Ur viss synpunkt skulle man måhända rentav kunna säga, att behovet av kontroll just är störst på de omåden, där kommunernas verksamhet utvecklas fritt och icke regleras av statens lagstiftning. Inskränktes offentligheten till den s. k. »självförvaltningens» område, uteslutas således från densamma viktiga områden, där den vore i hög grad behövlig.

I närmare anknytning till de praktiska behoven av å ena sidan offentlighet, å andra sidan sekretess står en annan i avgivna yttranden framkommen idé beträffande offentlighetsregelns utformning. Den idé, varpå här syftas, utgår från svårigheten att på ett tillfredsställande sätt avväga de motsatta intressen, som måste göra sig gällande, och innebär att man i större eller mindre mån skulle låta offentligheten bero av resp. myndigheters eget fria skön.

Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott yttrar:

»Vad angår undantagen från offentlighetsregeln, har utskottet kommit till den uppfattningen att de bestämmelser, som av ovannämnda kommitterade (i 1912 års förslag) föreslagits uti kap. 2 § 2 mom. 3 och § 8 mom. 5, icke äro tillfredsställande eller uttömmande samt att det är ytterst vanskligt att formulera en avfattning, som täcker behovet av sekretess på ifrågavarande område. Landstingens uppgifter, redan nu så mångskiftande, komma uppenbarligen att allt mer och mer utökas och omfatta områden, som i och för sin förvaltning kräva beslut och affärsuppgörelser av olika slag, vilka i en del fall icke lämpligen böra dragas inför offentligheten. Därför synes åt förvaltningsmyndighet, styrelse, utskott m. m. böra inrymmas befogenhet att i här ovan antydda fall vägra tillhandahållande av handlingar, med rätt dock för vederbörande att påkalla myndighets prövning av det särskilda fallet. Beslutanderätten i sådana fall torde lämpligast kunna överlämnas åt Konungens Befallningshavande i länen.»

I samma riktning uttalar sig *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott* beträffande vissa protokoll och handlingar hos förvaltningsutskott samt andra nämnder och styrelser.

»I åtskilliga fall», yttrar förvaltningsutskottet, »torde med hänsyn till såväl tingets som enskildas berättigade intressen, offentlighet ofta ej böra ifrågakomma. Att på förhand uppräknat alla sådana fall lär knappast låta sig göra. Det synes utan olägenhet kunna överlämnas åt tingets förvaltningsutskott eller möjligen vederbörande styrelse att besluta, att vissa av sistnämnda protokoll och handlingar få hemlighållas, eller att de först efter viss tid få offentliggöras.» Under återopande härav förklarar sig förvaltningsutskottet icke hava något att erinra mot att de till landstings förvaltningsutskott samt under landsting lydande nämnder och styrelser inkomna handlingar, ävensom nämnda utskotts, nämnders och styrelser justerade protokoll i allmänhet få bliva offentliga, dock med rätt för förvaltningsutskottet, eventuellt vederbörande styrelse, att däri meddela inskränkning.»

Även *Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* önskar befogenhet för förvaltningsutskott, anstaltsstyrelser, direktioner och nämnder att själva avgöra, vilka ärenden som ej skola offentliggöras.

Från den nu relaterade ståndpunkten skiljer sig föga den som kommit till uttryck i *Överståthållarämbetets* yttrande.

Ämbetet yttrar: »Det torde i allmänhet icke råda mer än en mening därom, att de kommunala handlingarna i regel böra vara offentliga men å andra sidan är det uppenbart att dessa handlingar mången gång kunna vara av den art att deras offentliggörande skulle lända till skada antingen för kommunen själv eller för annan. Så gott som varje myndighet, som bliver i frågan hörd, nämner de eller flera handlingar, vilkas offentliggörande skulle komma att lända till skada. I trots av alla de ämnen, som sålunda blivit i detta eller föregående ärenden uti föreliggande fråga omnämnda, vågar man säkerligen icke utgå ifrån att alla de handlingar, som ur nämnda synpunkt borde vara undantagna från offentliggörande, hava blivit uppräknade, och man nödgas därför befara, att man därest man sloge in på berörda väg, skulle nödgas oupphörligt öka på undantagens antal. Överståthållarämbetet skulle därför i stället vilja hemställa, att man i TF införde ett stadgande som föreskrev, att alla kommunala handlingar skulle vara offentliga, därest icke deras offentliggörande kunde anses skada vare sig kommunens eller annans berättigade intressen.

Det bleve då vederbörande innehavare av den kommunala handlingen, som finge avgöra, om han hade att utlämna handlingen eller icke, och senare finge den, som vore missnöjd med beslutet, klaga över den vägran som beslutats. Ytterst borde detta beslut få avgöras av Regeringsrätten, varigenom varje misstanke om politiska hänsyn bleve undanröjd.»

Uttalanden i liknande riktning hava även från några andra håll gjorts.

De nu anförda förslagen innebära i själva verket, att på de kommunala handlingarna skulle tillämpas helt andra principer än på statens. Handlingarnas utlämnande bleve nämligen, om ej helt och hållet, så åtminstone på stora områden, helt beroende av de kommunala myndigheternas fria uppskattning av dess lämplighet, och man kunde svårligen tala om en *rätt* till handlingarnas utbekommande. Detta gäller även om den av Överståthållarämbetet förordade linjen. Endast i ringa mån skulle nämligen enligt dess förslag myndighetens fria prövning kringskäras genom regeln att bedömandet borde ske med hänsyn till kommunens eller annans berättigade intressen. Väljer man den här ifrågavarande utvägen, åstadkommer man således en offentlighet av väsentligt mindre stadga och säkerhet än den som gäller inom statsförvaltningen. Den i några av de ovan citerade yttrandena anvisade möjligheten att i besvärsväg draga frågan om vägrat utlämnande under K. B:s och Regeringsrättens prövning kan ej i väsentlig mån häva betänkligheterna. Ty för det första måste erinras, att frågans förvandling till ett besvärsmål icke kan förtaga prövningens egenkap att förnämligast utgöra en lämplighetsprövning. Tryggheten för berättigade offentlighetsintressen kan överhuvud taget ej gärna bli tillfredsställande utan att garanteras av verkliga rättsregler. För det andra är den prövning i besvärsväg, som sålunda föreslagits — fullt konsekvent, om man anser att utlämnandet bör bero av en lämplighetsprövning —, ägnad att ytterligare accentuera skillnaden i jämförelse med vad som gäller om statsförvaltningen. Fråga om statsmyndighets vägran att utlämna handlingar blir nämligen alltid prövad av domstol.

Då sålunda den i berörda yttranden anvisade utvägen innebär offentlighetsprincipens genomförande i väsentligt försvagad form och uppdragande av en principiell åtskillnad av rätt genomgripande art, synes den endast kunna förordas, för den händelse det visar sig omöjligt att ernå en tillfredsställande ordning efter samma linjer som på det statliga området. Någon sådan omöjlighet torde emellertid ej föreligga. Detta omdöme stödes framför allt därpå, att de kommunala sammanslutningar, som yttrat sig i frågan, icke ansett det nödvändigt att falla tillbaka på en fri lämplighetsprövning, utan stannat vid att förorda undantag för bestämda slag av handlingar, och att dessa undantag i huvudsak torde kunna accepteras utan att därmed offentligheten på ett olämpligt sätt inskränkes.

Förslaget bygger alltså på den grundsatsen att den kommunala offentligheten såväl som den statliga bör grundas på verkliga rättsregler och sålunda konstituera rättigheter, vilka inför domstol kunna göras gällande och där underkastas rättsligt bedömande. Sålunda böra också undantagen vara positivt

uttryckta. Detta hindrar givetvis ej att det på bestämda områden måste överlåtas åt myndigheternas prövning, huruvida utlämnande skall ske eller ej. Men denna möjlighet bör ej vara obegränsad, och i möjligaste mån bör lagstiftningen angiva de grunder, efter vilka prövningen skall äga rum.

Med den ståndpunkt, som sålunda intagits, har ingalunda förnekats, att offentlighetsprincipens överförande till kommunalförvaltningen i just den form, vari den i statsförvaltningen tillämpas, innebär ett steg av stor räckvidd, och att den på detta område, konsekvent genomförd, i mångt och mycket måste gestalta sig som ett kännbarare band på förvaltningen, än fallet är på det statliga området. För det första torde med visst fog kunna sägas, att förhållanden av beskaffenhet att ej böra komma till allmänhetens kännedom i större utsträckning beröras i de kommunala myndigheternas handlingar. För det andra intaga de kommunala befattningshavarne och myndigheterna en delvis helt annan ställning än statens tjänstemän. Man kan onekligen hysa en viss tvekan om det rättmätiga i att pålägga dem — de i stor utsträckning oavlönade befattningshavarna, de mångenstädes i ekonomiskt hänseende illa utrustade kommunerna — sådana i flere avseenden tämligen betungande skyldigheter varom här är fråga: beträffande efterforskande och tillhandahållande av handlingar, särskild förvaring och hemlighållande av vissa handlingar (man måste nämligen ihågkomma att man i allmänhet icke kan stanna vid frihet från skyldighet att utlämna, utan måste, liksom för statsmyndigheterna, stadga skyldighet att hemlighålla), bedömande — under straffrättsligt ansvar — av frågor om utlämnande o. s. v. Vidare torde man ej kunna undgå att taga hänsyn till det särskilda förhållande, som överallt — ehuru i stort sett mera utpräglat, ju mindre kommunen är — består mellan dem, som hava att tillhandahålla handlingar, och dem, som i regel kunna väntas påkalla tillhandahållandet. Inom statsförvaltningen medför offentligheten ett tryck från allmänhetens sida gentemot befattningshavare, som dock i huvudsak äro ansvariga inför sina överordnade. Inom kommunalförvaltningen kommer den att innebära en ökad möjlighet till kontroll från deras sida, som i egenskap av väljare eller i övrigt röstberättigade redan förut direkt eller indirekt äga utöva kontroll över befattningshavarne och i en eller annan form utkräva ansvar av dem. *Stockholms stadskollegium* pekar härpå, då det erinrar att kommunernas verkställande organ utöva sin verksamhet under ledning av valda lekmannastyrelser, vilkas förvaltning är föremål för kommunalrepresentationens årliga revisionsgranskning genom särskilda revisorer; redan härigenom — påpekar kollegiet — utövas en kontroll över förvaltningen, som torde vara mera ingående än i fråga om statliga ämbetsverk. Beaktas bör, att offentligheten otvivelaktigt i många fall kommer att ställa de kommunala befattningshavarne under en mera närgående och besvärande kontroll, än förut varit fallet, och utsätta dem för en kritik, som — den må vara berättigad eller ej — gör arbetet betungande och obehagligt, stundom kanske också föranleda tillgripande av tyngre, mera byråkratiska former, än det kommunala arbetets beskaffenhet i och för sig skulle behöva föranleda. Offentlighetsprincipens fulla genomförande kan, annorlunda uttryckt, åtminstone för vissa slag av kommuner sägas

innebära en icke oväsentlig förskjutning framförallt i de kommunala förtroendemännens ställning, genom det ökade beroende av sina medborgare, vari de råka. Förvisso kan i de flesta fall med fog sägas, att de svårigheter och olägenheter, som här antytts, vida övervägas av de obestriddiga fördelar, som äro förenade med skärpt offentlig kontroll. Men i varje fall torde det icke böra förbises, att förändringen innebär ett steg av avsevärd räckvidd. Då detta steg tages, kan det icke vara ur vägen att i möjligaste mån beakta de antydda olägenheterna och tillse, i vad mån de utan åsidosättande av andra intressen kunna förbyggas. Intresset att genomföra publicitetens grundsats får, såsom saken uttryckts av *K. B. i Jämtlands län*, »icke förändra själva den organisation, på vilken kommunalförvaltningen vilar». Förslaget har sökt att på särskilda punkter (se framför allt mom. 8:o) i möjligaste mån tillgodose dessa synpunkter.

Offentlighetsregelns utformning.

Offentligheten bör tillämpas inom alla slag av kommunal förvaltning. För en åtskillnad mellan olika slag av kommuner kunna inga bärande skäl anföras, och en sådan har icke heller från något håll föreslagits. 1912 års förslag sökte uttrycka detta förhållande genom en uppräkningsform: »kommuners, tingslags, härads eller läns förvaltning». Mot denna formulering har av *K. B. i Göteborgs och Bohus län* med rätta invänts, att uttrycket »läns» förvaltning är föga tillfredsställande och att det åtminstone ter sig tvivelaktigt, om stadgandet kan tolkas såsom innefattande exempelvis municipalsamhällen, särskilt bildade fattigvårdssamhällen och väghållningsdistrikt. Att avhjälpa dessa olägenheter genom en fullständigare uppräkningsform kan ej anses tillrädligt, då man därmed tvunges att, i den mån nybildningar inom den kommunala förvaltningen äga rum, företaga ständiga ändringar i TF. Däremot synes all erforderlig klarhet kunna vinnas, om man helt enkelt nyttjar den sammanfattande benämningen »kommunal förvaltning».

Kommunalmyndigheter.

Liksom i mom. 1:o bör regeln om handlingars offentlighet anknyta till handlingarnas egenskap att hava utgått från eller förvaras hos vissa till kommunalförvaltning hörande myndigheter, som lämpligen kunna för vinnande av större reda, särskilt vid undantagsbestämmelsernas tillämpning, betecknas som *kommunalmyndigheter*.

Bland kommunalmyndigheter upptager förslaget först och främst till kommunal förvaltning hörande *stämmor och representationer*. Med detta uttryck torde de s. k. beslutande myndigheterna inom olika slag av kommuner på ett otvetydigt sätt angivas. Förslaget utgår ifrån att följande organ böra betraktas såsom »till kommunalförvaltning hörande stämmor och representationer»: kommunalstämma, kommunalfullmäktige, allmän rådstuga, stadsfullmäktige, kyrkostämma, kyrkofullmäktige, landsting, municipalstämma, municipalfullmäktige, fattigvårdsstämma och -fullmäktige, vägstämma. Tvekan synes endast kunna uppkomma huruvida uttrycket under alla förhållanden passar in på kommunalförbunds förbundsdirektioner. Men därav vållas ingen olägenhet; räknas en sådan direktion ej som representation, faller den i alla händelser under en annan i momentet upptagen kategori: styrelser.

Såsom en andra grupp av kommunalmyndigheter upptagas av stämmor och representationer tillsatta *myndigheter, styrelser, nämnder, utskott, beredningar och kommittéer*. Förslaget skiljer sig i denna punkt till formen från 1912 års förslag bl. a. därutinnan, att det kriterium uttryckligen anges, som konstituerar en sådan myndighet varom här är fråga: den skall vara tillsatt av stämman eller representation. Denna bestämning torde vara behöflig för undanröjande av varjehanda tvivelsmål, som bliva möjliga, om det endast anges att myndigheterna o. s. v. skola »höra till» kommunernas förvaltning. Det torde med den givna bestämningen vara klart, att den omständigheten, att kommunal stämman eller representation utsett en enstaka ledamot i en styrelse icke är tillräcklig för att göra denna styrelse till en »kommunalmyndighet». Å andra sidan kan formuleringen icke föranleda offentlighetens uteslutande på den grund att enstaka ledamöter i en styrelse tillsatts på annat sätt än genom val av stämman eller representation (exempel: kyrko- och skolråd, byggnadsnämnd, pensionsnämnd). Det förbises ej, att i vissa situationer någon tvekan kan tänkas uppkomma; detta lär dock bliva fallet i mindre mån än om avgörandet göres beroende av styrelsens egenskap att »höra till» kommunal förvaltning. Styrelser o. s. v., som endast medelbart tillsatts av stämman eller representation, skulle efter ordalydelsen ej falla under offentlighetsregeln; anses en dylik bokstavlig tolkning böra tillämpas, måste de likväl anses höra till den tredje i momentet berörda kategorien.

Denna tredje kategori omfattar »*underlydande verk, inrättningar och tjänstemän*», d. v. s. verk, inrättningar och tjänstemän som lyda antingen omedelbart under stämman eller representation eller ock under de av stämman eller representation valda styrelser m. fl.

I vissa yttranden har också en fjärde kategori blivit berörd, nämligen inrättningar, som, utan att på det sätt, som i de tre föregående fallen avses, vara införlivade i den kommunala förvaltningen, dock så till vida äga samband med denna, att de åtnjuta kommunalt understöd eller stå under kommunal kontroll. Så t. ex. önskar *Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*, att regeln skulle göras tillämplig å alla institutioner som åtnjuta landstingsanslag eller stå under kontroll av utav landsting utsedda revisorer. Utan förbiseende av att gränserna mellan den egentliga kommunalförvaltningen och dylika inrättningar på vissa punkter är flytande, har den nu ifrågavarande kategorien ansetts lämpligare kunna vinna beaktande i annat sammanhang (se under mom. 42:o).

Det spörsmålet uppkommer nu, huru långt offentligheten i avseende å handlingar hos dessa olika kategorier av kommunala organ kan sträckas. Det kan i detta sammanhang först förtjäna anmärkas, att i åtskilliga uttalanden tydligt framskymtat den föreställningen, att det överhuvud taget ej vore fråga om offentlighet av den omfattning som gäller för statsmyndigheters handlingar. Sålunda vill det synas, som om man på vissa håll ej tänkt på andra slags handlingar än protokoll och handlingar i protokollförda ärenden, ej heller på andra handlingar än dem, som tillhöra kommunernas be-

Vilka handlingar skola vara offentliga?

slutande organ. Man torde ej heller allestädes hava uppmärksammat, att den gällande offentlighetsprincipen innebär att handlingar skola tillhandahållas redan på förberedande stadium.

Men det saknas ej heller yttranden, som direkt påkalla en inskränkning av offentligheten ur endera eller flera av de nu antydda synpunkterna, och sålunda gå ut på *antingen* att den endast skall tillämpas på vissa slag av handlingar *eller* att den ej alls eller endast i begränsad omfattning bör gälla hos verkställande, beredande och förvaltande organ, *eller* att den bör i väsentlig mån begränsas, så länge de ärenden till vilka handlingarna höra, befinna sig på ett förberedande stadium. Några uttalanden i denna riktning hava redan återgivits.

Vidare anför *Stockholms stadskollegium*:

»Till en början torde det vara klart, att då fråga är om offentlighet av kommunala myndigheters handlingar, med myndighet endast bör förstås inför kommunalrepresentationen ansvarig nämnd eller styrelse. Offentlighetsprincipen måste sålunda gälla nämndernas justerade protokoll och därpå grundade expeditioner jämte tillhörande handlingar, men bör icke innebära någon skyldighet att tillhandahålla offentligheten förberedande utredningar och yttranden, som avgivas av myndigheternas biträdande organ, än mindre den brevväxling, som kan förekomma mellan vederbörande tjänstemän samt enskilda. Allenast efter vederbörande myndighets medgivande må sådana handlingar offentliggöras, så länge de icke lagts till grund för och ingå i av myndigheterna fattade beslut (gatunämnden, industriverksstyrelsen). Ett motsatt förfaringssätt skulle kunna i hög grad försvåra förvaltningsarbetet. Bliwande lagstiftning bör i detta hänseende icke lämna rum för någon tvekan.»

K. B. i Östergötlands län anför, att en bestämd skillnad torde böra göras mellan, å ena sidan, protokoll med tillhörande handlingar hos kommunens beslutande myndigheter såsom stads- och kommunalfullmäktige, kommunalstämmor, landsting m. fl. och å andra sidan motsvarande handlingar hos kommunala delegationer, såsom drätselkammare, kommunalnämnder, kyrko- och skolråd m. fl. Beträffande det förra slaget av handlingar göres ingen erinran mot att desamma tillerkännas full offentlighet. Vad åter angår protokoll och övriga handlingar hos kommunala delegationer uttalas den uppfattningen, »att, så länge ärendena befinna sig på ett mera förberedande stadium, det måste anses onödigt och olämpligt att betrakta de till samma ärenden hörande handlingar såsom offentliga. Först sedan den kommunala delegationen skiljt sig från ärendet antingen genom meddelande av ett självständigt beslut av beskaffenhet att kunna överklagas eller genom ärendets överlämnande till kommunens i sista hand beslutande myndighet, torde offentlighet böra tillerkännas de till ärendet hörande handlingar.

Vidare torde även en kommunal delegation böra tillerkännas befogenhet att i fall, då särskilda omständigheter därtill föranleda och annans rätt därigenom ej kränkes, tillsviðare hemlighålla sina utlåtanden eller beslut.»

Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott anser, att utlämnande av protokoll och handlingar icke bör kunna påfordras förrän det ärende, varom saken rör sig, slutbehandlats eller utlåtande avgivits.

Magistraten i Jönköping anser, att diariet över inkomna handlingar och koncept till brev i oavslutade ärenden ej böra vara offentliga.

Värmlands läns landstings förvaltningsutskott anser att som offentlig handling endast böra betraktas handlingar tillhörande av vederbörande myndighet slutbehandlade ärenden, sålunda ej handlingar, som tillhöra ärenden vilka äro under utredning.

Uttalanden rörande behovet av sekretess på förberedande stadier, särskilt i ekonomiska angelägenheter, återfinnas även flerstädes i motiveringen till mom. 20:o—25:o.

De sålunda anförda synpunkterna hava i förslaget beaktats dels i mom. 20:o—26:o, dels genom ett särskilt stadgande (mom. 8:o) till skydd för handlingar i ärenden som befinna sig på ett förberedande stadium, vilket stadgande emellertid icke avfattats så, att det som regel möjliggör hemlighållande ända till dess beslut fattats. Då stadgandet möjliggör hemlighållande i viss utsträckning av dels styrelser m. fl., dels verks, inrättnings och tjänstemäns handlingar, torde det i avsevärd mån tillgodose de önskemål, som framburits i de sist anförda yttrandena.

Under sådana förhållanden har det icke ansetts erforderligt att generellt giva de förvaltande och verkställande organen någon särställning i offentlighetshänseende. Att så förfara skulle f. ö. vara rätt betänkligt i betraktande därav, att intresset och behovet av offentlighet i många fall torde böra erkännas vara störst just i förhållande till de ifrågavarande organen. Uppställandet av olika regler beträffande de olika kategorierna är även så till vida mindre tillrådligt, att det med hänsyn till de jämförelsevis enkla former, vari den kommunala förvaltningen ofta bedrives, mången gång kan vara svårt att avgöra, huruvida en handling skall anses tillhöra de beslutande organens handlingar eller ej. Betänkligast ter sig måhända, att offentlighetsregeln enligt förslaget blir generellt tillämplig på »tjänstemäns» handlingar. Men just i fråga om dessa bör regeln i mom. 8:o om handlingar i oavslutade ärenden kunna bli av stor betydelse. Vidare förtjänar framhållas, att det ingalunda kan anses följa av regeln i mom. 2:o — lika litet som av den motsvarande som gäller för statens ämbets- och tjänstemän —, att all den korrespondens, som en tjänsteman förer, eller de handlingar, som han eljest förvarar, ovillkorligen skola anses tillhöra honom såsom »kommunalmyndighet». Särskilt synes en förnuftig uppfattning av de kommunala förtroendemännens ställning böra leda till att hos dem befintliga handlingar delvis betraktas som rent privata papper, på vilka TF ej äger tillämpning.

Förslaget går sålunda ut på att kommunalmyndigheters handlingar principiellt sett skola vara tillgängliga i samma omfattning som statsmyndigheters. Offentligheten bör sålunda avse alla från kommunalmyndighet utfärdade expeditioner, samt hos dem förvarade handlingar som till dem inkommit eller hos dem upprättats. Detta har emellertid ansetts kunna, utan upprepning av denna i mom. 1:o förekommande beskrivning, kunna uttryckas helt enkelt med orden »kommunalmyndigheters handlingar».

Ordningen för
handlingars
tillhandahållande.

Med avseende å ordningen för handlingars utlämnande från kommunala myndigheter framhölls i 1912 års betänkande, att det ej lämpligen låte sig göra att utan inskränkning ålägga dem alla en så omfattande skyldighet som att på begäran utan tidsutdräkt *i avskrift tillhandahålla* vilka av dem omhänderhavda handlingar som helst.

»Det torde nämligen», yttra kommitterade, »mångenstädes på landsbygden icke kunna begäras, att exempelvis en kommunalnämndsordförande skall vara beredd till en dylik prestation, i saknad som han ju ofta kan vara av nödigt biträde till sin disposition. En viss svårighet synes ock möta med avseende å bestämmande i olika fall av den ersättning eller lösen, som härför kan böra av den sökande allmänheten utgöras.

Såsom av det ovan anförda [här återgivet s. 61] framgår, känna gällande kommunalförordningar, i den mån stadganden i dem innehållas om tillhandahållande åt allmänheten av handlingar, icke heller någon skyldighet av nu berört innehåll.

Än ytterligare torde ett stadgande om sådan skyldighet möta den betänkligheten, att i motsats mot vad som i regel är förhållandet med avseende å statsmyndigheters handlingar, ordnade arkiv eller ordnade förvaringsrum för kommunala handlingar ofta kunna saknas, och att det i betraktande därav understundom skulle verka mera betungande för kommunala funktionärer än för statens tjänstemän att fullgöra ifrågakarande skyldighet eller kanske i vissa fall ej alls låta sig göra.

De nu antydda hindren kunna däremot icke sägas föreligga i fråga om en del kommuner och kommunala institutioner, där organisationen nått en viss högre grad av fasthet och utveckling. Skyldighet att utfärda avskrift kan i sådana fall åläggas även kommunala funktionärer. Den närmare regleringen härav synes emellertid grundlagen böra överlämna till i enklare ordning givna stadganden.»

Med beaktande härav avfattade kommitterade sitt förslag så, att i TF endast stipulerades rätt att *till avskrivning utfå* handlingar, varemot i fråga om »rätt att i avskrift utbekomma sådan handling» hänvisades till »vad därom särskilt stadgas».

Skyldigheten att på stället tillhandahålla handling gjordes, liksom för statsmyndigheternas del, beroende av att icke betydande hinder möter. Kommitterade förbisågo ej, att konsekvenserna i riktning av offentlighetens utestängande här bleve av mera betänklig art, nämligen i den mån alternativ skyldighet att utfärda avskrift icke stadgats. Denna betänklighet ansågs dock icke få föranleda, att man frånfölle det nämnda villkoret, vilket vore oumbärligt. Någon allmän skyldighet att *vidimera en av enskild tagen avskrift* funno kommitterade ej lämpligen kunna åläggas de kommunala funktionärerna genom ett generellt stadgande i tryckfrihetsförordningen, utan ansågs frågan härom böra göras beroende av särskilda omständigheter och därför i mån av behov regleras genom speciell lagstiftning.

I överensstämmelse med de kommitterades ståndpunkt har riksdagen 1925 (se ovan s. 70) uttalat sig mot en allmän skyldighet att i avskrift tillhandahålla begärda handlingar, men i motsats till kommitterade antytt lämpligheten av att de nya stadgandena anslötes till stadgandena i kommunala författningar om skyldighet att bestyrka tagen avskrift.

I åtskilliga yttranden betonas med styrka omöjligheten att generellt ålägga

vederbörande att på begäran utfärda bestyrkta avskrifter. *K. B. i Jämtlands län* uttalar, att detta för många ordförande skulle vara ett betungande arbete och i sin mån bidra till utvecklingen av arvodestagaresystemet i stället för förtroendesysslorna inom den kommunala förvaltningen.

Från vissa håll har däremot den i riksdagens skrivelse antydda tanken på en generell förpliktelse att bestyrka avskrifter, varom sökanden själv föranstaltat, upptagits. I denna riktning uttala sig exempelvis *Skara domkapitel, Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott* m. fl. samt, under uttalande att vidimationsavgift för vissa fall kan behöva stadgas, *K. B. i Hallands län*. — Däremot uttalar styrelsen för *Svenska Landskommunernas förbund* betänkligheter även mot en generellt stadgad vidimationsplikt. Styrelsen yttrar nämligen att landskommunernas funktionärer böra åläggas vidimeringsplikt endast i sådana fall då ett bestyrkande av handlingen är för avskriftstagaren eller dennes huvudman nödvändigt, för att handlingen i fråga skall kunna användas för det därmed avsedda ändamålet.

Förevarande förslag upptager först och främst *skyldighet att till avskrivning utlämna* handlingar. Att en sådan skyldighet i första rummet bör stadgas, ligger i sakens natur. Liksom i 1912 års förslag är den beroende av att ej betydande hinder föreligga. Därtill kommer nu den ytterligare inskränkning, som kan ligga i att utlämnandet skall ske i den ordning, som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård (jfr mom. 1:o).

Någon allmän *vidimeringsplikt* upptager förslaget icke. Det kan visserligen synas naturligt att helt enkelt anknyta till gällande bestämmelser om sådan plikt. Det som här ifrågasättes är emellertid någonting vida mera omfattande än den nu gällande skyldigheten, som icke avser annat än bestyrkande av protokollsavskrifterts riktighet. Den varsamhet, som påkallas vid offentlighetsprincipens utformning, så att den ej bliver alltför betungande för de kommunala funktionärerna, synes här i högsta grad vara på sin plats. Ett ytterligare skäl att ej stadga en allmän vidimationsplikt torde den omständigheten utgöra, att på vissa områden av kommunalförvaltningen skyldighet att, liksom inom statsförvaltningen, ombesörja avskrift torde böra stadgas. Men det lär knappast vara lämpligt att på samma områden stipulera såväl vidimationsplikt som plikt att utfärda avskrifter. — Emellertid torde det vara uppenbart, att på vissa områden och under vissa förutsättningar vidimationsplikten utgör ett lämpligt komplement till skyldigheten att utlämna handlingar. Rättigheten att få en avskrift bestyrkt kan dock icke, i jämförelse med själva rättigheten att få handlingen utlämnad, anses vara av den fundamentala betydelse, att den behöver i grundlag regleras och tryckfrihetsförordningen sålunda belastas med de tämligen detaljerade bestämmelser som här bleve nödvändiga. Så till vida står förslaget på samma ståndpunkt som 1912 års förslag. Däremot har i förslaget, i olikhet med 1912 års förslag, inryckts en hänvisning till vad i detta ämne kan komma att bli stadgat.

Ej heller framläggas förslag till stadganden i ämnet, att införas i kommunallagarna och andra författningar. Frågan om en lämplig avvägning av vidi-

mationsplikten omfattning torde nämligen lämpligast kunna komma under övervägande i samband med den under förberedelse varande allmänna revisionen av kommunallagarna.

På samma sätt som frågan om vidimationsplikten har förslaget — härutinnan i full överensstämmelse med 1912 års förslag — behandlat frågan om rätten att påfordra *utlämnande i avskrift*.

† Rättigheten
inskränkt till
kommunernas
medlemmar?

Rättigheten att utfå handlingar skall enligt förslaget tillhöra varje svensk medborgare. Att, såsom *K. B. i Östergötlands län* ifrågasatt, låta rätten till utbekommande av vissa handlingar, nämligen kommunala delegationers handlingar, i allmänhet bero av att den sökandes rätt i ett eller annat avseende beröres av delegationens beslut eller utlåtande, skulle innebära att principiellt ställa den kommunala offentligheten på en helt annan grund än den statliga; en sådan inskränkning av dess räckvidd kan ej förordas. — Med större skäl kan en annan inskränkning ifrågasättas. Det vore ej orimligt att såsom villkor för rättigheten att utfå handlingar stadga medlemskap i vederbörande kommun. I stort sett torde visserligen kunna antagas, att en kommuns funktionärer ej behöva bliva väsentligt mera betungade därigenom att rätten att påkalla handlingars utlämnande tillkommer ej blott kommunens egna medlemmar utan även andra. Men man kan väl tänka sig situationer, där skillnaden bleve av en viss betydelse såväl för funktionärerna som för själva kommunen. Så t. ex. får ej förbises, att, om utomstående personer — exempelvis ett pressorgan, eller en sammanslutning med speciellt intresse för en viss gren av kommunal förvaltning — skulle önska etablera en allmän granskning av vissa förhållanden exempelvis inom vissa landskommuner, en sådan verksamhet skulle i väsentlig mån försvåras, om de, som företoge granskningen, vore beroende av medverkan från intresserade medlemmar av respektive kommuner. Å andra sidan kan ej förnekas, att i åtskilliga situationer även andra än kommunmedlemmar måste erkännas hava ett berättigat intresse av tillgång till handlingar, något som f. ö. förutsättes i gällande bestämmelser om utfående av protokoll. Då vidare intet önskemål om rättighetens begränsning till kommunens medlemmar framkommit i avgivna yttranden, har förslaget i detta hänseende avslutit sig till 1912 års förslag.

Frågor
i samband
med regeln
om kommunala
handlingars
offentlighet.

K. B. i Jämtlands län uttalar, att om kommunala handlingar skola bliva tillgängliga för allmänhetens kontroll, uppenbarligen förutsättes, att de skola vårdas under viss tid. I detta avseende, yttrar befallningshavanden, torde anspråken på förtroendemännen kunna sträckas längre, än då det gäller utfärdande av avskrifter eller handlingarnas tillhandahållande.

Det torde icke med detta yttrande hava avsetts, att bestämmelser rörande kommunala handlingars förvaring skulle meddelas i TF, och det torde för denskull ej heller ifrågakomma att i förevarande sammanhang framlägga förslag beträffande detta spörsmåls lösning. Emellertid förtjänar det påpekas, att riksarkivet nyligen (den 4 oktober 1926) till K. M:t avgivit underdånigt yttrande i anledning av riksdagens skrivelse den 29 april 1916 angående åt-

gärder för ordnande och förvaring av kommunala arkivalier. I yttrandet hemställes dels om utfärdande av en stadga angående kommunala arkiv i överensstämmelse med ett bifogat förslag, dels om införande i kommunallagarna av bestämmelser, varigenom de kommunala revisorerna få sig ålagt att tillse, att kommunens handlingar i enlighet med vad särskilt är stadgat väl förvaras och vårdas, dels om arkivinspektionens utvidgning till att gälla även kommunala arkiv, dels om uppdrag åt riksarkivet att utarbета ett cirkulär med råd och anvisningar angående förvaring, vård, ordnande och förtecknande av kommunala arkiv.

Det vid framställningen fogade förslaget till stadga angående kommunala arkiv innehåller bl. a. följande bestämmelse: »Utgallring, förstörelse eller annat avhändande av arkivhandlingar må icke äga rum i andra fall, än då dylik åtgärd är vederbörligen föreskriven eller medgiven» (§ 8).

Uppenbart är, att i den mån kommunerna förpliktas att förvara och vårda sina handlingar, offentligheten får en ökad betydelse och räckvidd. Eljest beror det i huvudsak på kommunernas och de kommunala befattningshavarnas gottfinnande, huruvida och i vilken utsträckning handlingar skola finnas att utlämna. Det kan t. o. m. tänkas inträffa, att kommunala organ, till eluderande av den offentliga kontrollen, underlåte att bevara handlingar, som, om denna ej funnes, skulle hava bevarats. Och framför allt är det tänkbart, att dylika handlingar i sådant syfte bevaras hos enskilda personer på ett sådant sätt, att de ej kunna anses såsom »hos kommunalmyndighet förvarade». Detta förhållande gör det önskvärt, att åtgärder i den riktning, riksdagens nyssberörda skrivelse och riksarkivets framställning anvisa, bliva vidtagna.

I samband med offentlighetens lagfästande på det kommunala området ifrågasattes i 1912 års betänkande en utsträckning av justitieombudsmannens åtalsrätt.¹ För förbrytelse mot vad i kap. 2 § 1 stadgades, skulle nämligen justitieombudsmannen äga ställa jämväl annan än statens ämbets- eller tjänstemän under tilltal (kap. 6 § 2). Till stöd för detta förslag anfördes:

»Den i § 4 mom. 5 tryckfrihetsförordningen inflikade erinran om justitieombudsmannens skyldighet att i avseende på förbrytelser emot denna lag, lämna sin ämbetsåtgärd, enligt de i instruktionen, rörande hans befattning med andra mål, föreskrivna grunder' måste anses särskilt åsyfta bl. a. just vägran att tillhandahålla allmän handling. Enligt rådande rättsuppfattning äger justitieombudsmannen emellertid ej ställa andra än statstjänstemän i denna deras egenskap under tilltal. Men om publicitetsprincipen, såsom enligt förslaget är fallet, skall äga giltighet även i fråga om kommunala samt vissa allmänna inrättningars och stiftelsers handlingar, oavsett om deras vård åligger en statsfunktionär såsom sådan, lär det vara av synnerlig betydelse, att justitieombudsmannens befogenhet att övervaka principens upprätthållande utsträcker att gälla även detta område. De principiella betänkligheter, som kunna framställas mot att utvidga justitieombudsmannainstitutionens verksamhetsområde utöver de allmänna gränser, som därför hittills varit utstakade, synas

¹ Jfr i detta ämne även Justitieombudsmannens ämbetsberättelser 1870, s. 103 ff., 1896, s. 3, och 1916, s. 188 ff.

just då det gäller denna punkt icke böra tillmätas större vikt. Det torde vara oberättigat att säga, att institutionen härmed tillföres en helt ny uppgift. Justitieombudsmannens ställning såsom en tryckfrihetens vårdare är redan i § 108 regeringsformen markerad genom hans ordförandeskap hos tryckfrihetskommittéer; i § 22 av hans instruktion är honom allmänt ålagt att »med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad Rikets ständer, till skyddande av tryckfriheten, stadgat»; och såsom nyss framhållits, innehåller tryckfrihetsförordningen själv en erinran om denna hans uppgift. Om nu den i tryckfriheten inneslutna publicitetsgrundsatsen förlänas giltighet även i fråga om annan offentlig förvaltning än den av statens egna organ utövade, synes det blott vara en enkel konsekvens av givna allmänna utgångspunkter, att justitieombudsmannens övervakningsfunktion vinner en motsvarande utsträckning.»

Svenska Tidningsutgivareföreningens styrelse har nu påyrkat ändring i ifrågavarande riktning. Styrelsen yttrar härom bl. a.:

»J. O. har jämlikt sin instruktion till särskild uppgift att vaka över vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat. Om denna hans uppgift utsträcktes även till den kommunala förvaltningen, skulle behövlige rättelser kunna vinnas på enklare och mera tilltalande väg genom en hänvändelse till honom än genom stämning till domstol, den enda utväg som annars stode övrig enligt nuvarande ordning. Särskilt för pressens representanter, som måhända mer än andra komma att taga den kommunala publiciteten i anspråk även på landsbygden, är det önskvärt att, då de mötas av bristande förmåga eller vilja att förstå den nya rättens innebörd, kunna gå fram med lämpor, vilket bäst sker genom J. O., som är i tillfälle att genom en enkel erinran åstadkomma nödig rättelse även för framtiden.

Justitieombudsmännens befattning med tryckfrihetsfrågor har varit till ovärderlig nytta för rättens tillämpning och dess successiva införlivande i det allmänna medvetandet, så långt deras befogenhet sträckt sig. För intresset att denna rätt skall göras levande även inom det omfattande kommunala området kunde deras bistånd bli av ett liknande värde.»

K. B. i Kristianstads län har nu fäst uppmärksamheten vid detta spörsmål och ifrågasatt ändringar i samma syfte i RF § 96, RO § 68 och §§ 1, 2, 7, 9 och 15 av instruktionen för justitieombudsmannen.

Något förslag i angivna riktning framlägges emellertid ej nu. Anledningen härtill är i första hand, att en utvidgning av justitieombudsmannens ämbetsbefattning ej synes kunna företagas utan omsorgsfull prövning, huruvida denna utvidgning möjligen kan vara ägnad att över hövan belasta ämbetets arbetsbörda. Härtill kommer att det knappast kan anses principiellt riktigt att tillerkänna justitieombudsmannen åtalsrätt gentemot kommunala befattningshavare endast beträffande tillämpningen av TF § 2, utan att det kommer under övervägande, huruvida en sådan åtalsrätt även på andra av deras verksamhetsområden bör ifrågakomma.

3:o.

Mom. 3:o återgiver med en allenast formell ändring innehållet i 1912 års förslag § 1 mom. 3. Såsom motivering anfördes i betänkandet följande:

»Såväl ur allmänhetens som ur vederbörande funktionärers synpunkt är det uppenbarligen av vikt, att klarhet råder om, vem det i förekommande fall åligger att tillhandahålla en handling.

Vad statens myndigheter angår, torde väl direkt eller indirekt sådana föreskrifter ofta finnas om handlings omhändertagande och vårdande m. m., som äro nödvändiga för att detta skall vara förhållandet. Så är dock ej alltid fallet. För att även i fråga om kommunala samt allmänna inrättningars och stiftelsers handlingar offentlighetsprincipen skall komma till sin rätt, bliva särskilt beträffande dem ytterligare dylika föreskrifter nödiga.

I detalj gående bestämmelser i oförmälda hänseende kunna naturligtvis icke meddelas i tryckfrihetslagen. Med den i detta moment uttalade regel har endast åsyftats att allmänt uttrycka vad i detta avseende skall anses gälla, till ledning jämväl för det straffrättsliga bedömandet i hithörande fall.»

4:o.

I 1912 års betänkande framhålles, att av stadgandet om s. k. biblioteksdeposita i gällande TF (und. 2) den slutsatsen lätteligen kan dragas och också har dragits, att biblioteks- och arkivmanuskript i gemen vore inbegripna under begreppet allmänna handlingar och underkastade tryckfrihetsförordningens bud rörande dessas tillhandahållande.

Vissa skrifter och handlingar, å vilka TF § 2 ej är tillämplig.

»Detta lär emellertid», uttalade kommitterade, »varken vara från gällande lags ståndpunkt riktigt, ej heller de lege ferenda att anbefalla. Granskar man regeln i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen, befinnes densamma avse — förutom utfärdade instruktioner, reglementen m. fl. 'allmänna stadganden' — de till de särskilda ämbetsärendena hörande handlingarna, nämligen dels sådana som återgiva ämbetsmyndighetens handläggning eller äro uttryck för vidtagen åtgärd ('protokoll och beslut'; 'resolutioner, memorialer och ämbetsbrev'), dels *akterna* i ärendet ('allmänna ärenden, rörande handlingar'; 'societeters och verks samt enskilda personers memorialer, ansökningar, förslag' etc.). Med andra ord, här åsyftas allenast hos ämbetsmyndighet förvarade eller därifrån till allmänt arkiv (eller bibliotek) överförda, till allmänt ärende hörande *handlingar* i vidsträckt bemärkelse; och grunderna för regeln i fråga föranleda ingalunda dess utsträckande till varjehanda otryckta skrifter i arkivens och bibliotekens förvar. I vilken ordning och med vilka restriktioner dessa böra hållas tillgängliga för forskningen lär i allmänhet böra regleras ur vetenskapliga och arkivtekniska hänsyn och i annan ordning än genom tryckfrihetslagen.»

Det torde vara lämpligt, att TF uttryckligen anger den begränsning, som sålunda förefinnes i dess regler om handlingars utlämnande. I detta syfte har mom. 4:o i förslaget utformats. Här utsäges, att skrifter och handlingar, som arkiv, bibliotek och andra myndigheter uteslutande till förvaring eller vård eller för forsknings- eller studieändamål mottagit från annan än myndighet, ej beröras av reglerna om handlingars utlämnande i TF § 2. Bestämmelser rörande utlämnande av vissa sådana handlingar upptagas i förslaget till lag om vissa handlingars utlämnande från allmänna samlingar, ett härtill anknutet förbud mot tryckning i TF § 2 44:o.

Vid den i mom. 4:o gjorda begränsningen har hänsyn även måst tagas till ett av *Riksbibliotekarien* och *Chefen för generalstaben* berört spörsmål. I sitt yttrande i ärendet anför Riksbibliotekarien:

»Som bekant stadgar tryckfrihetsförordningens § 1 mom. 11 att, av allt vad som tryckes, av vederbörande boktryckare ett exemplar skall avlämnas till kungl. biblioteket och härvid göres intet undantag för sådana, i ej ringa utsträckning förekommande tryckalster, vilka utgöra mångfaldigande av s. k. hemliga allmänna handlingar, beställda av myndigheterna själva, utan att detta mångfaldigande är avsett upphäva ifrågavarande handlingars egenskap av hemliga. Ofta torde vid sådana beställningar den beställande myndigheten överenskomma med vederbörande boktryckare, att ifrågavarande tryckalster ej skall avlämnas till kungl. biblioteket, och torde även boktryckarna i allmänhet följa dessa överenskommelser, trots tryckfrihetsförordningens ovan nämnda bestämmelse. Understundom inträffar dock att till kungl. biblioteket inkomma tryckalster betecknade såsom »hemliga», i vilka fall måhända icke någon sådan överenskommelse, som ovan nämnts, blivit träffad eller ock vederbörande boktryckare i alla fall ansett sig böra uppfylla sin leveransplikt. Även torde förekomma, att till kungl. biblioteket inkomma, av offentliga myndigheter beställda tryckalster, som synbarligen ej äro avsedda för offentligheten men sakna någon beteckning utmärkande detta förhållande.

Att myndigheterna ofta medverka till att s. k. arkivexemplar av hemligt tryck ej vederbörligen avlämnas till kungl. biblioteket beror helt visst därpå, att bestämmelser saknas, vare sig i grundlag, allmän lag eller kungl. bibliotekets reglemente, som säkert förhindra, att dylika tryckalster, sedan de en gång väl införlivats med kungl. bibliotekets samlingar komma till obehörigas kännedom. Här föreligger tydligen en intressekonflikt mellan å ena sidan myndigheternas fullt berättigade önskan att hemlighålla visst slags tryck, å andra sidan kungl. bibliotekets intresse att i möjligaste fullständighet samla allt svenskt tryck och dymedelst uppfylla sin kanske viktigaste bestämmelse, den att, vad beträffar alstren av svensk tryckpress, utgöra ett nationalarkiv.

Det synes mig därför önskligt att bestämmelser infördes att s. k. hemligt tryck, som i kungl. biblioteket borde förvaras i särskild sluten samling, under inga omständigheter finge utlämnas till allmänhetens begagnande, vare sig såsom hemlån eller inom kungl. bibliotekets lokaler, detta under så långt tid som enligt vederbörande myndighets bestämmelse, hemligheten borde anses böra bevaras. Om huru dylika bestämmelser närmare borde formuleras, kan jag givetvis ej yttra mig, men synes det mig, att det härvidlag ej skulle möta allt för stora svårigheter, att ernå full tydlighet. När det gäller i tryck mångfaldigade allmänna handlingar, kunde man ju med fullt förtroende överlåta åt vederbörande myndighet, att bestämma vad som skall anses hemligt eller ej. Sådant tryck borde alltid förses med tydlig beteckning härom och av vederbörande boktryckare särskilt och helst omedelbart efter färdigblivandet insändas till kungl. biblioteket (i varje fall ej sammanblandat med tryckeriets övriga leveranser).

Men icke endast offentliga myndigheter låta trycka skriftalster ej avsedda för offentligheten, utan även och i ej ringa utsträckning privata personer och korporationer. Även en stor del av sådant tryck torde undanhållas kungl. biblioteket, ehuru förvisso ingen som helst rättighet härtill finnes. Det är emellertid omöjligt att från kungl. bibliotekets sida kontrollera boktryckarnas leveranser i annan mån, än att tillse att en viss boktryckare överhuvud taget årligen insänder s. k. arkivleverans till biblioteket. Att denna verkligen innehåller allt vad vederbörande tryckt under året kan ej kontrolleras och mycket ofta upptäckes brister i leveranserna som senare särskilt infordras. Dessa brister bero väl ofta på glömska, men även förekommer ej sällan, att tryck-

alster på begäran av vederbörande beställare undanhållas kungl. biblioteket och äger detta rum särskilt med sådant tryck, som av vederbörande är avsett endast för en viss krets, t. ex. en firmas personal eller affärsvänner. Motivet till dylikt undanhållande torde väl vara detsamma, som ovan anförts beträffande offentliga myndigheter. Nyligen har, då i ett särskilt fall ett sådant undanhållande kommit till kungl. bibliotekets kännedom och därför föranlett reklamation hos tryckeriet ifråga, från tryckeriet erhållits det svar, att man ej vågat insända arkivexemplar, därför att man då riskerade förlora beställningar av detta slag, det gällde en s. k. hemlig tariff. Beställaren fruktade, och icke utan skäl, att tariffen, om den funnes i kungl. biblioteket, kunde komma till konkurrenters kännedom.

Även angående vissa slag av dylikt privat hemligt tryck synes det mig önskligt, att om möjligt någon bestämmelse infördes, som möjliggjorde för kungl. biblioteket att skydda detsamma. Boktryckarna skulle då ej kunna hava något intresse av att undanhålla kungl. biblioteket dessa slags tryckalster. Men givetvis är svårigheten att avgöra vilka slag av privat tryck, som kunna anses vara berättigade till sådant skydd från kungl. bibliotekets sida, utomordentligt stor. Det synes mig, som om t. ex. ett tryckalster, endast avsett för en viss krets av personer och vars allmänna bekantblivande kunde vålla enskild person eller enskilt företag ekonomisk skada, borde vara berättigat att under viss önskad tid hemlighållas och i så fall inom kungl. biblioteket förvaras avskilt på samma sätt som ovan föreslagits angående offentligt hemligt tryck. Däremot torde vissa andra slag av privat s. k. hemligt tryck, t. ex. ordenstryck, ej böra kunna påräkna någon särskild hänsyn från kungl. bibliotekets sida.»

Chefen för generalstaben uttalar i korthet, att den i TF § 1 11:o och § 4 2:o stadgade skyldigheten att till Kungl. Biblioteket, rikets universitet samt chefen för justitiedepartementet eller hans ombud avlämna exemplar av tryckt skrift i vissa fall icke kan fullgöras, utan att hemlighållande av handlingar, som böra vara hemliga, riskeras, varför bestämmelserna i nämnda fall ej heller torde tillämpas. Vid en revision av TF borde därför enligt generalstabschefens mening erforderlig ändring i nämnda föreskrifter vidtagas.

I princip torde det böra gälla, att den omständigheten, att en handling är tryckt, ej föranleder att reglerna i TF § 2 ej skulle bli tillgängliga på detsamma. Att likväl tillhandahållandet av de offentliga bibliotekens samlingar av tryckta skrifter ej bör regleras av TF:s bestämmelser om allmänna handlingar torde emellertid ligga i öppen dag. Detta har i förslaget uttryckts med den ovan berörda allmänna regeln. Dessutom hava emellertid de skrifter, som avlämnats enligt TF § 1 11:o och § 4 2:o, uttryckligen omnämnts.

Genom den föreslagna bestämmelsen utsäges, att t. ex. chefen för justitiedepartementet eller Kungl. biblioteket ej genom TF förpliktas att tillhandahålla allmänheten alla på detta sätt mottagna skrifter, så t. ex. ej sådant tryck, som är avsett att ej komma under allmänhetens ögon. Å andra sidan följer icke av densamma skyldighet att hemlighålla vissa slag av handlingar. Givetvis finnes emellertid ett behov att få klarlagt, vilka skyldigheter särskilt de offentliga biblioteken härutinnan äga. Man kan eljest, såsom av de avgivna yttrandena framgår, riskera, dels att stadgandet i TF § 1 11:o ej vederbörigen efterleves, dels att inlevererade skrifter, som enligt TF äro oåtkomliga hos

myndigheterna, på denna omväg hållas allmänheten tillhanda. Bestämmelser i denna riktning torde hava sin naturliga plats i administrativ författning. Givetvis bör vid deras avfattande tillses, att de i TF meddelade förbuden mot handlingars utlämnande erhålla vederbörlig motsvarighet, men därutöver bör ock i viss utsträckning enskildas berättigade intresse av tryckta skrifers hemlighållande kunna beaktas.

III. Förbud mot allmänna handlingars utlämnande (TF § 2 5:o—38:o samt lagförslagen nr:is 2:o—6:o).

5:o.

I detta moment behandlas statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål. I den motion av herr Lindhagen, som gav anledningen till riksdagens skrivelse den 11 juni 1921 (nr 315), ifrågasattes, att bestämmelserna om hemlighållande av nämnda protokoll m. m. skulle »åtminstone väsentligen upphävas». Riksdagen förklarade sig hålla före, »att statsrådsprotokoll ofta utan någon olägenhet skulle kunna göras offentliga antingen omedelbart eller tidigare än efter 50 år; i ett stort flertal fall innehåller nämligen protokollet över ett visst ärende icke något väsentligt utöver den i ärendet utfärdade expeditionen, som i regel är offentlig». Spörsmålet har vidare berörts i *Svenska Tidningsutgivareföreningens* yttrande, där det, efter erinran om dåvarande utrikesministerns yttrande i andra kammaren 1925, rörande dessa protokoll och konstitutionsutskottets protokollsgranskning, bl. a. heter:

*Statsråds-
protokoll
m. m.*

»Anförda omständigheter synas antyda, att frågan om statsrådshandlingarnas offentlighet blir en av huvudfrågorna vid den förestående revisionen av tryckfrihetsförordningen. Och dessa omständigheter synas också ge stöd åt vad styrelsen här nyss yttrat [här icke återgivet] rörande möjligheten av att, samtidigt med införande av nya sekretessbestämmelser i tryckfrihetsförordningen rörande sådana handlingars tillgänglighet för allmänheten, även bestämmelserna i regeringsformen angående dessas tillgänglighet för konstitutionell granskning bli lämpade efter de mer eller mindre förändrade formerna för denna granskning och för ett parlamentariskt inrättat samarbete i utrikespolitiska frågor mellan statsmakterna. I alla händelser ligger det nära till hands, att tryckfrihetsrevisionen får att taga hänsyn till sammanhanget med de parlamentariska och konstitutionella synpunkterna.

Beträffande statsrådsprotokoll innebära nuvarande bestämmelser, att de icke förrän femtio år efter deras datum kunna utbeaktas, såvida icke vederbörligt tillstånd utverkats. Det torde vara rätt sällan ett sådant tillstånd ens ifrågasättes, fränsett de fall då Kungl. Maj:t själv föranstaltar om protokollets publicering. Före 1867 gällde förbudet utan femtioårsgränsen. Vid den tid då tryckfrihetsförordningen tillkom rådde i fråga om statsrådsprotokollen andra förhållanden än nu. De innehöllo då i viktigare frågor de olika rådgivarnas vota, ofta i skilda riktningar och med motiveringar, jämte Konungens beslut med eller utan hans särskilda motivering. Protokollet gav i sådana fall bilden av ett öppet men förtroligt rådslag. Därför ansågs det böra skyddas för offentlighet. Numera, då själva rådslägningen förlagts till statsrådsberedningen, innehåller protokollet i regeln, utöver beslutet, endast föredragandens

utredning och motivering, där särskild sådan är av nöden. I de flesta fall återfinnes intet i protokollen utöver den därpå grundade expeditionen, vilken väl oftast är omedelbart offentlig. I sig innebära protokollen i regeln intet motiv för sekretess.

För allmänheten skulle nyttan av protokollens omedelbara tillgänglighet vara påtaglig. I frågor som röra allmänna ärenden skulle måhända sekretessen utan olägenhet kunna lättas även för de handlingar som tillhöra protokollen eller som eljes ha sammanhang med ärendet, naturligtvis med generellt undantag för sådant, som rör affärsförbindelser, enskildas förhållanden och dylikt. Men möjligheten av en reform i sådan riktning måste hänskjutas till utredande och övervägande på närmare håll, liksom också hela komplexet av frågor rörande särskilda protokoll, ministeriella och diplomatiska handlingar m. m.»

Det torde icke kunna råda delade meningar om att den starka sekretess, varmed ifrågavarande protokoll är omgärdad, i stort sett är obehövlig. Även tanken att principiellt låta dem hemfalla under den allmänna offentlighetsregeln förtjänar att allvarigt övervägas.

För en sådan åtgärd talar i första rummet, att protokollen — i den mån där omförmälda beslut utmyнна i expeditioner — numera endast med ytterst sällsynta undantag lära innehålla annat än som upplyses av dessa expeditioner; vad åter angår de förhållandevis fåtaliga fall, då ingen expedition i egentlig mening utfärdas, torde så mycket mindre något behov av sekretess kunna antagas föreligga, som Kungl. Maj:t i sådana fall i stor utsträckning förordnar, att protokollet i ifrågavarande del får offentliggöras. Protokollens hemlighållande torde å andra sidan stundom vålla kännbara olägenheter. Visserligen kan med viss rätt påstås, att, då dock de upplysningar de innehålla i stort sett kunna erhållas på andra vägar, deras offentlighållande utan olägenhet borde kunna avvaras. Praktiskt sett kunde det emellertid i åtskilliga fall, även i den mån innehållet i departementens registratur är identiskt med protokollen, innebära en ej oväsentlig lättnad att äga tillgång till bådadera. Detta gäller till exempel i de fall då de förra äro att finna i vederbörande departement, de senare i riksarkivet. Men hemlighållandet medför särskilt olägenheter i avseende å sådana beslut som ej föranlett någon expedition, ej minst så till vida att det i många fall kan te sig tvivelaktigt, huruvida statsrådsprotokollen få utlämnas utan Kungl. Maj:ts särskilda tillstånd ens åt dem, som äga att i tjänsten taga befattning med där berörda ärenden. Olägenheter uppstå ock, då protokollet i visst ärende innehåller något mera än själva beslutet. Om de verkningar, de gällande reglerna sålunda utöva, motsvarade ett verkligt behov av sekretess just i de berörda hänseendena, vore därom föga att säga. Detta lär emellertid knappast med fog kunna påstås. I stort sett torde intet större behov av hemlighållande föreligga beträffande de delar av protokollen, för vilka regeln numera fått sin egentliga betydelse, än beträffande övriga delar.

Gentemot dessa synpunkter skulle man möjligen, i likhet med 1912 års betänkande, vilja erinra om sammanhanget mellan statsrådsprotokollens hemlighållande och konstitutionsutskottets granskning av desamma; offentliggörandet skulle måhända, uttala kommitterade, verka menligt på granskningen. Sam-

bandet beröres även i Tidningsutgivareföreningens nyss återgivna yttrande. Då emellertid utskottets granskning redan nu hänför sig till handlingar, vilkas innehåll i stort sett är offentligt, torde knappast med skäl kunna göras gällande, att en regel om protokollens offentlighet skulle medföra någon väsentlig rubbning i utskottets funktioner.

Även ur en annan synpunkt kunde emellertid konstitutionsutskottets granskning möjligen anses böra tillmätas betydelse i förevarande sammanhang. Utskottets granskning kan sägas vara avsedd att gentemot statsrådet fylla samma uppgift som den genom TF:s regler möjliga offentliga kontrollen gentemot förvaltningen i övrigt. Denna tankegång kan synas böra föra till den slutsatsen att det kontrollbehov, som TF:s ifrågavarande regler i allmänhet tillgodose, på denna punkt ej skulle föreligga. Ett sådant påstående lär dock icke hålla streck. Det torde knappast kunna råda delade meningar om önskvärdheten av att konstitutionsutskottets verksamhet stödes genom en kontroll från allmänhetens (särskilt pressens) sida, genom vilken utskottets uppmärksamhet riktas på anmärkningsvärda beslut. Med de medel som nu stå till buds, åstadkommes redan ett avsevärt sådant stöd; och det lär ej kunna anses på något sätt betänkligt, att detta stöd från allmänhetens sida stärkes genom dess tillgång även till protokollet. Erinras bör i detta sammanhang, att riksdagen i sin ovan återgivna skrivelse, som grundade sig på ett yttrande av konstitutionsutskottet, ej anfört några betänkligheter av nu antytt slag mot att statsrådsprotokollet omedelbart bleve tillgängliga.

Mot statsrådsprotokollens omedelbara offentliggörande kan emellertid, såsom i 1912 års betänkande dessutom — och framför allt — erinras, att »hvad inför Konungen i statsrådet eller i kommandomål förekommer af beskaffenhet att böra upptagas i det protokoll, som därvid grundlagsenligt skall föras, Konungens egna och de närvarande statsrådets yttranden och uttalade meningar m. m., understundom måste vara af den beskaffenhet, att ett omedelbart offentliggörande däraf icke kan vara lämpligt». Denna omständighet förtjänar utan tvivel beaktande, men synes — särskilt i betraktande därav att dylikt innehåll, som vore av beskaffenhet att böra hemlighållas, numera torde förekomma i år för år allt ringare omfattning — icke böra föranleda, att huvudregeln lämpas efter de ifrågavarande undantagsfallen, utan endast, att möjlighet erbjudes för Kungl. Maj:t att i särskilda fall förordna om visst protokolls hemlighållande.

Emellertid kan det knappast bortses ifrån, att protokollens omedelbara offentliggörande skulle kunna medföra praktiska svårigheter, som måhända kunde finnas ej stå i rimligt förhållande till de därmed vunna fördelarna. Tillhandahållandet av statsrådsprotokollet — som säkerligen skulle komma att i synnerlig utsträckning påfordras — skulle säkerligen endast med svårighet kunna förenas med den särskilda aktsamhet, som bör ägnas åt så betydelsefulla handlingar, och skulle måhända också ofta leda till andra vanskligheter mellan krav på utlämnande och andra viktiga ämbetsplikter. Med beaktande av denna synpunkt framstår det som naturligt att väl icke göra protokollet omedelbart tillgängliga och sålunda ställa dem till förfogande för det

rena nyhetsintresset, men låta dem bliva offentliga efter någon helt kort tidsrymd, exempelvis en månad.

Ikke ens ett så långt gående steg har förslaget emellertid — trots de synnerligen starka skäl som tala därför — tagit. Anledning därtill är framför allt tveksamhet, huruvida man bör betrakta den förskjutning i statsrådsprotokollens allmänna karaktär, som ägt rum i den riktning, att de blivit alltmera innehållslösa, såsom definitiv och förskjutningens resultat såsom bestående. Möjligen kan det under vissa förutsättningar, som för närvarande ej kunna överblickas, finnas lämpligt att i större eller mindre utsträckning återgå till en äldre praxis och sålunda i protokollet intaga fylligare upplysningar om motiven för de rådslag som i statsrådet avgivas o. s. v. En nu i TF inskriven regel om protokollens tillgänglighet så gott som omedelbart skulle tvivelsutan visa sig ägnad att — av lätt insedda skäl — i hög grad motverka en sådan utveckling. Men detta förhållande synes böra mana till försiktighet. Huru man än bedömer önskvärdheten av den här såsom möjlig antydda utvecklingen, lär det nämligen ej kunna bestridas, att den stode i samklang med grundtankarna i de svenska grundlagarnas anordning av regeringsmakten. Det kan då knappast vara lämpligt, att den motverkas genom en ändring i TF, med mindre statsmakterna äro på det klara med att de vilja motverka den.

Men om protokollens omedelbara tillhandahållande icke synts kunna förordas, förefaller det likväl ovedersägligt, att en högst avsevärd reduktion av tiden för deras hemlighållande bör — i förening med ett stadgande om rätt för Kungl. Maj:t att i särskilda fall föreskriva vidsträcktare sekretess — kunna genomföras. Förslaget upptager därför såsom huvudregel den bestämmelsen, att protokollet bliva offentliga efter tio år. Med en sådan regel tillgodoses i avsevärd utsträckning behovet av protokollens tillgänglighet för forskningsändamål och därmed beslätade syften; tiden är å andra sidan tillräckligt lång för att ej ur de synpunkter, som sist anfördes mot omedelbart offentliggörande, väcka några betänkligheter.

Skulle mot vad sålunda föreslås riktas den invändningen, att sekretessen därmed dock bibehålles i väsentligt större utsträckning än som — i varje fall med nutida praxis i fråga om protokollens omfattning — kan anses vara av praktiska behov påkallat, förtjänar det understrykas, att förslaget i överensstämmelse med gällande rätt giver konungen obegränsad befogenhet att förordna om protokollens offentliggörande vid tidigare tidpunkt. Ehuru denna möjlighet hittills knappast torde hava tagits i bruk för annat syfte än för offentliggörande av vad protokollet innehålla rörande särskilda ärenden, kan den otvivelaktigt, om så befinnes önskvärt, också begagnas exempelvis på det sätt att varje protokoll i dess helhet förklaras vara offentligt.

Från huvudregeln har, såsom nämnt, i förslaget gjorts det undantaget, att Kungl. Maj:t kan i särskilda fall förordna om visst protokollens hemlighållande under längre tid. Maximigränsen för sådant förordnandes varaktighet har satts till 50 år; Kungl. Maj:t får sålunda möjlighet att i särskilda fall omgärda protokollet med det mått av sekretess, som f. n. är generellt stadgat, ej mera. Förslaget anger ej närmare de förutsättningar, varunder sådant förordnande

skall kunna äga rum, utan överlämnar helt och hållet prövningen av dess behövlighet åt Kungl. Maj:t. Denna ordning torde vara ofrånkomlig. Alla de situationer, i vilka ett legitimt behov av en dylik åtgärd kan yppas, torde nämligen knappast kunna på förhand överblickas. Regelbundet torde sådant förordnande böra ifrågakomma för särskilda protokoll förda enligt RF § 9; till skillnad från 1912 års förslag upptager det förevarande förslaget ingen å dessa protokoll omedelbarligen tillämplig bestämmelse. Regelbundet torde möjligheten till förlängd sekretess även kunna komma till användning, då protokollen återgiva innehållet i eller eljest beröra handlingar, som enligt andra stadganden i TF § 2 böra hållas hemliga, såsom exempelvis planer för krigsmaktens verksamhet under krigstid och vid krigsfara (mom. 10:o). Därmed tillgodoses i erforderlig utsträckning det önskemål, varåt chefen för generalstaben givit uttryck, då han endast under den förutsättningen förklarat sig ej hava något att erinra emot statsrådsprotokollens offentlighållande före femtio år, att de protokoll, som beröra i nuv. und. 3 upptagna handlingar, undantagas; det bör, yttrar han, »under alla förhållanden uttryckligen angivas, att sistnämnda protokoll i kommandomål och statsrådsprotokoll skola vara underkastade i 4. stycket (= und. 3) upptagna sekretessbestämmelser». Det torde här böra anmärkas, att sådant förordnande varom här talats, alldeles icke behöves i det fall att protokollet såsom sådant är att anse såsom en under sekretessreglerna fallande handling (t. ex. en »handling angående omfattningen av krigsmaktens mobiliseringsförråd»). Ett sådant protokoll är utan tvivel hemligt; häri åstadkommes ingen ändring genom den allmänna regeln om att statsrådsprotokollen ej före viss tid må utlämnas.

I det föregående har förutsatts, att fråga är om protokoll förda efter det den föreslagna grundlagsändringen genomförs. För äldre protokoll kan regeln om offentlighet efter tio år tydligen icke utan vidare genomföras. Hänsyn måste nämligen tagas till att dessa protokoll i större eller mindre omfattning måste antagas innefatta upplysningar, som endast i förlitande på femtioårsregelns giltighet däri intagits och med avseende å vilka ett berättigat behov av sekretess under längre tid än tio år måste anses föreligga. Varsamheten synes därför kräva, att de äldre reglerna få behålla sin giltighet i avseende å äldre protokoll. Olägenheterna härav kunna tydligen på ett enkelt sätt mildras därigenom att Kungl. Maj:t, i den mån så befinnes önskvärt och lämpligt, efter undersökning av de äldre protokollens innehåll generellt förordnar om vidsträcktare offentlighet än grundlagsbestämmelserna medföra. Det synes antagligt, att det på denna väg skulle kunna åstadkommas, att protokollen i flertalet departement bliva tillgängliga i ungefärligen samma omfattning som om de nya reglerna gjorts tillämpliga på dem.

I fråga om momentets avfattning i övrigt förtjänar anmärkas, att statsrådets »handlingar» ej, såsom i gällande rätt, undantagas från offentligheten. Vad med detta ord rätteligen bör förstås synes tvivelaktigt;¹ enligt praxis torde det emellertid tolkas så, att det strängt taget icke utsäger annat än vad som

¹ Jfr O. Croneborg i Statsvetenskaplig tidskrift 1902, s. 169.

tillika ligger i ordet »protokoll». I 1912 års förslag har ordet också utan motivering fått utgå. — Protokoll i ministeriella ärenden hava, liksom i 1912 års förslag (jfr motiveringen s. 196) ej ansetts behöva nämnas. Kungl. Maj:t kan nämligen med stöd av stadgandet i förslaget 9 mom. förordna om erforderligt hemlighållande.

Det torde vara praxis, att de till statsrådets sammanträden upprättade föredragningslistorna (de s. k. konseljlistorna) betraktas som offentliga handlingar. Häri kan ur viss synpunkt sägas ligga något oegentligt, då ju — såsom redan anmärkts — dessa listor lämna tämligen god upplysning om väsentliga delar av protokollens innehåll. Då emellertid de skäl, som ovan anförts mot protokollens omedelbara offentlighållande, icke gälla i avseende å föredragningslistorna och då f. ö. tillgången till dessa torde utgöra en av pressen högt skattad förmån, medan å andra sidan de med deras offentlighållande förenade olägenheterna icke torde vara större än att de utan svårighet kunna övervinnas, har anledning saknats att på denna punkt föreslå en vidsträcktare sekretess.

6:o.

*Riksdagens
och utrikes-
nämndens
protokoll
och handlingar.*

Förut (s. 47 f.) har framhållits, att förslaget i likhet med 1912 års förslag låter riksdagens protokoll och övriga handlingar i princip bliva offentliga och sålunda det om dem gällande undantaget i und. 1 bortfalla. I praktiken innebär detta ingen väsentlig förändring, enär redan nu dessa handlingar, delvis enligt föreskrift i RO § 82, delvis enligt kamrarnas beslut, i allt väsentligt befordras till trycket. Också sådana delar av protokollen som ej befordras till trycket (särskilt observeras anteckningar i vissa fall om röstning, då den företagits efter namnupprop; jfr reglementariska föreskrifter för riksdagen § 11 3:o), torde för övrigt redan nu, i trots av TF:s föreskrifter, anses som offentliga handlingar. Detsamma torde gälla om originalprotokollen, vilka, såsom innehållande stenografiska referat med av resp. talare företagna rättelser, icke äro alldeles utan betydelse för historisk forskning.

Införes sålunda i TF regeln om riksdagsprotokollens och -handlingarnas offentlighet, erfordras emellertid undantag med avseende å de tillfällen då kamrarna undantagsvis sammanträda inom lyckta dörrar.

1912 års förslag innehöll härom följande stadgande:

»Riksdagens kamrars protokoll och handlingar vid överläggning inom stängda dörrar må icke utan samtycke av vederbörande kammare utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter protokollets eller handlingens datum; och äge kammare, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, besluta, att dylik handling även efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas.»

Numera har man att taga hänsyn till de nya bestämmelser om sammanträde inom lyckta dörrar, som finnas i RO § 56.

Har Kungl. Maj:t enligt RO § 56 bestämt, att sammanträde skall hållas inom lyckta dörrar, torde det vara riktigast att, i likhet med vad 1912 års förslag innehåller beträffande alla kamrarnas sammanträden inför lyckta dörrar, för därvid förekommande handlingar utgå från samma regel, som i mom. 9:o föreslås

beträffande där berörda handlingar, nämligen hemlighållande i 50 år; möjlighet bör emellertid finnas för Kungl. Maj:t — hellre än, såsom 1912 års förslag avsåg, för vederbörande kammare — att, liksom enligt mom. 9:o, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, besluta att handling även efter nämnda tid skall hemlighållas. Liksom i mom. 9:o torde vidare böra gälla, att ett tidigare utlämnande ej bör kunna äga rum utan Kungl. Maj:ts tillstånd; därutöver synes emellertid även vederbörande kammars tillstånd böra fordras, på sätt också i 1912 års förslag avsågs.

Har sammanträde eljest hållits inför lyckta dörrar, synes det knappast rationellt att i överenstämmelse med 1912 års förslag stadga en lika vidsträckt sekretess. Ihågkommas bör, att i första kammaren sex ledamöter, som därom förena sig, äga i vad ärende som helst påfordra åhörarnas avlägsnande (ordningsstadgan § 20). Men även då, såsom i andra kammaren, åhörarnas avlägsnande beror av kammarens majoritet, finnes ingalunda anledning att utgå ifrån att behovet av handlingars hemlighållande så att säga normalt skulle åtfölja behovet av överläggning inom lyckta dörrar. Sistberörda åtgärd behöver ej, såsom i RO § 56 regelbundet är fallet, hava förestavats av behovet av sekretess utan kan exempelvis vara vidtagen för att i en särskild situation trygga överläggningsfriheten. Med hänsyn härtill innehåller förslaget, att handlingars hemlighållande i nu ifrågavarande fall skall bero av vad vederbörande kammare särskilt därom beslutar. Dock har en maximigräns av 50 år utsatts, från vilken undantag endast skulle få göras under samma förutsättningar som berättiga Kungl. Maj:t att i liknande fall förordna om utsträckt sekretess.

Angående hemliga utskottets protokoll och handlingar förekom i 1912 års förslag ett stadgande av följande lydelse:

»Vad nu är sagt (om kamrarnas protokoll vid överläggning inom stängda dörrar) skall äga motsvarande tillämpning å protokoll inför de i § 54 regeringsformen omförmälda deputerade samt handlingar i ärenden, som av dem behandlas, dock att offentliggörande av sådan handling, förrän femtio år förflutit från dess datum, ävensom dess hemlighållande under längre tid skall bero av Konungen.

I fråga om utrikesnämndens protokoll och handlingar föreslås — i överensstämmelse med 1912 års förslag angående hemliga utskottet — en regel som sakligt sett sammanfaller med den som för handlingar i diplomatiska och konsulära ärenden meddelas i mom. 9:o. Hemliga utskottets handlingar hava, av samma skäl som gälla för de ministeriella protokollen (se s. 94), ej ansetts behöva nämnas.

Liksom riksdagens kamrar kunna i vissa fall kyrkomötet (arbetsordningen § 26) och landsting (lagen om landsting 28 §) hålla sina sammanträden inom lyckta dörrar. *Östergötlands läns landsting* har hemställt, att protokoll och handlingar i sistnämnda fall »icke skola vara föremål för offentlighet, därest icke efter prövning av landstinget beslutas, att ärendet helt eller delvis kan för publicitet delgivas». *K. B. i Östergötlands län* ansluter sig till denna hem-

Kyrkomötes och landstings protokoll och handlingar vid sammanträde inom lyckta dörrar.

ställan. Ett dylikt hemlighållande torde emellertid, i varje fall i vad angår själva protokollen, icke ens enligt gällande rätt vara möjligt; reglerna om protokollens offentlighöörande (i lagen om landsting 57 §) äro nämligen utan undantag. Och skäl att föreslå en vidsträcktare sekretess har så mycket mindre ansetts föreligga, som det bleve synnerligen vanskligt att, om det lades i landstingets makt att på det ifrågasatta sättet hemlighålla sina protokoll, på ett tillfredsställande sätt anordna rätten till besvär över däri intagna beslut, vilken tydligtvis icke kan borttagas. — Icke heller med avseende å kyrkomötet torde tillräckliga skäl för en bestämmelse i här ifrågavarande riktning förefinnas.

7:o.

Konstitutionsutskottets handlingar.

Den bestämmelse, som föreslås beträffande konstitutionsutskottets protokoll och övriga handlingar rörande statsrådsprotokollens granskning, överensstämmer till sina grunder med gällande rätt, i det den innebär, att nämnda protokoll och handlingar bliva offentliga samtidigt med de protokoll till vilka de hänföra sig; då nu om ifrågavarande protokolls offentlighet många olika regler avsetts att gälla, har åt bestämmelsen angående konstitutionsutskottets handlingar givits den enkla formuleringen, att den tidpunkt, då de granskade protokollen få utlämnas, blir avgörande. Det förbises icke, att tillämpningen av denna regel stundom, då kännedom saknas om vad K. M:t kan hava förordnat beträffande särskilda fall, kan vålla svårigheter i tillämpningen för den som har att tillhandahålla handlingarna. Dessa svårigheter torde dock knappast kunna undgås genom annorlunda utformade bestämmelser, för så vitt ej åt dessa gives ett sådant innehåll, att offentligheten bliver antingen väsentligt vidsträcktare eller väsentligt inskräinktare än som påkallas av omständigheterna. I praktiken torde de svårigheter, som kunna vara förbundna med den föreslagna regeln, i allmänhet kunna öfvervinnas med begagnande av utskottets befogenhet att efter egen omprövning medgiva utlämnande tidigare än som följer av TF:s regler.

Det förtjänar, liksom i avseende å statsrådsprotokollen, framhävas, att därest bland utskottets handlingar finnas handlingar, som falla under reglerna i exempelvis mom. 9:o, dessa oberoende av den här meddelade regeln äro hemliga.

Det i förslaget nyttjade uttrycket »handlingar» är här som annorstädes liktydigt med protokoll och övriga handlingar. Det bör påpekas, att förslaget härutinnan överensstämmer med den i praxis tillämpade tolkningen av gällande rätt. Medan uttrycket »protokoll och handlingar» i und. 1 ansetts, i avseende på statsrådet, blott avse protokollen, torde det nämligen i avseende på andra i undantaget omförmälda institutioner alltid ansetts avse såväl handlingar i övrigt som protokoll.

Övriga riksdagsutskotts handlingar.

Gällande rätts regel om sekretess under 50 år för stats- och bankoutskottens protokoll och handlingar torde rätteligen böra läsas så, att den endast avser handlingar rörande banko- och riksgäldsverkens hemliga ärenden. Den tolkningen, att nämnda utskotts handlingar öfver huvud taget avses, torde nämligen

omöjliggöras därav, att i så fall samma vidsträckta sekretess skulle gälla beträffande banko- och riksgäldsverkens egna handlingar, något som är orimligt. Praxis torde emellertid ej vara helt främmande för denna felaktiga tolkning, vilket delvis torde få tillskrivas den omständigheten, att statsutskottet, som förr hade befattning med riksgäldsverkets tillstånd och förvaltning, numera (efter 1909) endast i mycket ringa mån behandlar banko- eller riksgäldsverkens ärenden.

Att uppställa nya regler i enlighet med denna tolkning och sålunda helt och hållet undandragna nämnda utskotts handlingar från offentlighet, lär knappast kunna komma i fråga; det finnes nämligen intet skäl, varför dessa utskott skulle intaga en dylik särställning. Enligt 1912 års förslag skulle sekretessen begränsas till att — liksom i avseende å riksbanken och riksgäldskontoret — gälla »hemliga ärenden» över huvud. Icke ens en sådan bestämmelse har i förvarande förslag ansetts behöfelig. Skyddet i avseende å de hemliga ärenden som förekomma i riksbanks- och riksgäldsförvaltningen har reglerats genom ett särskilt stadgande, vilket avfattats så, att därigenom även dylika handlingar hos riksdagsutskotten bliva skyddade (mom. 19:o). I den mån stats- och bankoutskotten i övrigt behandla ärenden av hemlig natur nödvändiggöres härav lika litet som i avseende å statsrådets och konstitutionsutskottets handlingar någon särskild sekretessbestämmelse. Komma hemliga handlingar (såsom t. ex. mobiliseringsplaner eller vissa affärshandlingar) att införlivas med ett utskotts handlingar, bibehålla de, utan särskild föreskrift därom, sin egenskap av hemliga. Detsamma gäller på vissa områden om protokoll och handlingar, som upprättas inom resp. utskott. Att åter andra inom utskotten förekommande handlingar (t. ex. deras protokoll), i vilka uppgifter inflyta, som hämtats ur hemliga handlingar, icke bliva hemliga, kan ej anses betänkligare, än att sådana på andra håll inom förvaltningen upprättade handlingar icke bliva det. Här såsom eljest torde sekretessbehovet få tillgodoses genom tillbörlig försiktighet vid protokolls och andra handlingars upprättande. En allmän regel beträffande stats- och bankoutskottens handlingar i hemliga ärenden är således obehöfelig och kunde möjligen bliva vilseledande. Skulle en dylik regel anses önskvärd, borde den f. ö. utsträckas till att gälla även övriga utskott. Hemliga handlingar kunna nämligen väl tänkas förekomma inom övriga utskott (i jordbruksutskottet t. ex. vid riksstatens behandling, i konstitutions- och lagutskotten exempelvis i traktatfrågor o. s. v.).

Ur en helt annan synpunkt hava emellertid handlingarna hos riksdagens utskott ansetts förtjäna ett begränsat skydd. I huvudsaklig överensstämmelse med vad 1912 års förslag — på denna punkt utan särskild motivering — innehåller, föreslås nämligen hemlighållande av utskottshandlingar, intill dess betänkande i det ärende de avse justeras eller detsamma eljest av utskottet slutbehandlas. Det är i huvudsaken samma regel som för vissa organ inom stats- och kommunalförvaltning upptagits i mom. 8:o.

Beträffande den ordning, vari utskottshandlingar skola hållas tillgängliga, hava av pressorganisationer gjorts vissa påpekanden.

Sålunda har *Publicistklubben* i sitt uttalande angående önskvärdheten av att offentliga handlingar bliva tillgängliga å expedition med, så långt möjligt, daglig expeditionstid från det ögonblick de äro offentliga (se ovan s. 58), särskilt framhåvt frågan om tidpunkten för justerade utskottsutlåtandens offentlighållande. Det saknas icke, anmärker föreningen, »tillfällen då även kanslipersonalen ser sig ur stånd att uppvisa något exemplar av den eftersökta handlingen; bland annat är detta icke sällan fallet med justerade utlåtanden från riksdagsutskott, innan tid för tryckning, korrekturläsning m. m. förflutit».

»De olägenheter», fortsätter föreningen, »som kunna uppstå härav inskränka sig icke till ett ökat besvär både för pressmännen och kanslipersonalen, utan äro även av allvarigare beskaffenhet. Handlingen är oåtkomlig för den som vill ha en fullt autentisk upplysning om dess innehåll och icke vill gå annan väg än den officiella för dess erhållande. Men tack vare vederbörandes samtycke till offentliggörande (t. ex. genom ett generellt beslut att handlingar få offentliggöras så snart de justerats) är envar som deltagit i ärendets behandling oförhindrad att till vem han vill lämna meddelanden därom. Ofta innehar han ett förberedande tryck eller skrivelse i saken, han kan utlämna handlingen — ehuru kanske icke i dess slutgiltiga skick — eller godtyckligt valda delar därav — han kan även göra mer eller mindre ensidiga framställningar om dess innehåll — allt under det säker möjlighet att anskaffa en fullt pålitlig, allsidig redogörelse icke finns. Naturligtvis behöver icke en rättelse av dessa uppenbara missförhållanden kräva att varje institution skall förses med en egen expedition. Riksdagsutskotten t. ex. kunna ha en gemensam expedition i riksdagskansliet, olika kommunala myndigheter på liknande sätt. Avgörande är härutinnan att handling som får offentliggöras alltid omedelbart finns tillgänglig på en angiven lokal. Ehuru en del av här angivna önskemål måhända böra tillgodoses på annat sätt än genom stadganden i tryckfrihetsförordningen, har *Publicistklubben* ansett det av vikt att i förevarande sammanhang peka på dessa förhållanden.»

I samma riktning uttalar sig *Svenska journalistföreningen*:

»Deras [riksdagsutskottens] utlåtanden torde i allmänhet, och som det vill synas med rätta, anses som offentliga handlingar, så snart de justerats. Härav följer emellertid icke, att i samma stund finnes tillgängligt ett exemplar av det justerade utlåtandet. Till utskott ingivna framställningar böra givetvis vara underkastade samma offentlighet som framställningar till ämbetsverk och departement. Men i motsats till dessa sakna utskotten registratorskontor, där deras utlåtanden och till dem ingivna framställningar diarieföras och hållas tillgängliga under bestämda expeditionstider. Det vore önskvärt att denna sak kunde på det ena eller andra sättet ordnas så, att den tidpunkt, då en utskotts-handling får offentliggöras, och den, då den faktiskt finnes diarieförd och tillgänglig på en härför avsedd expedition, komma att fullständigt sammanfalla.»

Den av *Journalistföreningen* berörda frågan om offentlighållandet av till utskott inkomna handlingar torde få anses vara av underordnad betydelse, i synnerhet som de av föreningen anförda synpunkterna icke kunna rubba giltigheten av skälen för den här föreslagna regel, som helt utesluter nämnda handlingar från offentlighet till dess ärendet slutbehandlats. Behovet av att så snabbt som möjligt erhålla tillgång till justerade utskottsutlåtanden måste däremot

betecknas som i högsta grad beaktansvärt. Pressens intresse av snabba nyheter sammanfaller på denna punkt icke blott, såsom i regel är fallet, med motsvarande intresse hos allmänheten utan ock med det allmänna konstitutionella intresse, som kräver, att innehållet i utskottsutlåtandena under den synnerligen korta tid, som enligt den svenska riksdagens arbetssätt förflyter mellan deras avgivande och det beslutfattande, som av dem föranledes, erhåller största möjliga grad av publicitet. Det är en allmänt överklagad olägenhet, att såväl riksdagens egna medlemmar som utom riksdagen stående personer ofta icke erhålla kännedom om vad utskotten föreslå i så god tid, som för en allsidig förberedelse till kamrarnas beslut vore önskvärt. Kännedomen om utskottsutlåtandenas innehåll måste emellertid, i varje fall till utom riksdagen stående personer, huvudsakligen förmedlas genom upplysningar i pressen. Det är således högst angeläget, att pressen, så snart sig göra låter, beredes tillgång till de justerade utlåtandena.

Om nu tidpunkten för betänkandets »avgivande», såsom i 1912 års förslag, bleve avgörande, skulle härav den i strid med detta önskemål stående tolkningen kunna föranledas, att med avvikelse från allmänna regler (se ovan sid. 49) handlingarna skulle bli tillgängliga först då de avlämnades i kamrarna. Med hänsyn härtill har det ej ansetts möta betänkligheter att på denna punkt särskilt angiva, att tidpunkten för justerandet principiellt är avgörande. Därvid förbises ingalunda, att ej alla svårigheter därmed äro undanröjda. Även om en sådan regel inskrives i tryckfrihetsförordningen kan nämligen ej alltid av pressen påräknas, att utlåtandet omedelbarligen kan företes. Ofta torde vid det ögonblick, då justeringen fullbordats, utlåtandet icke föreligga i sådan form, att det kan tillhandahållas pressens representanter utan att därmed förhållanden yppas, vilkas offentlighållande ej påkallas av TF:s bestämmelser. Oftast kan nämligen ingen annan handling företes än ett s. k. förslagstryck, som med sina rättelser, ändringar o. s. v. kan lämna den utomstående besked om inom utskottet förekomna meningsbrytningar och överväganden. Och det lär ej kunna ifrågakomma att på den punkt, varom nu är fråga, genom en undantagsregel avvika från den allmänna regeln om att mot önskemålet om handlings utfående får sättas hänsynen till tjänstens krav i övrigt. I många situationer kan det omöjligen vara rimligt att av utskotten och deras personal kräva, att andra plikter skola åsidosättas för att åt pressen tillhandahålla justerade utlåtanden. Detta så mycket mindre som en sådan regel stundom skulle kunna medföra dröjsmål med det som under alla omständigheter måste framstå såsom väsentligast: betänkandenas tryckning och avlämnande till kamrarna. I lagstiftningsväg synes man således icke kunna komma längre än till en regel om att utlåtanden principiellt äro offentliga så snart de justerats. Skulle det visa sig, att även med en sådan regel intresset av ett snabbt offentliggörande ej i tillräcklig mån tillgodoses, torde det väl kunna påräknas, att vederbörande utskott ägna sin uppmärksamhet åt saken och vidtaga de ytterligare åtgärder som kunna visa sig erforderliga.

Frågan, i vad mån lösningen av här berörda svårigheter skulle — på sätt i ovan återgivna yttrande avsetts — kunna främjas genom föreskrifter om sär-

skilda expeditionstider, inrättande av gemensam expedition för riksdagsutskottet o. s. v., ligger utom ramen för förevarande utredning.

Handlingar hos kyrkomötets utskott. Kyrkomötets utskott hava liksom i 1912 års förslag likställts med riksdagsutskottet.

Riksdagens revisorers handlingar. Om riksdagens revisorers handlingar bör först och främst — i överensstämmelse med gällande rätt — gälla detsamma som om bankoutskottet med avseende å riksbankens och riksgäldskontorets hemliga ärenden; se härom mom. 19:o. Instruktionen för statsrevisorerna innehåller nu en sekretessregel av väsentligt vidsträcktare innebörd, i det där nämligen kräves hemlighållande av »vad enligt riksdagens beslut eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur bör vara tyst rörande enskildes affärsförhållanden till kronan, riksbanken eller riksgäldskontoret». För så vitt denna regel får tolkas såsom avseende jämväl handlingars utlämnande, står den uppenbarligen icke i god överensstämmelse med TF. Denna brist på överensstämmelse synes emellertid icke kunna föranleda ändring i tryckfrihetsförordningen; snarare synes — ehuru detta ligger utom utredningens ram — en ändring i instruktionen kunna ifrågasättas.

Emellertid torde det vara på sin plats att utöver den särskilda regeln angående vissa »hemliga ärenden» meddela bestämmelser för riksdagens revisorer, motsvarande dem som föreslagits i avseende å riksdagsutskottets handlingar i allmänhet. Tidpunkten för handlingarnas offentlighållande synes i detta fall utan olägenhet kunna bestämmas till den, då den berättelse som handlingarna avse avgives.

8:o.

Kommittéers, beredningars och utskotts handlingar. I första stycket hava sammanförts de bestämmelser som i 1912 års förslag förekomma angående kommittéer och tillfälliga beredningar tillsatta av statsmyndighet (§ 2 mom. 1, 2 st.) och av kommunalmyndighet (§ 2 mom. 3). Principen är densamma som ligger till grund för den nyss berörda regeln angående utskottshandlingar. Någon motivering för de ifrågavarande reglerna gavs ej i 1912 års betänkande och torde ej heller vara av behovet påkallad.

I detta sammanhang finnes anledning att beröra ett av *Svenska journalistföreningen* framburet önskemål beträffande »departementala utredningar».

»Då sakkunniga», yttrar föreningen, »tillkallats för att inom ett departement verkställa utredning, betraktas ej utredningsresultatet som offentligt, så länge det kvarligger i departementet. Så snart det däremot remitterats till något ämbetsverk för yttrande, är det givetvis enligt TF offentlig handling.» Det finnes enligt föreningens mening ej något »skäl att skilja på offentlighetskaraktären hos utredning, som verkställts genom av Kungl. Maj:t direkt tillkallade sakkunniga, och hos utredning, verkställd av lika utomstående sakkunniga, tillkallade av departementschef».

Den här föreslagna regeln motsvarar så till vida det framställda önskemålet, att den i och för sig icke tillstodjer en utrednings hemlighållande, efter det den avgivits, och detta vare sig utredningsuppdraget givits av K. M:t eller av de-

partementschef. Endast om en utredning avgives i det skick eller under sådana omständigheter, att den över huvud icke bör betraktas som en handling i TF:s mening, utan bör jämföras med sådana förberedande utkast, föredragningspromemorier o. s. v., på vilka denna ej är tillämplig, kan regeln icke hindra dess hemlighållande.

I anslutning till det nu berörda stadgandet upptager förslaget även ett annat, som föranletts av de från flere håll gjorda uttalandena om behovet av särskilt skydd för kommunala handlingar i ärenden som ännu befinna sig på ett förberedande stadium (jfr ovan s. 79).

Stadgandet tager, liksom det i första stycket förekommande, sikte på de fall, då ett kommunalt organ har att avgiva utlåtande till ett annat. Först och främst beaktar det den omständigheten, att beredning av ett på beslut av stämma eller representation ankommande ärende kan utföras av andra än tillfälliga beredningar och utskott, särskilt av fasta nämnder och styrelser. Vidare avser det den situation, då t. ex. en kommunal tjänsteman eller inrättning har att på motsvarande sätt förbereda beslut av en nämnd eller en styrelse (jfr vad Stockholms stadskollegium härom yttrat s. 78). De skäl till varsamhet vid offentlighetsregelns tillämpning på det kommunala området, som förut framhållits, synas i de nu angivna situationerna med särskild styrka göra sig gällande. Och om man noga tillser, att hemlighållandet ej får utsträckas längre än till dess utlåtande avgives till den som har att besluta, torde man ej komma i konflikt med den för offentlighetsreglerna grundläggande principen (se s. 29), att offentlighet bör förefinnas såväl före som efter besluts fattande.

Å andra sidan skulle det föra alldeles för långt att generellt stadga hemlighållande i de nu berörda situationerna. Under sådana förhållanden har det synts vara en naturlig utväg att låta den beslutande myndigheten i varje kommun, med hänsyn till kommunens verksamhetsformer och till de särskilda behov som där kunna föreligga, bestämma om handlingars hemlighållande på sätt nu antytts.

Här hava icke de betänkligheter förbisett, som möta mot att låta kommunalmyndigheter själva bestämma om sekretessens omfattning. Förslaget tager hänsyn till dem dels genom att, såsom redan angivits, lägga avgörandet hos vederbörande stämmor och representationer, dels genom att för besluten fordra två tredjedelars majoritet och K. B:s godkännande (som särskilt får betydelse på grund av den härigenom möjliggjorda kontrollen över att beslut av ifrågasvarande art ej erhålla större räckvidd än TF tillåter), dels genom att giva besluten en till tiden begränsad giltighet, dels genom att fordra, att de alltid skola avse »viss» myndighet.

9:o.

Skydd för sådana handlingar, som beröra främmande makter eller förhål- *Handlingar*
landet till dessa, beredes i gällande TF i huvudsak endast genom stadgandet i *i vissa ären-*
und. 2 om »ministeriella handlingar», varmed anses böra förstås sådana hand- *den rörande*
främmande
lingar, som röra rikets förhållande till främmande makt. *makt m. m.*

1912 års förslag upptager däremot (i § 3) fyra särskilda kategorier av dylika handlingar:

1) Inför konungen i statsrådet fört särskilt protokoll, varom i 9 § rege-
ringsformen förmåles (mom. 1).

2) Andra handlingar i ärenden angående rikets förhållande till främmande
makt, vilkas offentliggörande Konungen med hänsyn till rikets säkerhet eller
andra synnerligen viktiga skäl förbjudit (mom. 1).

3) Handlingar i diplomatiska och konsulära ärenden, som röra främmande
makt eller dess förhållanden, men ej tillhöra grupperna 1 eller 2 (mom. 2).

4) Andra handlingar i ärende rörande avtal mellan Sverige och utländsk
makt eller mellan svensk och utländsk ämbetsmyndighet, vilkas hemlighållan-
de myndighet, som har att taga befattning med ärendet, beslutat (mom. 3).

Sekretessen skulle i fallen nr 1 och 2 gälla i 50 år med möjlighet för Ko-
nungen att bestämma om hemlighållande under längre tid, i fallet nr 3 endast
i 25 år. I alla tre fallen öppnades möjlighet till undantag från sekretessen.
I fallet nr 4 skulle sekretessen endast gälla till dess avtal slutits eller för-
handlingarna eljest slutförts.

Den utan jämförelse viktigaste av dessa kategorier är den tredje, som när-
mast motsvarar den nu gällande TF:s ministeriella handlingar, men i vissa
hänseenden innebär en utvidgning av sekretessen, särskilt i den riktningen att
hemlighållande i vissa fall påkallas, utan att handlingen kan sägas angå Sve-
riges *förhållande till* främmande makt.

Den ifrågavarande bestämmelsen motiverades i 1912 års kommittébetän-
kande genom erinran om att »diplomatiens uppgift och betydelse för ett
land som vårt under det senaste århundradet väsentligen ändrats. Ett ut-
tryck för denna förändring vore den nya organisationen av vårt lands diplomati
och konsulatväsende, som år 1906 genomförts, och som väsentligen byggde på
intimare samverkan mellan beskickningarna och konsulaten, samt i sådant syfte
i stort sett sammanfört dessa förut mer skilda slag av utrikesrepresentation till
en enhetlig organisation under utrikesdepartementets ledning. Särskilt i fråga
om kommersiella förhållanden ålåg det beskickning och konsulat att samverka
med varandra. Till den verksamhet, som sålunda bedrives såväl av beskicknin-
garna som konsulaten, hörde bland annat att söka inhämta fullständig kän-
nedom om alla de förhållanden i avseende å handelsvägar, köpmansbruk eller
eljest, vilka kunna antagas öva inflytande på Sveriges näringsliv.»

Efter återgivande av en del författningar i ämnet anför kommittén: »Av
vad sålunda i diplomatiska och konsulära ärenden förekommer inom utrikes-
departementet, kommerskollegium, beskickningarna och konsulaten är natur-
ligtvis mycket av beskaffenhet att böra vara fullt offentligt. Så är händel-
sen, förutom med ärenden rörande personal och räkenskapsväsen m. m., med
massan av ärenden angående svenska undersåtars förhållanden i eller utom lan-
det vare sig desamma höra till beskickningarnas eller konsulatens handlägg-
ning. Men dessa ärenden angå icke främmande makt och falla redan därför
utom ramen av vad här är i fråga. Av vad i övrigt förekommer är, såsom även
förutsatts i ovannämnda författningar, en del av beskaffenhet att omedelbart
endast i förtrolig väg böra meddelas vederbörande intresserade eller eljest med
hänsyn till i det särskilda fallet förekommande omständigheter överlämnas åt
offentligheten. Annat kräver strängare hemlighållande under längre tid. Detta

krav gör sig gällande icke blott i den diplomatiska skriftväxlingen (mellan i diplomatisk tjänst anställda personer) utan ock i den konsulära verksamheten, däruti tystnadsplikt även ålagts vederbörande tjänstemän.

Kommerskollegium har för sitt vidkommande hemställt, att kollegium själv måtte tillerkännas rätt att bestämma, i vad mån offentliggörande borde ske i hithörande under kollegii handläggning hörande ämnen. En dylik rätt, inom vissa gränser tillerkänd kollegium, skulle i fråga om ärenden, som utgöra föremål för utrikesdepartementets handläggning, förutsätta motsvarande befogenhet för utrikesministern.

Med beaktande av vad ovan anförts hava kommitterade upptagit det stadgande, som i förevarande moment innehålles och varigenom här avsedda handlingar rörande främmande makt eller dess förhållanden utan särskilt förordnande av Konungen äro och under viss tid, som lämpligen ansetts böra sättas till tjugufem år, kunna förbli hemliga. På Konungen skulle sedan bero att lämna erforderliga föreskrifter rörande, i vilka fall och i vilken ordning de ifrågavarande handlingarna må före utgången av denna tid utlämnas. Föreliggande i särskilda fall skäl för handlingarnas hemlighållande under längre än nyssnämnda tid, bör sådant förordnande angående dem, som i mom. 1 avses, kunna inhämtas och meddelas.»

Den bestämning av den ifrågavarande kategorien av handlingar, som gives i 1912 års förslag, måste anses äga bestämda företräden framför den gällande rätten, vars rätta innebörd i själva verket torde vara i högsta grad omtvistlig. Man torde med densamma hava velat angiva handlingar befintliga hos vilken myndighet som helst, förutsatt dels att det ärende, till vilket de höra, till väsentlig del handlägges under medverkan av diplomatisk eller konsulär personal, dels att handlingarna röra främmande makt eller dess förhållanden. Avgränsningen synes ändamålsenlig och har i förevarande förslag i oförändrad form upptagits (mom. 9:o första stycket).

Den sålunda avgränsade kategorien innefattar emellertid mångahanda olika slag av handlingar, för vilka behovet av sekretess är i högsta grad växlande. Det kunde under sådana omständigheter ligga nära till hands att inom detsamma söka meddela särskilda regler för olika grupper. En sådan uppdelning torde emellertid ej kunna företagas i TF. Särskilt må framhållas, att den till synes enkla lösningen att skilja mellan diplomatiska och konsulära handlingar icke torde vara praktiskt genomförbar.

I 1912 års förslag anvisades i stället den utvägen att dels stadga en normaltid för hemlighållandet (vilken sattes till tjugofem år i stället för, som nu är fallet, femtio), dels möjliggöra undantag i såväl utvidgande som inskränkande riktning.

Undantag i utvidgande riktning skulle, såsom redan angivits, komma till stånd genom förordnande av Kungl. Maj:t, i avseende å sådana handlingar som ovan omförmäls under nr 2. Härom yttrade kommitterade:

»Tydligt är, att, om rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl kräva hemlighållande av mål, som angår rikets förhållande till främmande makt, ej ensamt det inför Konungen hållna protokollet, utan även handlingar i målet kunna böra hållas hemliga. Att så kan böra ske, innan de komma till protokollsbehandling inför Konungen i statsrådet, eller utan att så över huvud blir fallet, är även uppenbart.

Till sådana handlingar, vilkas offentliggörande skulle kunna under många omständigheter verka särskilt ödesdigert, torde först och främst kunna hänföras dels handlingar rörande avslutade eller tillämnade fördrag eller överenskommelser mellan Sverige och främmande makt i vissa rent politiska ämnen, dels ock vissa regeringarnas ömsesidiga viktiga meddelanden i dylika ämnen. Men även i andra fall, och även om ett utrikesärende aldrig varit föremål för behandling i diplomatisk väg, kan det inträffa, att sekretess för en längre framtid blir beträffande ärendet i dess helhet eller till viss del av nöden.»

Vilken räckvidd ett sådant stadgande skulle kunna få, synes mycket svårt att på förhand bedöma. Det är tydligtvis i regel icke lätt att redan nu avgöra, vilka papper som utan risk kunna offentliggöras om 25 år, och vilka som böra hemlighållas i 50 år; merendels kan detta spörsmål överhuvud taget ej på förhand med säkerhet bedömas. Därför ligger det nära till hands att förmoda, att det komme att av Kungl. M:t bedömas med försiktig hänsyn till alla tänkbara eventualiteter och att sålunda 50-års-gränsen i synnerligen stor omfattning bleve i administrativ väg fastslagen. En sådan praxis skulle säkerligen framtvingas av de berättigade hänsyn, på vilka riksdagen pekade, då den i sin skrivelse den 11 juni 1921 (nr 315) uttalade: »Över huvud torde i det internationella umgänget den offentlighet, som en stat giver åt förhandlingar mellan den och andra makter, icke kunna regleras oberoende av vad eljest i samma internationella umgänge anses lämpligt.» Den vinst, som ur offentlighets-synpunkt vore att förvänta av sekretess tidens inskränkning till 25 år, komme således med sannolikhet att till väsentlig del stanna på papperet. Särskilt kan det antagas, att just de handlingar, av vilkas offentliggörande vid tidigare tidpunkt ett verkligt intresse (framför allt den historiska forskningens) föreligger, skulle komma att, såsom varande av särskilt ömtålig natur, genom Kungl. Maj:ts beslut underkastas den strängare sekretessen. Tager man härtill i betraktande, att under alla omständigheter — tiden må bestämmas till 50 eller 25 år — Kungl. Maj:t bör äga möjlighet att medgiva ett tidigare utlämnande, synes det berättigat att påstå, att de fördelar man velat vinna genom den av de kommitterade föreslagna anordningen (en normal sekretess-tid av 25 år med möjlighet till förlängning) till väsentlig del äro skenbara.

Å andra sidan är den 1912 föreslagna anordningen ur praktisk synpunkt förbunden med synnerliga olägenheter. Det skulle säkerligen i arbetet inom utrikesdepartementet och andra myndigheter samt vid värden och förvaringen av hithörande handlingar bliva förenat med besvär, som ej stode i rimligt förhållande till bestämmelsernas syfte, att klargöra, vilka handlingar som hörde till den ena och den andra kategorien, och att vederbörligen särhålla dem. Härvid böra särskilt beaktas de svårigheter, som kunde komma att vållas av olika regeringars växlande uppfattning om lämpligheten att använda undantagsbestämmelsen.

Förslaget bibehåller i betraktande av nu anförda skäl gällande rätts huvudregel om 50 års sekretess. Därmed bortfaller för de handlingar, som tillhöra kategorien nr 3, behovet av den för kategorien nr 2 föreslagna särregeln.¹ Men det återstår att avgöra, huruvida den i 1912 års förslag upptagna, i gäl-

¹ I vissa andra situationer synes den däremot alltså vara erforderlig. Se s. 108.

lande rätt ej förefintliga möjligheten till hemlighållande under ännu längre tid än 50 år, är lämplig och önskvärd. Kommitterade motivera densamma sålunda:

»Fall kunna otvivelaktigt givas, då ännu efter exempelvis femtio år efter en handlings datum dess offentliggörande skulle på det grövsta skada vårt lands intressen eller försätta oss i en synerligen obehaglig ställning gentemot en främmande makt, för vilken det kunde vara av synnerlig vikt, att publice-rande icke ägde rum. Även kunna omständigheterna vid en viss tidpunkt göra det olämpligt att till offentlighet just då utlämna vissa handlingar, mot vilkas offentliggörande vid annat tillfälle kanske icke hinder skulle anses möta. Det har därför ansetts nödvändigt, att Konungen tilläggas rätt att genom särskilt förordnande i statsrådet besluta en handlings hemlighållande även efter förloppet av den tidrymd av femtio år, för vilken sekretessen — liksom nu är fallet med *alla* ministeriella handlingar — i regeln skulle gälla.»

De sålunda anförda skälen synas icke kunna jävas. Det torde ej heller, med den numera fast inrotade uppfattningen att den normala sekretesstiden i utrikes ärenden utgör 50 år, föreligga någon risk för att den ifrågasatta undantagsbestämmelsen skulle i oträngt mål komma till användning. Förslaget har därför i denna del följts.

Att möjlighet bör förefinnas att — såsom redan i nu gällande rätt är fallet — före den i TF stadgade sekretesstidens utgång offentliggöra handlingar av nu ifrågavarande art, ligger i sakens natur. Behovet ökas, om sekretes-tidens nuvarande längd bibehålles, och om samtidigt, på samma sätt som i 1912 års förslag, det av sekretess omgärdade området i någon mån utvidgas. Det bör t. ex. göras möjligt att i väsentlig omfattning förordna om offentlig-hållande av t. ex. diplomatisk korrespondens för historisk forskning före de 50 årens utgång och därigenom på administrativ väg tillgodose det intresse, som föranledde att i 1912 års förslag tiden nedsattes till 25 år.

I anslutning till 1912 års förslag har icke fordrats, att för utlämnande i varje särskilt fall skulle fordras Kungl. Maj:ts bifall: utlämnande skall kunna äga rum i de fall och den ordning Konungen bestämmer. Med stöd av denna bestämmelse böra för olika slag av handlingar särskilda generella stadganden kunna meddelas, i många fall av det innehåll att utlämnandet får bero av prövning av annan myndighet. För åtskilliga grupper av handlingar torde det kunna och böra bestämmas, att de omedelbart eller efter mycket kort tid skola hållas tillgängliga.

De administrativa följdföreskrifter, som sålunda på detta område måste före-komma i stor utsträckning — större än inom något annat förvaltningsområde —, torde lätteligen kunna så utformas, att de på ett naturligt sätt anknyta till de arbetsformer, som särskilt inom utrikesförvaltningen tillämpas, och i enskildheter behandla olika slag av där förekommande handlingar.

Jämte den huvudregel, vars innebörd nu angivits, har det ansetts överflödigt att upptaga en speciell regel angående de särskilda statsrådsprotokoll som föras enligt RF § 9. I de säkerligen mycket sällsynta fall, då sådant proto-koll föres, kan, om så befinnes behövt, förordnande enligt mom. 5:o meddelas om dess hemlighållande.

Däremot har det varit nödvändigt att uppmärksamma, att utom »diplomatiska och konsulära handlingar» även andra handlingar förekomma, som »röra främmande makt och dess förhållanden», eller som eljest med hänsyn till förhållandet till främmande makt måste anses böra undanhållas allmänheten. Från åtskilliga håll har detta framhävts.

Redan i 1912 års kommitté uppmärksammades frågan om de direkta förbindelser, som i vissa fall, utan anlitande av diplomatisk eller konsulär medverkan, bestå mellan svenska myndigheter och myndigheter i utlandet (jfr ovan s. 104 p. 4). *Järnvägsstyrelsen* hade i detta ämne anfört bl. a.:

»Trafikens utveckling och alltjämt fortskridande utsträckning utöver landets gränser har alltmer medfört, att styrelsen haft och framgent i allt större omfattning kommer att förhandla med utländska järnvägsförvaltningar rörande trafikavtal och andra järnvägsförhållanden. Dessa förhandlingar hava mången gång krävt anseelig tid och före ärendets slutbehandling hava förekommit vidlyftiga förberedande förhandlingar, därunder protokoll förts och akter utväxlats. Från utländsk sida torde i regel därvid hava förutsatts sekretess rörande vad vid dessa förberedande förhandlingar förekommit och uppgjorts. Med den i nuvarande tryckfrihetsförordningen intagna bestämmelsen om rätt att i tryck allmänt kunnigt göra allt vad som i denna lag icke finns uttryckligen förbjudet, skulle tilläventyrs nu förefinnas hinder att från svensk sida tillmötesgå den utländska järnvägsmyndighetens anspråk på hemlighållande av vad under de förberedande förhandlingarna förekommit och avtalats. Styrelsen vill för den skull föreslå, att uttrycklig bestämmelse i tryckfrihetsförordningen intages därom, att, för tiden intill dess ärendet blivit slutligen behandlat, från offentliggörande undantages vad vid förberedande förhandlingar mellan järnvägsstyrelsen och utländsk järnvägsmyndighet rörande trafikavtal eller andra järnvägsförhållanden förekommit och avtalats.

Om sålunda även här gränsen bestämmes på enahanda sätt, som beträffande handlingar i upphandlingsärenden ovan angivits, nämligen till dess ärendet slutbehandlats, kunna dock fall förekomma, där behörig hänsyn till vad från utländsk järnvägsmyndighets sida påkallas bör föranleda hemlighållande för all framtid av ingångna avtal. I länder, med vilkas järnvägar statens järnvägar äro i samtrafik, lära exempelvis de handlingar, som röra grunderna för dylik samtrafik (konferensprotokoll), ävensom uppgifter å de å respektive järnvägar belöpande andelar i direkta biljett- och fraktaavgifter (s. k. andelsöversikter) vara hemliga. Därest nu ej i den svenska tryckfrihetslagen inflyter någon bestämmelse, att dylika handlingar jämväl i Sverige skola hållas hemliga, skulle en utländsk tidning genom en svensk mellanhand kunna skaffa sig kännedom om innehållet av handling, av vilken han enligt eget lands lag ej ägde taga del. Dylika missförhållanden synas böra undanröjas, och förty i vår tryckfrihetsförordning intagas en bestämmelse, att även efter de förberedande förhandlingarnas slutförande skola från offentliggörande undantagas handlingarna uti ifrågavarande ärenden, i de fall, då enligt bestämmelserna i det land, med vars järnvägsmyndighet järnvägsstyrelsen förhandlat, samma handlingar äro undandragna offentliggörande inom detta land.»

Telegrafstyrelsen hade erinrat, att mellan telegrafstyrelserna i skilda länder tid efter annan överenskommelser och avtal utväxlades, av vilka en del vore av större vikt och därför fastställdes av vederbörande regeringar. »Själva avtalen äro naturligen», fortsätter styrelsen, »offentliga, men vissa utredningar och skriftväxlingar, som föregå avtalen, äro ofta av den natur, att de böra hemlighållas. Det måste givetvis överlämnas åt telegrafstyrelsen själv att avgöra, huruvida dylika utredningar och skriftväxlingar kunna meddelas

eller ej åt den, som önskar taga del av desamma. I tryckfrihetslagen borde enligt telegrafstyrelsens förmenande ett förbehåll i sådant syfte göras.»

För egen del anförde kommitterade:

»Vad sålunda anförts synes med hänsyn till här i landet gällande regler om en offentlighet, som i andra länder oftast icke finnes eller förutsättes, vara värt beaktande. För så vitt det i gällande tryckfrihetsförordning förekommande uttrycket ministeriella handlingar finge anses liktydigt med handlingar i ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makt, skulle för övrigt hithörande handlingar för närvarande åtnjuta skydd. Även kan emot dessa handlingars offentlighet i tillämpliga delar åberopas stadgandet i § 3 mom. 10 tryckfrihetsförordningen, som förbjuder allt kungörande i tryck utan regeringens tillstånd av vad som hör till statens å färde varande underhandlingar med främmande makter.

Såsom ett komplement till de förut i denna § givna regler har därför stadgandet i förevarande moment [mom. 3] upptagits. Det har så avfattats, att det kan gälla alltid, då avtal med främmande makt eller förvaltning är i fråga, och sålunda erhålla avseende, förutom å kommunikationsverken, i förekommande fall även å andra ämbetsverk, t. ex. kommerskollegium, generaltullstyrelsen, lotsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen m. fl.

Skulle här avsedda handlingar i särskilda undantagsfall och i kraft av synnerligen viktiga skäl böra hemlighållas även efter ärendets avslutande, äger enligt mom. 1 av förevarande § Konungen därom besluta.»

I sitt nu avgivna yttrande anför *Socialstyrelsen*:

»Det förekommer, att utländska ämbetsmän och andra utländska medborgare tillställa socialstyrelsen skrivelser, vilka de, sannolikt icke underkunniga om svenska regler rörande vissa handlingars publicitet, underlåta att beteckna såsom förtroliga, ehuru dessas innehåll kan vara av beskaffenhet, att de uppenbarligen böra undandragas offentlighet. Det kan i fråga om dylika skrivelser föreligga liknande skäl för sådant undandragande, vilka gälla i frågor om förtrolig behandling av skrivelser rörande förhållande till utländsk makt eller enskild persons privata levnadsomständigheter. Med anledning härav förordar styrelsen, att skrivelse från utländsk medborgare må kunna behandlas såsom förtrolig, när sådan behandling kan antagas hava varit av avsändaren förutsatt eller önskad. Givetvis böra därvid även verkets egna skrivelser, som avgå med anledning av dylika inlagor, undandragas offentlighet.»

Ett påpekande i liknande riktning gör *Domänstyrelsen* beträffande dess förhandlingar vid försäljning till firmor i utlandet; sekretess är enligt styrelsens mening i mångt fall alldeles nödvändig av det skäl, att vederbörande stå helt främmande för offentlighetsprincipen och sålunda förutsätta sekretess vid förhandlingarna. *Järnvägsstyrelsen* har berört ett liknande ämne i ett yttrande, som i annat sammanhang återgives (s. 203).

Chefen för generalstaben erinrar om militärattachéernas rapporter.

Kommerskollegium hänvisar till sina 1909 och 1913 avgivna yttranden beträffande vissa rapporter från stipendiater i utlandet. Härom anfördes 1909: Till kollegium inkomma emellanåt skrivelser från konsuler eller stipendiater i utlandet, berörande kommersiella och industriella förhållanden i utlandet av sådan natur, att deras omedelbara offentliggörande skulle vara olämpligt eller rentav skadligt med hänsyn till våra kommersiella eller industriella intressen. I dylika fall borde kollegiet hava rätt att i förtrolig väg meddela skrivelserna endast till närmast intresserade korporationer eller firmor och att undanhålla dem offentligheten. I sitt yttrande över 1912 års förslag (1913) erinrade kollegiet vidare om § 31 i förordningen angående konsulatväsendet den

24 september 1906, enligt vilken konsulatjänsteman skall iakttaga tystnadsplikt beträffande sådana ämnen, vilka anförtrotts honom på grund av hans officiella ställning, och som äro av natur att icke lämpligen böra röjas, ävensom om den på grund av nyssnämnda förordning utfärdade allmänna konsulatinstruktionen den 27 april 1908, som angiver dels att om en skrivelse, som betecknats såsom förtrolig, är en sådan påteckning att anse som *erinran om tystnadsplikt* i omskrivna ämnet (nr 47), dels att konsuln kan genom att beteckna en berättelse såsom förtrolig själv undandraga den offentligheten (nr 101). De sålunda återgivna föreskrifterna vore enligt kollegii mening nödvändiga, och bestämmelserna om handlingars offentlighet borde, om så behövdes, jämkas till överensstämmelse med dem.

I en P. M., som i januari 1922 överlämnats till justitiedepartementet från *Kommerskollegii upplysningssektion* beröres frågan om den kommersiella informationens förhållande till offentlighetsprincipen. Det framhålles här, att 1912 års förslag tagit hänsyn till denna verksamhet, men att därutöver skulle behövas undantag även för förfrågningar, ställda till, och svar från det kommersiella informationsorganet.

Lantbruksstyrelsen uttalar, att de rapporter, som till styrelsen insändas av Sveriges lantbrukskonsulenter i utlandet angående vissa affärsföreteelser m. m., böra vara undantagna från offentlighet: »Med avseende härå må nämligen erinras, att lantbrukskonsulenternas rapporter kunna innehålla sådana uppgifter angående det allmänna affärsläget, export och import, samt även angående enskilda affärsmän inom respektive länder, vilka, därest de prigsåves åt offentligheten, skulle i vissa fall kunna utnyttjas till skada för såväl det allmänna som den enskilde.»

De önskemål, som sålunda framställts, har förslaget sökt på olika sätt i viss utsträckning tillgodose.

Först och främst bibehåller det den i 1912 års förslag stadgade möjligheten att förordna om hemlighållande av handlingar i vissa ärenden, då sådant påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl (mom. 9:o andra stycket).

Ett dylikt stadgande torde nämligen icke kunna avvaras. Visserligen får det, i olikhet med vad fallet var i 1912 års förslag, ingen användning inom området för de diplomatiska och konsulära ärendena, då ju nämligen dessa i förevarande förslag generellt underkastats en 50-årig sekretess. Men det torde befinnas behöfligt utanför nämnda område, d. v. s. i avseende å ärenden som ej äro av diplomatisk eller konsulär natur, men likväl röra förhållandet till främmande makt, och sålunda torde vara underkastade det nu stadgade skyddet för »ministeriella handlingar».

Enligt 1912 års förslag skulle den möjlighet, som här avses, stå öppen blott för Konungen, ej för andra myndigheter, och alltså ej stå myndigheterna till buds i sådana fall, som t. ex. Socialstyrelsen med sitt yttrande avsett. Stadgandet var vidare även så till vida begränsat till sin räckvidd, att det endast skulle få tillämpas i »ärenden angående rikets förhållande till främmande makt». Därmed följer, att det vore utan nytta i åtskilliga andra av de i yttrandena berörda fallen, där visserligen fråga är om främmande makt, men ej om rikets förhållande till sådan.

Det har nu gällt att överväga, huruvida de begränsningar stadgandet i 1912

års förslag ägde — dels därutinnan att endast Kungl. Maj:t skulle bemyndigas förordna om ifrågavarande handlingars hemlighållande, dels däri att det endast skulle äga tillämpning, då fråga var om förhållandet till främmande makt — bort bibehållas.

Det har därvid synts icke böra ifrågakomma att lägga den ifrågavarande befogenheten i andra händer än Kungl. Maj:ts. Visar erfarenheten, att ett berättigat behov normalt föreligger inom viss myndighets verksamhetsområde, erbjuder förslaget dock möjlighet för generella beslut av Kungl. Maj:t. Stadgandet är nämligen så avfattat, att det ej kräver att förordnandet alltid sker med avseende å viss konkret handling.

Därnäst uppkommer frågan om lämpligheten av att möjliggöra sekretessens utsträckning i administrativ väg till ärenden, som ej angå »rikets förhållande till främmande makt». Då handlingar i diplomatiska och konsulära ärenden skyddas, så snart de beröra främmande makt eller dess förhållanden, synes det med ett visst fog kunna göras gällande, att om andra handlingar hava sådant innehåll, möjligheten att undandraga dem från offentligheten ej bör vara utesluten. Huruvida ett ärende bedrives på diplomatisk resp. konsulär väg, synes ej böra vara absolut avgörande för frågan om dess hemlighållande. Främmande staters och deras myndigheters berättigade anspråk på diskretion böra sålunda t. ex. kunna beaktas även då de på andra vägar träda i förbindelse med svenska myndigheter. Likaså bör det finnas möjlighet att hemlighålla sådana informationer rörande främmande stater och deras förhållanden, som inkomma annorledes än genom diplomatisk och konsulär medverkan. I dessa och andra hänseenden måste berättigade sekretessbehov anses föreligga i högre grad än beträffande åtskilliga av de handlingar, som enligt den i avslutning till 1912 års förslag förordade huvudregeln skulle bliva hemliga. — De synpunkter som här utvecklats bottna uteslutande i hänsyn till främmande stater och deras intressen. De innebära således ej, att handlingar böra kunna hemlighållas uteslutande därför att de angå utländska medborgare och deras förhållanden. Utländska medborgare torde ej böra i detta hänseende bliva föremål för större hänsyn än svenska; sakna de — på sätt t. ex. Domänstyrelsen framhållit — kännedom om den svenska rättens offentlighetsregel, torde det väl i regel vara möjligt att genom påpekanden härom från vederbörande myndigheter förebygga, att de mot sin vilja utsättas för de olägenheter, som för dem äro förenade med densamma.

Av nu anförda skäl bereder förslaget — vid sidan av stadgandet (i andra stycket) om handlingar i ärenden angående rikets förhållande till främmande makt — även möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om hemlighållande av handlingar, som angå främmande makt eller dess förhållanden utan att tillhöra diplomatiska eller konsulära ärenden. Men denna möjlighet har gjorts väsentligt mera begränsad än den som grundas på ett ärendes beskaffenhet att röra *förhållandet till* främmande makt. För det första torde det vara följderiktigt att utsäga, att hemlighållande endast får föreskrivas, då det påkallas av hänsyn till den främmande staten. För det andra lärer icke en lika långvarig sekretesstid vara nödvändig. Förslaget har stannat vid en tid av högst fem år.

Införes en bestämmelse av nu angivet innehåll, blir ett stadgande sådant som det i mom. 3 av 1912 års förslag upptagna icke behövt, enär motsvarande bestämmelser på de områden, där de erfordras, kunna utfärdas i administrativ väg.

De synpunkter, som i de sist återgivna yttrandena uttalats, hava även på vissa andra punkter i förslaget blivit beaktade (se särskilt mom. 36:o, som torde kunna vara av betydelse dels beträffande sådan informationsverksamhet, som avser förhållanden i främmande länder, dels inom den konsulära verksamheten).

10:o.

Vissa handlingar rörande rikets försvar.

Den lydelse, som und. 3 nu har, erhöi det genom en 1915 definitivt antagen grundlagsändring, som bygger på vad 1912 års kommitté föreslagit under § 4.

Stadgandet avser två kategorier av handlingar, nämligen dels mobiliseringsplaner för krigsmakten, samt planer för dess sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, dels vissa andra handlingar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kan skada dess försvar.

Chefen för generalstaben erinrar om att hans företrädare i sitt 1913 avgivna utlåtande över 1912 års förslag framhållit önskvärdheten av vissa ändringar i nämnda förslag bl. a. i nu ifrågavarande del; då hänsyn icke togs härtill vid avfattandet av 1915 års ändringar av TF, kvarstå dessa önskemål. Nämnda utlåtande åsyftar för det första det förhållandet, att frågor av ovillkorligen hemlig natur angående härens och flottans mobilisering och sammandragning icke uteslutande förefinnas i »planer» utan även i andra handlingar av flera olika slag, såsom t. ex. instruktioner, rapporter, förslag, utlåtanden m. m., varjämte hit även höra kartor, ritningar och avbildningar. Början av stadgandet borde därför lyda sålunda: »Handlingar, kartor, ritningar och avbildningar, som röra härens eller flottans mobilisering, sammandragning eller verksamhet», o. s. v. För det andra borde det längre fram förekommande ordet »beskrivningar» utbytas mot »handlingar». Slutligen borde för det tredje närmast efter ordet »fästningsverk» tilläggas orden »och övriga fasta försvarsanstalter», eventuellt ock »eller delar därav» till likhet med kommitterades riktiga formulering av denna detalj uti kap. 2 § 5 mom. 3 (nuv. § 3 10:o 3 st., sådant det lyder sedan 1915).

Förarbetena till den 1915 genomförda grundlagsändringen upplysa ej om de skäl, som föranledde Kungl. Maj:t att ej följa generalstabschefens förslag, i dess två första ovan angivna delar. Det vill synas, som om starka skäl skulle kunna anföras för den däri föreslagna utvidgningen av stadgandets räckvidd. Då man emellertid 1914 (då den 1915 slutligt antagna grundlagsändringen första gången beslöts) icke ansåg sig böra taga hänsyn till de framförda önskemålen, har stadgandet icke ansetts böra i förevarande förslag erhålla ändrad lydelse.

Vad det sistnämnda yrkandet angår, lär, enligt vad i k. prop. nr 185 till 1914 års senare riksdag uttalas, orden »och övriga fasta försvarsanstalter» (§ 3 10:o) vara liktydiga med det i § 2 4:o und. 3 förekommande uttrycket »örlogsstationer och varv, militära positioner, minförsvar». På denna punkt synes sålunda ingen ändring erforderlig.

Såväl *Chefen för Generalstaben* som *Arméförvaltningen* framhålla vidare behovet av tillägg till berörda stadganden i samband med ifrågasatta (och numera delvis genomförda) åtgärder för ekonomisk krigsberedskap.

Arméförvaltningen erinrar sålunda om den framställning av den 9 februari 1925 vari Arméförvaltningens artilleri-, fortifikations- och intendentsdepartement samt sjukvårdsstyrelse gemensamt med Marinförvaltningen framlade förslag till lagbestämmelser om vissa skyldigheter för industriidkare m. fl. i nu ifrågavarande hänseende. I anslutning härtill yttras:

»Därest bestämmelser, i enlighet med vad sålunda föreslagits, skulle komma att meddelas, torde desamma böra kompletteras med en föreskrift i tryckfrihetsförordningen i syfte att från offentligheten undantaga de av försvarsväsendets centrala förvaltningsmyndigheter infordrade uppgifter rörande de särskilda rörelsernas eller företagens personal, maskinpark, tillverkningsförmåga eller dylikt, som äro erforderliga för organisationen av rikets industriella krigsberedskap, samt de från myndigheterna utgångna skrivelser och hos dem förda protokoll och anteckningar i dylika ärenden.»

Chefen för Generalstaben uttalar, »att därest en allmän ekonomisk krigsberedskap genomföres, och därest vissa försvarsåtgärder, exempelvis luftförsvar med till detsamma hörande bevakning, komma att åläggas kommunala myndigheter, kommunala handlingar liksom även handlingar tillhörande vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser, bliva av betydelse för rikets försvar. Skulle ett lagfästade av offentligheten av här berörda myndigheters m. fl. handlingar komma till stånd, erfordras enligt generalstabschefens mening fördenskull, att undantag därvid göres för handlingar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart skada dess försvar.»

Vad först den av Arméförvaltningen berörda frågan angår, så har numera en lag om skyldighet för vissa näringsidkare att biträda vid arbetet med industriens krigsorganisation m. m. kommit till stånd (9 april 1926). Vid denna lags tillkomst har man, på sätt av departementschefens yttrande i propositionen (nr 98) framgår, utgått ifrån att de uppgifter, som enligt lagen komme att avgivas till myndigheterna, »med hänsyn till sammanhanget med mobiliseringsväsendet» borde anses vara av hemlig natur. Huruvida denna tolkning av gällande TF är riktig torde kunna ifrågasättas. Är den riktig, saknas givetvis anledning att med hänsyn till ifrågavarande handlingar företaga jämkning i TF:s regler. Är den det icke, torde emellertid det i mom. 32:o av förevarande förslag upptagna stadgandet erbjuda möjlighet att bringa de sekretessföreskrifter, som nu meddelats i berörda lag (2 §), i samklang med TF.

Det önskemål, som chefen för Generalstaben uttalat beträffande vissa kommunala handlingars hemlighållande, tillgodoser förslaget därigenom att de i mom. 10:o upptagna reglerna även äga tillämpning å handlingar hos kommunala myndigheter. Hemlighållande av handlingar hos stiftelser och inrättningar kan enligt förslaget genomföras i den ordning mom. 42:o angiver.

I det nu gällande stadgandet fordras ett Kungl. Maj:ts beslut för handlingarnas hemlighållande. På grund härav har Kungl. Maj:t utfärdat vissa generella föreskrifter med närmare angivande av handlingar, som skola hemlighållas. — Denna ordning har i förslaget bibehållits, dock med en mindre jämkning i

uttryckssättet, som tydligare utmärker det självklara förhållandet, att Kungl. Maj:ts förordnanden kunna vara — och i regel äro — av generell natur, och med uteslutande av orden »i statsrådet», vilka efter tillkomsten av lagen om kommandomål 1911 torde vara överflödiga.

Av *Chefen för Generalstaben* och *Marinförvaltningen* har erinrats, att de administrativa föreskrifter av nu angiven art, som f. n. gälla, icke hava en tillfredsställande avfattning, i det de icke i allo överensstämma med gällande grundlagsstadgande, och därför skulle vara i behov av revision. Denna fråga har här ej kunnat upptagas, men det bör ej lämnas oanmärkt, att Chefen för Generalstaben förklarar att det med hänsyn till nämnda förhållande erbjuder stora svårigheter att bedöma, huruvida de år 1915 fastställda, nu gällande lagbestämmelserna äro lämpligt avfattade. Skulle emellertid, uttalar generalstabschefen, Kungl. Maj:t fastställa en ny förteckning i överensstämmelse med ett av generalstabschefen tidigare avgivet förslag till reviderade föreskrifter, »synes ingen ändring — utom de i chefens för Generalstaben ovannämnda skrivelse den 14 maj 1913 angivna — av sagda stycke [und. 3] erforderlig».

Av detta uttalande synes, att i samband med eventuell revision av ifrågavarande föreskrifter behov av jämkningar jämväl i TF:s text kan yppas.

Nu ifrågavarande handlingars utlämnande beror enligt gällande bestämmelser helt och hållet av Kungl. Maj:t; någon tidsbegränsning för hemlighållandet finnes ej stadgad. 1912 års förslag innehåller härutinnan ingen ändring. Riksdagen har emellertid i sin skrivelse den 30 maj 1921 uttalat att en inskränkning av tiden för hemlighållandet bör kunna äga rum.

Chefen för Generalstaben framhåller i detta ämne, att ifrågavarande handlingar äro av mycket växlande natur. »Bland dem ingå även sådana, vilka icke utan skada kunna offentliggöras ens efter femtio år. Ett särskiljande redan i lagen av olika slag av här ifrågavarande handlingar torde näppeligen vara möjligt, utan synes det fortfarande böra tillkomma Konungen att bestämma över deras offentlighet.»

Endast mycket starka skäl böra kunna föranleda, att på en enda punkt i TF en obegränsad sekretess bibehålles. Detta synes icke heller vara nödvändigt. Vad generalstabschefen anført torde nämligen i tillräcklig mån vinna beaktande, därest, med stadgande av en sekretestid av 50 år såsom det normala, möjlighet öppnas för Konungen att, under samma förutsättningar som i mom. 9:o, förordna om förlängd sekretess. Härvid förutsättes såsom självklart — något som även 1912 års betänkande beträffande den diplomatiska sekretessen synes hava utgått ifrån (se ovan s. 105) —, att den myndighet eller tjänsteman, hos vilken anspråk på utbekommande, efter de 50 årens utgång, av en förut hemlig handling göres, bör kunna tills vidare vägra utlämnandet i avvaktan på Kungl. Maj:ts beslut om förlängd sekretess, därest ett sådant beslut av myndigheten eller tjänstemannen anses påkallat.

I avsevärd omfattning torde handlingar av nu ifrågavarande art kunna offentliggöras före de 50 årens utgång. Att för dylikt offentliggörande, såsom i gällande rätt, kräva Konungens »särskilda» beslut synes överflödigt. Fast-

mer synes det tidigare offentliggörandet i sådana fall, där det utan skada kan äga rum, kunna främjas genom en bestämmelse motsvarande den som föreslagits i mom. 9:o. Kungl. Maj:t skulle enligt denna bestämmelse ej blott kunna meddela generella föreskrifter om handlingars tidigare offentliggörande, utan även kunna överlämna åt vissa myndigheter att härom besluta.

Till främjande av ett tidigare utlämnande syftar också det stadgande som föreslås i mom. 40:o.

Det i nu gällande TF förekommande förbehållet för konstitutionsutskottets, statsutskottets och statsrevisorernas rätt har uteslutits. I stället återfinnes ett allmänare formulerat förbehåll i ämnet i mom. 41:o.

11:o.

I 1912 års betänkande beröres såtillvida frågan om hemlighållande i vissa fall av rättegångsprotokoll och handlingar, att kommittén framhåller, att det enligt gällande bestämmelser torde »brista i fråga om skydd för sådana hemliga handlingar, som efter att hava föredragits i offentlig rättegångsförhandling influtit i domstols protokoll». Kommittén anför i anledning härav:

Vissa domstolsprotokoll och handlingar.

»Utan tvivel kan detta förhållande i vissa fall, såsom i fråga om handlingar i mål rörande förräderi eller olovligt utlämnande eller publicering av hemliga diplomatiska eller militära handlingar, vara till skada för viktiga statsintressen. Likaså kan det i vissa andra mål, där enskildas intima personliga förhållanden blottas, vara ägnat att motverka syftet med exempelvis de i förslaget kap. 2 § 7 upptagna bestämmelser. Risken härför blir större, i den mån domstolarnas befattning med ärenden rörande social omvårdnad om enskilda personer ökas. Men uppenbarligen kan ett verksamt skydd i förevarande avseende ej lämnas genom stadgande i tryckfrihetslagen, så länge den i kungl. förordningen den 22 april 1881 och lagen den 14 juni 1901 uppställda grundsatsen om offentlighet i underrätts förhandlingar och i förhandlingar i hovrätt i sådana brottmål, där hovrätt är första instans, uppehålls i sin nuvarande alltför vidsträckt omfattning. Ske åter erforderliga jämkningar häri, komme väl, enligt det ovan sagda, protokollet över en dylik från offentlighet undantagen rättegångsförhandling, i vad detsamma i sig upptagit allmänna handlingar, som enligt tryckfrihetslagen ej få utlämnas, att hemfalla under enahanda förbud mot utlämnande till obehöriga. Men visserligen borde en inskränkning i regeln om rättegångsförhandlingars offentlighet motsvaras av ett stadgande i tryckfrihetslagen, varigenom protokollet i övrigt i vissa mål självt undantoges offentligheten, till skydd för de hemligheter, som i själva den muntliga förhandlingen eller i ingivna enskilda skrifter kunna hava framkommit. Och vidare lära, då parterna tydligen i varje fall måste äga sin rätt till delfående av protokollet oförkränkt, stadganden bliva erforderliga till förebyggande av missbruk med de till part utgivna expeditioner av protokoll i vissa fall från offentligheten undantagna mål.»

Sedermera har det av kommittén berörda behovet på vissa punkter blivit beaktat genom tillägg till TF. Om hemlighållande av rättegångsprotokoll och handlingar stadgas sålunda för närvarande i TF § 24:o und. 4, 5, 11. Und. 4 (infört 1915) avser mål, där rättegången hållits inför stängda dörrar på den grund att i händelse av rättegångens offentlighet något kunnat uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt.

Und. 5 (1921) avser mål om obehörigt användande eller yppande av yrkeshemlighet eller om missbrukande av anförtrödd ritning, mönster, modell, schablon eller dylik teknisk förebild. Und. 11 (1918) avser äktenskapsmål, mål om faderskap och underhållsskyldighet till barn utom äktenskap samt mål om äktenskaplig börd. Härjämte bör erinras, att Kungl. Maj:t vid 1921 års riksdag föreslog att stadgandet i und. 11 skulle erhålla tillämpning även å mål om vårdnaden om barn; förslaget avvisades av konstitutionsutskottet under uttalande att före den av utskottet förordade allmänna revisionen av TF § 2 4:o inga nya stadganden borde »utan verkligt tvingande skäl» däri införas.

Svea hovrätt har i avseende på dessa bestämmelser anför¹:

»I fråga om vissa grupper av mål finnes i lag stadgat, att underrätt, där sådant mål förekommer, äger förordna om dess handläggning inför stängda dörrar. Så är fallet beträffande äktenskapsmål (giftermålsbalken 15 kap. 6 §), mål om äktenskaplig börd (lag om äktenskaplig börd 6 §), vissa mål, som avses i lagarna om barn i äktenskap (19 §) och om barn utom äktenskap (23 §), mål om omyndighetsförklaring eller om sådan förklarings hävande (lag om förmynderskap 12 kap. 7 §), brottmål, i vilka förundersökning eller annan utredning ägt rum enligt lagen om villkorlig straffdom (28 §), mål, som handläggas enligt lag innefattande särskilda bestämmelser om förfarandet i brottmål rörande vissa minderåriga (4 §), samt mål om obehörigt användande eller yppande av yrkeshemlighet eller missbrukande av teknisk förebild (lag med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens 9 §). Detsamma gäller i alla slags mål, när rätten finner målet vara för anständigheten eller sedligheten sårande eller rättegångens offentlighet prövas kunna leda till uppenbarande av något, som, med hänsyn till rikets säkerhet, bör hållas hemligt för främmande makt (k. f. 22 april 1881 om offentlighet vid underdomstolarna).² Beträffande vissa av dessa slags mål innehåller tryckfrihetsförordningen bestämmelser, som avse att, när handläggningen ägt rum inför stängda dörrar, även protokoll och andra handlingar i målet såväl i underrätten som i högre instans, skola kunna undanhållas offentligheten. Dessa bestämmelser, vilka tillkommit efter hand och tämligen planlöst, angå emellertid endast några av de grupper av mål, som nu nämnts, och förete dessutom sins emellan avvikelser, för vilka fog ej alltid synes föreligga. Det torde böra tagas under överbägande, huruvida icke i samtliga de fall, då på sätt, här är nämnt, själva handläggningen varit undandragen offentligheten, även protokoll och andra handlingar böra kunna hållas hemliga samt huruvida icke förutsättningarna för hemlighållande eller överlämnande åt offentligheten böra för de särskilda grupperna av mål fastställas efter enhetliga principer, i den mån sådant utan olägenhet kan ske. Bland annat synes böra överbägas, huruvida det kan vara lämpligt att bibehålla den i avseende å äktenskapsskillnadsmål och vissa andra mål gällande principen, att ett måls handläggning inför stängda dörrar skall, efter målets slutliga avgörande, utan vidare medföra hemlighållande av protokoll och handlingar i målet, eller huruvida icke för alla slags mål bör genomföras den regel, som för närvarande gäller där den slutna förhandlingen föranledes av hänsyn till rikets säkerhet eller till yrkeshemlighet, den regeln nämligen, att, när målet är avgjort, protokoll och handlingar bliva offentliga, så framt ej vederbörlig domstol vid handläggningens avslutande meddelar särskilt förbud mot deras of-

¹ Yttrandet återgives med tillägg av de lagrum som däri åsyftas.

² Till de av hovrätten åberopade lagrummen bör läggas 9 § lagen om undersökning ang. monopolistiska företag och sammanslutningar 18 juni 1925.

fentliggörande. Att även andra alternativ än de sålunda berörda kunna ifrågakomma, torde komma att visa sig vid frågans närmare övervägande.

Såsom en brist i gällande bestämmelser om hemlighållande av handlingar i mål, som handläggas inför stängda dörrar, må även påpekas det förhållande, att dessa bestämmelser avse allenast mål, däri sådan handläggning förekommer vid underrätt, men ej mål, som omedelbart upptagits i Hovrätt och där varit föremål för muntlig handläggning inför stängda dörrar. Det kan tydligen ej vara riktigt, att, när Hovrätten av hänsyn till rikets säkerhet funnit sig böra frånga den princip, som enligt lagen den 14 juni 1901 i allmänhet gäller om offentlighet vid förhör inför Hovrätt i mål, som där omedelbart upptages, protokoll och handlingar i målet skola vara prisgivna åt offentligheten.»

Om ett av de i hovrättens yttrande berörda fallen erinrar även *K. B. i Gotlands län*. Beträffande den i lagen om vilkorlig straffdom stadgade förundersökningen är nämligen enligt *K. B.*s mening en viss sekretess på sin plats. Nämda lag innehåller visserligen — framhåller *K. B.* — i § 28 ett stadgande i berörda syfte, men någon föreskrift därom finnes ej i TF, och förundersökaren synes vara oförhindrad att hålla sitt undersökningsprotokoll allmänheten till handa, liksom ock allmänheten ej torde kunna förvägras tillgång till de domstolsprotokoll, som innehålla utredning i berörda avseende, även om handläggningen ägt rum inför lyckta dörrar.

En regel, som generellt föreskreve hemlighållande av handlingar vid rättegångar inom lyckta dörrar, har även förordats av *Svenska Tidningsutgivareföreningen*, som yttrar:

»Likaså är det ett uppenbart behov att förekomma sådana missbruk som på upprörande sätt förekommit under senare tid, nämligen att i tryck offentliggöra protokoll från rättegångsförhandlingar inom slutna dörrar. Det har exempelvis inträffat att, sedan vid Stockholms rådhusrätt ett sedlighetsmål av synnerligen omfattande art blivit behandlat inom slutna dörrar, hela protokollet jämte polisrapporter med detaljerade beskrivningar offentliggjorts och nått stor spridning i tryckt skrift.» Föreningen erinrar om de ovan omnämnda bestämmelserna i lagarna om villkorlig straffdom och om förfarandet i brottmål rörande vissa minderåriga och uttalar: »Förbud borde kunna meddelas mot att i sådana mål utlämna protokoll för offentliggörande. I vissa andra länder finnas såväl i presslagar som annorledes stadganden givna till förekommande, då behövt är, av uppgifters offentliggörande från domstolsförhandlingar, i vissa fall även sådana som hållits inför öppna dörrar.»

Tanken på de nuvarande bestämmelsernas ersättande med en allmän regel, hänförande sig till alla de fall då rättegång inför underrätt kan äga rum inom slutna dörrar, vinner otvivelaktigt ett starkt stöd i riksdagens uttalande om önskvärdheten av en mera generell klassificering av sekretessreglerna, »en något starkare formell sammanfattning av de många tämligen diffust formulerade detaljbestämmelserna». Det är nämligen en ur alla synpunkter föga tilltalande ordning att låta grundlagsreglerna omedelbart anknyta till speciella bestämmelser i allmän lag. Det torde ock med avseende å de mål, som enligt gällande rätt kunna handläggas inför stängda dörrar, men som ej blivit beaktade i TF, i stort sett gälla, att behovet av protokolls och handlingars hemlighållande icke är mindre starkt än det som föranlett vissa av de gällande bestämmelserna i TF. Och rent principiellt torde det få antagas, att lagstift-

ning om rättegång inom lyckta dörrar ej gärna kommer i fråga, utan att sekretess enligt TF tillika framstår som ett önskemål. Offentlighållande av handlingar i mål som handlagts inom lyckta dörrar måste principiellt anses destomera olämpligt, som rättens förordnande om åhörarnas avträddande i många fall måste vara ägnat att stimulera intresset för handlingarnas utbekommande och bekantgörande av deras innehåll.

Skall den åsyftade förenklingen kunna åstadkommas, fordras emellertid, att de olika fall, varom här är fråga, visa sig med fördel kunna behandlas efter enhetliga linjer. Svårigheter framträda härvid särskilt därutinnan, att offentlighetens utestängande i de olika fallen skall tjäna helt olika intressen: statens omedelbara intressen, det offentliga anständighetsintresset, de enskildas berättigade anspråk på diskretion o. s. v. Trots detta torde det dock icke vara alldeles omöjligt att uppställa en något så när enhetligt utformad regel.

Det försök i denna riktning, som här gjorts, följer den av Svea Hovrätt förordade linjen, i det att, i anslutning till vad nu är stadgat i und. 4 och 5, hemlighållande omedelbart på grund av TF:s föreskrift endast skulle sträcka sig till den tidpunkt då målet blir skilt från vederbörande rätts handläggning. Huruvida protokoll och handlingar efter nämnda tidpunkt skola förbliva hemliga, skall således enligt förslaget bero av rättens prövning i varje särskilt fall. Det försvagande av skyddet för de i und. 11 beaktade enskilda intressena, som möjligen skulle kunna anses ligga häri, är knappast annat än skenbart. Erinras bör särskilt, att det, enligt vad vederbörande lagstadganden tydligt giva vid handen, beror av domstols prövning i varje särskilt fall, huruvida rättegång skall hållas inom stängda dörrar; något rättsanspråk äga parterna härutinnan icke. Det kan då icke vara betänkligt att även i avseende å handlingarnas fortsätta hemlighållande lägga avgörandet i rättens hand.

I avseende å det hemlighållande, som skall följa omedelbart av TF:s regler, ansluter sig förslaget till vad nu är stadgat, så till vida att domstolens beslut att låta åhörarna avträda utan vidare medför handlingarnas hemlighållande. Det låter sig, såsom under förarbetena till und. 4 konstaterades, av praktiska skäl ej göra att fordra särskilt beslut därom av domstolen. I de fall då ett mål endast till viss del handlagts inför stängda dörrar, bliva enligt förslaget protokoll vid sådan handläggning av målet, som ägt rum inför öppna dörrar, icke hemliga. Detsamma har såsom regel ansetts böra gälla om handlingar, som vid sådana tillfällen ingivas. Av lätt insedda skäl bör emellertid möjlighet finnas för rätten att förordna om hemlighållande även av andra handlingar. — Underrätts beslut om handläggning inför stängda dörrar medför enligt förslaget liksom enligt gällande rätt hemlighållande även av överrätternas protokoll och handlingar i samma mål. Någon annan ordning torde knappast stå att utfinna. Att låta lagen även beträffande dessa protokoll och handlingar genomföra en uppdelning med hänsyn därtill att ett mål i vissa delar ej behöver hållas hemligt, är tydligenvis icke gärna möjligt. Man får här lita till överrättens befogenhet att utan hinder av underrättens förordnande lämna tillstånd till protokolls och handlingars utlämnande.

Det förordnande om fortsatt hemlighållande, som rätten enligt mom. 4 och 5

nu kan meddela, avser en under 50 år från det slutliga beslutet gällande sekretess, från vilken undantag endast genom Kungl. Maj:ts beslut kan äga rum. Enligt und. 11 gäller sekretessen på grund av TF:s föreskrift i 50 år efter parternas död; här är det parterna som kunna medgiva undantag. I ett i generell form avfattat stadgande, som här föreslagits, synes det naturliga vara att låta rätten efter omständigheterna avgöra, huru långt sekretessen bör sträckas; den långt utsträckta sekretess, som nu alltid skall gälla, torde nämligen ofta ej vara av behovet påkallad. Den frihet i avgörandet, som sålunda tänkes tillkomma rätten, kan ej möta betänkligheter, då det dock är dess sak att avgöra, om sekretess över huvud skall äga rum efter det slutligt utslag givits. De nu stadgade absoluta fristerna hava därför i förslaget utbytts mot en maximigräns av motsvarande omfattning. Att handlingens utlämnande före den av rätten föreskrivna tiden bör bero av Kungl. Maj:t i de fall nuvarande und. 4 avser, torde vara uppenbart, då det här är ett statens intresse som skyddas. Å andra sidan bör parternas medgivande vara det avgörande i de tvistemål und. 11 avser, och denna ståndpunkt synes även vara den principiellt riktiga i det i und. 5 avsedda fallet. I fråga om övriga mål kunna olika synpunkter göra sig gällande. Man torde emellertid erhålla en ur praktisk synpunkt någorlunda tillfredsställande lösning, om man såsom regel låter utlämnandet bero av Kungl. Maj:ts tillstånd, men dessutom i tvistemål bibehåller parternas befogenhet att medgiva utlämnande. Det torde ej kunna möta någon betänklighet — utan snarare erbjuda vissa fördelar — att sålunda i undantagsfall möjliggöra utlämnande av handlingar, som nu avses i und. 11, ehuru parternas medgivande ej lämnats, eventuellt (t. ex. efter enderas död) ej kunnat inhämtas.

Und. 4 och 5 innehålla, att en domstols beslut i fråga om utlämnande ej får överklagas. Överklagande har nämligen ansetts överflödigt särskilt med hänsyn till den i allt fall öppna möjligheten att utverka Kungl. Maj:ts tillstånd till handlingens utlämnande. Då nu enligt förslaget Kungl. Maj:t alltid skall kunna medgiva utlämnande, kunde förbudet mot överklagande synas böra erhålla generell giltighet. Härvid får emellertid ej förbises, att därmed även rättens vägran att enligt parts önskan förordna om hemlighållande skulle bli oåtkomlig för rättsmedel. I denna situation, d. v. s. för åvägabringande av en önskad, men av rätten förvägrad sekretess, kan visserligen besvärsrätten sägas vara av mindre värde, enär den missnöjda parten i allt fall får finna sig i att handlingarna i avvaktan på överrättens utslag bliva tillgängliga. Men fall kunna otvivelaktigt tänkas, då part kan hava ett berättigat intresse av att få spörsmålet underkastat högre rätts prövning, och denna omständighet synes vara tillräckligt skäl att här ej uppställa en undantagsregel, utan — så som redan enligt und. 11 gäller — hålla besvärsvägen öppen.

Med beaktande av den av Svea hovrätt gjorda erinran hava genom en särskild bestämmelse reglerna i mom. 11:o gjorts tillämpliga även i de fall då mål upptagas omedelbart av hovrätt. Därjämte synes, om stadgandet erhåller den generella avfattning, som föreslagits, poliskammare böra i anslutning till ordasätten i k. f. 22 april 1881 om offentlighet vid underdomstolarna särskilt omnämnas.

Det torde böra framhållas, att i förslaget ingen hänsyn tagits till en möjlig allmän omorganisation av rättegångsväsendet.

Generalstabschefen ifrågasätter ett tillägg till und. 4, »avsett att klarlägga, att i den mån ifrågavarande protokoll beröra i und. 3 avsedda handlingar, för deras utlämnande bör gälla i samma stycke upptagna bestämmelser.» Ett sådant tillägg synes emellertid överflödigt (jfr konstitutionsutskottets utlåtande nr 17 vid 1914 års senaste riksdag, s. 13).

Ett stadgande av den innebörd K. B. i Gotlands län åsyftat (se s. 115) rörande handlingar hos »förundersökare» enligt lagen om villkorlig straffdom, torde ej vara erforderligt, då förundersökarne i denna egenskap ej äro sådana tjänstemän som i mom. 1:o avses.

12:o

*Handlingar
rör. utred-
ning om
brott m. m.*

I 1887 års förslag till tryckfrihetslag, § 6 mom. 4 hade upptagits följande stadgande:

»Till polismyndigheter eller allmän åklagare inkomna angivelser, anmälanden och rapporter om brott, så ock hos polismyndigheten eller åklagaren förda anteckningar i dylika ärenden må ej utlämnas eller i tryck offentliggöras i sådana fall, då den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom kan hindras.»

Justitieombudsmannen anförde i det utlåtande som avgavs i och för den utredning, vilken ledde till 1912 års förslag, bland annat följande:

»Angående frågan i vad mån här berörda handlingar äro av sådan natur, att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingars offentlighet äro på dem tillämpliga, har en viss tvekan yppats.

Vanligen har emellertid den uppfattningen gjort sig gällande, att handlingar av denna art icke betraktas såsom offentliga så länge den undersökning, varom fråga är, ännu pågår.¹

Från principiell synpunkt läser visserligen icke någon anmärkning kunna göras mot den ändring uti ifrågavarande praxis, som omförmälda förslag förutsätter.

I sak skulle dock säkerligen icke mycket vinnas genom en dylik lagändring. Vanligen läser man nämligen kunna antaga, att utlämnande eller offentliggörande av handlingar i undersökningsärendet skall kunna hindra utredningen.

Med hänsyn härtill och då det föreslagna stadgandets avfattning synes kunna lämna rum för godtycke å vederbörande polis- eller åklagaremyndighets sida, anser jag mig böra förorda den något jämkade formuleringen, att utlämnande eller offentliggörande ej må ske före ärendets avslutande, med mindre den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom icke kan hindras.»

I 1912 års betänkande uttalades att behovet av en föreskrift i angiven riktning icke torde tarva närmare motivering. I anknytning till justitieombudsmannens hemställan anförde kommitterade ytterligare:

»Den sålunda föreslagna formuleringen torde i förhållande till 1887 års förslag innebära dels en begränsning, dels en utvidgning av sekretessen. En begränsning, så tillvida som efter ärendets avslutande offentlighet skulle inträda. Men denna begränsning torde icke bliva av större praktisk betydelse just

¹ I sin ämbetsberättelse 1924, s. 173 ff., uttalar sig justitieombudsmannen på samma sätt.

för sådana fall, för vilka den väl egentligen avsetts, nämligen att åtal icke följt. Ty något bestämt 'ärendets avslutande' lärar i dylika fall esomoftast icke förekomma. Å andra sidan synes ej den skärpning av sekretessen motiverad, som innefattas däri att ifrågavarande handlingar ej skulle få utlämnas, om ej särskilda skäl förefunnas för antagande, att den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom *icke* skulle hindras.

För att ytterligare framhäva, att utlämnandet icke bör förvägras, om ej verkliga skäl därtill föreligga, och för att så långt möjligt förekomma sådant godtycke från den prövande myndighetens sida, som justitieombudsmannen med sitt förslag avsett att förhindra, hava kommitterade vidtagit de jämkningar i den år 1887 föreslagna lydelsen, som förevarande mom. utvisar.»

Den av kommittén föreslagna lydelsen var följande:

»Till polismyndighet eller åklagare inkomna angivelser, anmälningar och rapporter om brott, så ock andra hos polis- eller åklagarmyndighet befintliga handlingar i dylika ärenden må ej utlämnas, så länge det skäligen kan befaras, att den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom hindras.»

I proposition till 1920 års riksdag, föreslogs, med hänsyn bl. a. till en ifrågasatt lagstiftning om polisundersökning i brottmål, införande i TF § 2 4:o av ett nytt undantag av följande lydelse:

»Att, i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, angivelser, anmälningar eller andra handlingar, som inkommit till polis- eller åklagarmyndighet eller häktningsdomare och röra brott, så ock andra där befintliga handlingar, protokoll eller beslut, vilka angå dylika ärenden, icke må utbekommas utan Konungens särskilda tillstånd före femtio år efter det handlingen till myndigheten inkommit eller där upprättats, såvida därigenom något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, ej heller utlämnas, så länge det skäligen kan befaras, att brotts upptäckande eller brottmåls utredning därigenom motverkas eller att utlämnandet länder enskild person till men. Härigenom göres dock ej inskränkning i parts rätt att taga del av handling, som vid rätten i målet företetts. Äligger det myndighet enligt bestämmelser, som här avses, att utlämna handling, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas, skall vid utlämnandet tillkännagivas, att den ej må offentliggöras i tryck. Utgiver någon ... sexton skillingar.»

I sitt yttrande till statsrådsprotokollet anförde vederbörande departementschef, att även om endast sällan användningar försports mot den uppfattningen, att handlingar av ifrågavarande art icke böra utlämnas, åtminstone icke så länge den utredning pågår, som de avse, hade dock fall förekommit, då bristen på klarhet i vad härutinnan kunde anses vara gällande rätt medfört olägenheter. Ett fullständiggande av gällande TF på denna punkt syntes alltså i och för sig önskvärt. En särskild anledning att upptaga frågan utgjorde det förslag till lag angående polisundersökning i brottmål samt häktning m. m., som vore avsett att framläggas för riksdagen.

Med avseende på de föreslagna bestämmelsernas innehåll angavs att 1912 års förslag låge till grund för dem, dock med vissa modifikationer.

Dessa modifikationer sammanhängde till dels med den planerade häktningsdomareinrättningen.

Delvis sammanhängde de med de 1915 genomförda bestämmelserna om hemlighållande av domstolshandlingar i spionerimål.

»En liknande bestämmelse», yttrade departementschefen, »torde erfordras i fråga om de hos polis- eller åklagarmyndigheterna eller häktningsdomaren

befintliga handlingarna. Eljest uppstår den luckan, att handling, vars hemlighållande vid rättens handläggning av målet befinnes nödvändigt, dessförinnan måst av nyssnämnda myndigheter utlämnas med rätt till offentliggörande i tryck.»

Ytterligare anförde departementschefen:

»Vidare bör märkas, att de av förut nämnda kommitterade föreslagna bestämmelserna ej tillgodose det otvivelaktigt föreliggande behovet att skydda enskilda personer för den skada ett opåkallat offentliggörande av utredningsmaterialet eller delar därav kan medföra. Har undersökning, som inletts mot viss person såsom misstänkt för brott, ej åstadkommit tillräcklig grund för åtal, men ej heller fört till ett resultat, som fritager honom från misstanken för brottet, kan en kanske oskyldig och oförvitlig person genom offentliggörandet tillfogas en skada av allvarligt slag. Han kan på sådant sätt utan eget förvållande komma i en betydligt sämre ställning än den som åtalats men frikänts. Ej sällan beröras även i utredningen personliga eller andra förhållanden, vilka hänföra sig ej blott till den misstänkte utan även till hans näraste eller till och med personer, som av ren tillfällighet råkat i sådan ställning till den misstänkte eller brottet, att utredningen kommit att avse även dem. Dessa förhållanden kunna vara av den art, att en allmänare kännedom om desamma skulle lända den enskilde till men. I nu anförda och liknande fall synes ett offentliggörande ej böra medgivas.

Undantag torde dock bli nödvändiga, ej blott av hänsyn till den förberedande brottmålsundersökningens ändamålsenliga anordnande, utan även i fall, då enskild persons rätt kan vara beroende därav att utredning av honom förebringas i avseende å omständighet, varom upplysning kan vinnas i sådan hos polis- eller åklagarmyndighet eller häktningsdomare befintlig handling. Vill t. ex. den, som hos polis- eller åklagarmyndighet angivits för brott, väcka talan om ansvar för falsk angivelse, bör han, även om det kan lända enskild person till men, äga rätt att få del av de handlingar, som krävas för utförande av en sådan talan.

I fråga om det hinder för ifrågavarande handlingars utlämnande, som upptagits i de kommitterades förslag, synes någon jämkning i formuleringen böra göras. Av förslagets stadgande att till polis- eller åklagarmyndighet inkomna angivelser, anmälningar och rapporter om brott ej må utlämnas, så länge det skäligen kan befaras, att den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom hindras, framgår ej tydligt, huru förfaras skall, om t. ex. kan befaras, att den brottsliges upptäckande hindras därav, att rapport rörande ett annat brott än det, som undersökningen avser, blir utlämnad. Sådant fall kan föreligga, när samband mellan brotten finnes eller misstänkes. Ett något vidare uttryckssätt än det av kommitterade använda synes här vara att föredraga.

Nu ifrågasatta utvidgning av den ram, inom vilken enligt de kommitterades förslag förbudet mot ifrågavarande handlingars utlämnande skulle hållas, torde därjämte föranleda ett tillägg, som ger lagstiftaren befogenhet att i särskilda föreskrifter utanför TF, i den mån det visar sig lämpligt, inskränka de undantag från TF:s allmänna regel om rätten att offentliggöra handlingar rörande allmänna ärenden, som nu ifrågasatta stadganden skulle innebära. Jag har redan tidigare erinrat om nödvändigheten av ett stadgande, som möjliggör att, då enskild persons rätt kan därav bero, utlämna till undersökningen hörande handling, även om detta kan lända annan enskild till men. Ävenså torde det finnas nödvändigt att för genomförande av en tillfredsställande förberedande undersökning i brottmål utan avseende å de nu till införande i TF ifrågasatta undantagen i visst fall föreskriva utlämnande av handling, som finnes hos ifrågavarande myndigheter.

Att giva lagstiftaren befogenhet att meddela fullständigande föreskrifter under lättare former än de för grundlagsändringar föreskrivna och mera ingående än lämpligen kan ske i TF blir därför i hög grad av behovet påkallat. I likhet med vad som skett i fråga om andra i § 2 4:o TF upptagna undantag från den allmänna regeln om utlämnande av handlingar rörande allmänna ärenden böra alltså de nu föreslagna undantagen kunna begränsas och preciseras genom stadganden i allmän lag och författning.»

I sitt med anledning av propositionen avgivna utlåtande anförde konstitutionsutskottet i huvudsak följande:

Ett definitivt antagande av det i propositionen framlagda förslaget förutsatte ändrade bestämmelser rörande polisundersökning i brottmål samt häktning. Då emellertid lagförslaget angående polisundersökning m. m. icke framlagts vid 1920 års riksdag, ansåge sig utskottet ej kunna tillstyrka propositionen. Det nära sambandet mellan det i utsikt ställda förslaget om polisundersökning m. m. och propositionen samt det förhållande, att en ändring i av propositionen angiven riktning av § 2 4:o TF ej definitivt syntes kunna ske, utan att motsvarande processuella bestämmelser genomfördes, nödvändiggjorde enligt utskottets mening, att med en grundlagsändring anstode, till dess det under utarbetande varande förslaget kunde framläggas.

Propositionen vann ej heller riksdagens bifall.

Göta Hovrätt har nu yttrat sig i frågan och uttalat, att ifrågavarande handlingar böra undandragas offentligheten ej blott, så länge det skäligen kan befaras, att upptäckande av den brottslige eller utredning av saken genom handlingarnas utlämnande hindras, utan jämväl då fara föreligger att utlämnandet skall lända till men för enskild person, som i ärendet varit misstänkt för brott men mot vilken åtal ej följt, och denne ej medgiver utlämnandet.

Även *Svea Hovrätt* samt *K. B. i Södermanlands län*, *K. B. i Göteborgs och Bohus län* och *K. B. i Kristianstads län* framhålla behövligheten av bestämmelser i ämnet, varvid sistnämnda myndighet tillika anser handlingar rörande ifrågasatt utlämning till främmande stat böra vara i viss utsträckning hemliga. *K. B. i Södermanlands län* anför i samband med nu ifrågavarande ämne, att handlingar och expeditioner i polisärenden, som hos länsstyrelsen föras i hemligt diarium, och hemliga protokoll och brevkoncept, vare sig de till *K. B.* inkommit med beteckningen hemlig eller *K. B.* själv betecknat dessa så, ej må utbekommas.

I detta sammanhang är det även anledning att bringa i erinran justitieombudsmannens underdåniga framställning den 25 augusti 1922 angående offentligheten av innehållet i tidningen »Polisunderrättelser» (tryckt i justitieombudsmannens berättelse 1923, s. 203 ff.).

Efter redogörelse dels för den ifrågavarande publikationens tillkomst och nuvarande innehåll¹ dels för ett hos justitieombudsmannen anhängigt ärende,

*Tidningen
Polisunder-
rättelser.*

¹ De huvudsakligaste föremålen för meddelanden i tidningen äro enligt denna redogörelse följande:

A. Efterlysningar å förbrytare, kända eller okända, då de äro misstänkta för brott, vilkas beivrande synes vara av synnerlig vikt, vare sig till följd av deras grova beskaffenhet, värdet av därigenom åtkommen egendom, sannolikheten av deras samband med andra förbrytelser eller av andra särskilda orsaker; för allmänna säkerheten vådliga personer, då sådana av annan anledning än nyss nämnts böra i häkte inmanas; personer, vilka ådömts urbota straff samt rymmare ur krigstjänst.

B. Underrättelse rörande anhållande eller häktande av efterlyst person eller återkallande av efterlysning, då anledning därtill förekommer; samt underrättelse om persons häktande för brott, då han

där en person oförskyllt tillfogats lidande genom efterlysning i densamma, dels för ett av dess utgivare polisintendenten Hallgren på anmodan avgivet principutlåtande, huruvida tidningen lämpligen borde inordnas bland undantagen i TF § 2 4:o, anförde justitieombudsmannen för egen del bl. a.:

»Det ovan berörda fallet, då en person — såsom av handlingarna framgick — på grund av till åklagarmyndigheter inberättade graverande omständigheter blivit efterlyst, ehuru han sedermera befunnits oskyldig, har givit mig anledning framföra den tanken, att, i överensstämmelse med vad som redan skett beträffande kyrkoböckerna och straffregistret, innehållet i tidningen Polisunderrättelser i vissa delar borde undandragas offentligheten. Anledningen till de båda nyssberörda, redan genomförda undantagsbestämmelserna har uppenbarligen varit den, att icke genom publicering ett onödigt lidande skall tillfogas de personer, som avses med anteckningarna i kyrkoböckerna eller straffregistret. Denna synpunkt torde kanske med samma fog kunna anläggas på en stor del av de i Polisunderrättelser intagna uppgifterna. Många av dessa äro av enahanda beskaffenhet som de, vilka förekomma i straffregistret. Åtskilliga upplysningar, som äro att hämta ur straffregistret men därifrån icke utlämnas till obehöriga, kunna sålunda för närvarande vinnas ur Polisunderrättelser. I fråga om efterlysning av för brott misstänkta personer äro skälen för undantagande från allmän publikation ännu mera vägande. När dylik efterlysning äger rum, föreligger icke alltid bindade bevisning. Det kan, såsom i det av mig återgivna fallet skedde, vid närmare utredning visa sig, att misstanken varit obefogad. Att kanske offentlighet åt efterlysningen då redan givits, måste vara för den misstänkte kränkande.

Av det ovanstående framgår, att då Polisunderrättelser tillkommo, meningen varit, att deras innehåll skulle undandragas offentligheten, ehuru den egentliga anledningen härtill icke torde varit den av mig nu framhållna. När överståthållarämbetet 1875 tog initiativet till utgivandet av tidningen Polisunderrättelser, var överståthållarämbetets mening, att tidningen skulle bli ett organ, genom vilket polismyndigheterna, utan att kännedom därom nådde obehöriga, kunde till varandra översända varjehanda meddelanden. Införandet av dylika meddelanden i länskungörelserna hade på grund av den spridning, dessa ägde, visat sig olämpligt. Denna mening får även anses hava kommit till uttryck i sättet för tidningens spridning. Tidningens upplaga har under årens lopp avsevärt ökat, men det har alltid noga fasthållits, att tidningen utdelas allenast till de myndigheter, som på ena eller andra sättet kunna hava intresse av de däri intagna uppgifterna. Av hela upplagan finnas icke några exemplar avsedda för försäljning eller utlämning till annan än de myndigheter, för vilka innehållet är avsett.

ej tillhör orten, där häktningen skett, eller länge varit därifrån borta och kan antagas hava på annan ort begått brott eller i övrigt vara annorstädes eftersökt.

C. Underrättelse ledande till upptäckande av begånget brott eller efterlyst förbrytare; underrättelse rörande tillvaratagande av värderik egendom utan känd ägare; meddelande av senare vunnen underrättelse om anträffad ägare till sådan egendom; meddelande rörande kvarstad å tryckta skrifter m. m.; tillkännagivande om utgången av åtal emot i Polisunderrättelser förut omnämnd person eller rörande sådant brott och sådan person, att åklagare på annan ort kan antagas av kännedom därom hava gagn.

D. Underrättelse om för lösdriveri varnade personer; till tvångsarbete dömda lösdrivare; efter undergånget tvångsarbete frigivna lösdrivare; från en ort till annan förpassade lösdrivare; lösdrivare lämnad frihet i val av vistelseort samt efter undergånget straffarbete frigivna personer.

E. Efterlysning å stulen eller annorledes förkommen egendom, då det är att antaga, att denna blivit förd till okänt ställe utom orten för insändarens tjänstverksamhet.

F. Avlysning om tillrättaskaffande av förut i Polisunderrättelser efterlyst egendom.

G. Underrättelse om avflyttningsförbud, som avses i 8 § av lagen om förbud för vissa underhållsskyldiga att avflytta från riket.

Det framgår vidare av det av polisintendenten Hallgren avgivna yttrandet, att en efterlysning i Polisunderrättelser för närvarande kan försvåra utredningen av ett brott på grund av den offentlighet, som kan givas åt efterlysningen. Särskilt i fråga om mera uppmärksammade brott torde detta kunna tänkas vara fallet. Erfarenheten visar, att tidningspressen i fråga om dylika brott följer utredningsarbetet med det största intresse och med all skyndsamhet söker bringa till allmänhetens kännedom polismyndighetens åtgöranden. Om dessa blir jämväl den brottslige därigenom i tillfälle att hålla sig underrättad samt därefter lämpa sina åtgärder för att sätta sig i säkerhet eller undanröja bevisning.

Ett undantagande av vissa uppgifter i Polisunderrättelser från offentlighet skulle å andra sidan ingalunda utgöra hinder för polismyndigheten att, när så ansåges lämpligt, anlita den allmänna pressen för utredningen av brott. När en vidare spridning av kännedomen om ett brott och därmed förbunda omständigheter är önskvärd, sker detta givetvis bäst genom offentliggörande i de av allmänheten lästa tidningarna. Säkerligen kunna många fall påvisas, när pressens insats för en brottslings gripande varit av avgörande betydelse.

För mig framstår emellertid den förstberörda synpunkten i detta sammanhang såsom den mest bärande, då det gäller att föreslå en inskränkning i publicitetsregeln. Det måste, enligt mitt förmenande, vara högst berättigat, att offentlighetsintresset får vika för det lidande, som genom dess tillfredsställande kan tillfogas en oskyldigt efterlyst eller exempelvis en till urbota bestraffning dömd person, vare sig då han skall börja sitt straff eller då han frigives.

Emellertid synes det ingalunda nödvändigt eller lämpligt, att Polisunderrättelsers innehåll i dess helhet undandrages offentlig granskning. Vissa delar därav böra, utan att någons rätt trädas för nära, kunna utlämnas till offentligheten. Exempelvis borde underrättelser, ledande till upptäckt av begånget brott, i annat fall än då därmed avses efterlysning av viss person, underrättelser rörande tillvaratagande av värderik egendom utan känd ägare eller efterlysning av förkommen egendom i regel icke annat än vinna på en vidare spridning.

Att redan nu avgiva ett bestämt förslag om för vilka delar av innehållet i Polisunderrättelser ett stadgande om sekretess skulle vara ändamålsenligt torde icke vara nödigt. Ett undantag från regeln om offentlighet — om det på grund av vad jag nu anfört skulle anses böra ifrågakomma — måste dock ovillkorligen inflyta i grundlagen själv, varifrån beträffande detaljerna kunde hänvisas till särskild författningsbestämmelse, måhända tillkommen i den ordning som i § 87 regeringsformen stadgas.»

Över denna justitieombudsmannens framställning hava enligt särskild nådig remiss yttranden under åren 1922 och 1923 avgivits av överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser, de senare efter hörande av polismyndigheter i resp. län.

Flertalet länsstyrelser såväl som överståthållarämbetet hava förklarat det önskvärt, att innehållet i Polisunderrättelser på de av justitieombudsmannen anförda skäl genom grundlagsändring bleve i viss utsträckning undandragna offentlighet, eller åtminstone förklarat sig icke hava något att däremot erinra. *K. B. i Kalmar län* anser dock att tidningen knappast är att räkna till offentliga handlingar (tvivelsmål härutinnan yppas ock av *K. B. i Stockholms län*) och anser fördenskuil grundlagsändring obehövlig. *K. B. i Södermanlands län* och *Jönköpings län* uttala, att de fall, då oskyldiga beredas obehag genom tidningens publicitet, torde vara mycket sällsynta, och finna en lagändring i detta

syfte obehöfvig, men den sistnämnde betonar på samma gång, att publiciteten kan vara hinderlig för polismyndigheternas utredningsarbete. Nämnas bör ock, att *K. B. i Östergötlands län* uttalar tvivelsmål om effektiviteten av den av justitieombudsmannen föreslagna åtgärden, »därest icke samma lagändring kombineras med mera vittgående lagstiftningsåtgärder i syfte att undanhålla allmänheten resultatet av polisundersökningar, innan dessa resultat utan olägenhet i något avseende kunna publiceras.»

Om sålunda i stort sett enighet förelegat beträffande behovet av lagändring, hava däremot skilda meningar yppats beträffande den räckvidd denna borde erhålla.

I anslutning till justitieombudsmannens uttalande därom, att vissa delar av polisunderrättelsernas innehåll torde kunna hållas tillgängliga, hava några länsstyrelser (såsom *K. B. i Hallands län, Älvsborgs län, Värmlands län, Västerbottens län och Norrbottens län*) uttalat sig för publikationens uppdelning på två skilda serier. Till den offentliga serien borde enligt *K. B. i Värmlands län* hänföras underrättelser om tillvaratagande av värderik egendom utan känd ägare, efterlysning om förkommen egendom, efterlysning rörande person som anträffats död och vars identitet icke kunnat bestämmas, samt efterlysning av förrymd straffånge o. d. *K. B. i Malmöhus län* har, utan att ansluta sig till tanken på en uppdelning i två serier, angivit de ämnen som enligt befallningshavandens mening borde hemlighållas: efterlysande av personer som misstänkas för visst brott och meddelanden om häktning av dem som kunna antagas hava begått annat brott än det som föranlett häktningen, ävensom underrättelser om givna varningar för lösdriveri, om personer som frigivits efter undergången tvångsarbete eller straffarbete, om från en ort till annan förpassade lösdrivare och om lösdrivare lämnad frihet i val av vistelseort. Mot justitieombudsmannens uttalanden rörande uppdelningen vänder sig *polismästaren i Stockholm* (vars yttrande återopas av *Överståthållarämbetet*), som bl. a. yttrar:

»Beträffande meddelanden om förövade brott i andra fall än då därmed avses efterlysning av viss person måste särskilt beaktas, att det för målsäganden kan vara angeläget, att hans anmälan icke onödigtvis kommer till offentlig kännedom. Det är icke ovanligt, att meddelanden av detta slag av hänsyn till målsägandens uttalade önskan införas i tidningen *Polisunderrättelser* utan angivande av hans namn. Hans intresse i sådant avseende kan vara berättigat.»

Från flere håll har uppdelningen i två kategorier avstyrkts. Särskilt har det riktats invändningar mot tanken att uppdelas tidningen på två serier. De härmed förenade kostnaderna hava ansetts icke motsvara de fördelar, som stode att ernå. Därjämte har man fästat uppmärksamheten vid praktiska olägenheter, som i övrigt skulle uppkomma genom en sådan åtgärd, och erinrat, att något verkligt intresse av vissa delars offentlighållande icke kan anses föreligga. I denna riktning uttala sig *Överståthållarämbetet* samt *K. B. i Uppsala län, Kronobergs län, Kristianstads län, Göteborgs och Bohus län, Örebro län och Västernorrlands län*. Dessa uttalanden gå ut på att tidningens innehåll i dess helhet bör undandragas offentligheten.

Med dessa uttalanden hava emellertid allmänt förenats uttalanden om att det

bör stå resp. myndigheter fritt att utan hinder av TF:s bestämmelser, där så befinnes lämpligt, hålla tidningens innehåll tillgängligt för allmänheten.

Av K. B. i Gotlands län och Västernorrlands län har nu (1925) justitieombudsmannens framställning bragts i erinran.

I förevarande förslag har 1920 års förslag närmast tagits till förebild, varvid dock vissa modifikationer befunnits erforderliga. *Motivering till mom. 12:o.*

Detta gäller för det första beträffande de myndigheter stadgandet bör omfatta. I närvarande läge kan det icke bli fråga om andra myndigheter än polis- och åklagaremyndigheter. Till möjligheten av processrättsliga reformer, genom vilka andra myndigheters medtagande bleve nödvändigt, har ingen hänsyn kunnat tagas. Det synes ej fullt tydligt, huruvida med tidigare förslag i ämnet avsetts, att endast handlingars utlämnande från nu nämnda myndigheter skulle förhindras, eller om stadgandet även skulle avse sådana handlingar som av åklagare ingivas hos domstol. Det riktiga torde emellertid vara att handlingar i sistberörda fall bli offentliga. En omredigering har verkställts för att klart utmärka detta förhållande.

Liksom 1920 års förslag ger förslaget jämte en huvudregel (här = andra stycket) även en specialregel för det fall, att en handling utlämnande kan blotta något som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt (första stycket). Hemlighållandet skulle enligt 1920 års förslag i detta fall gälla under 50 år. Denna regel har i förslaget modifierats så, att, där åtal i målet anställes, hemlighållandet endast gäller intill dess slutligt beslut meddelas. Fortsatt hemlighållande kan i sådant fall enligt förslaget endast äga rum, om vederbörande domstol låtit målet handläggas inom stängda dörrar och sedermera funnit de hos domstolen förekommande handlingarna böra enligt 11 mom. underkastas förlängd sekretess; den kan då meddela enahanda förordnande beträffande de hos polis- och åklagarmyndigheten förvarade handlingarna (tredje stycket). Äro icke dessa förutsättningar för handen, torde icke heller tillräckliga skäl föreligga för fortsatt hemlighållande.

Huvudregeln har i överensstämmelse med 1920 års förslag gestaltats så, att den tillgodoser såväl de allmänna intresset av att brotts upptäckande eller brottmåls utredning ej motverkas som ock, i viss utsträckning, de enskildas berättigade anspråk på diskretion. Men sist berörda anspråk skola enligt förslaget ej beaktas i samma utsträckning som enligt 1920 års förslag. Sekretessen synes nämligen gå ett avsevärt steg för långt, om den under alla omständigheter skyddar enskilda, som misstänkas för brott, och andra enskilda personer, vilkas förhållanden kunna beröras i handlingarna, mot det »men», som kan uppkomma genom handlingars utlämnande. Det huvudsakliga syftet med vad 1920 föreslogs synes vara att uppnå med det stadgande av väsentligt mindre räckvidd, som det förevarande förslaget, i anslutning till vad Göta Hovrätt ifrågasatt, upptager.

I normala fall torde huvudregelns formulering medföra, att det skydd, som den etablerar, förbliver verksamt ända till dess till slutligt utslag meddelas i det mål, vartill handlingarna höra. Om målet är sådant, att domstolen enligt mom.

11:o kan förordna om fortsatt hemlighållande av domstolens protokoll och handlingar, bör emellertid motsvarande möjlighet också inom det område, huvudregeln avser, förefinnas beträffande de hos polis- och åklagaremyndighet förefintliga handlingarna i målet. Härom stadgar momentets tredje stycke.

Stundom är det i huvudregeln liggande skyddet av beskaffenhet att ej upphöra i samband med målets behandling vid domstol. Så t. ex. om handlingarnas utlämnande i särskilda fall kan motverka utredning om annat brott (se ovan återgivna uttalanden härom i 1920 års proposition), eller om en person väl miss-tänks för brott men ej åtalas därför. Handlingarna torde emellertid i sådana fall ej böra vara hemliga för all framtid. Enligt förslaget bliva de under alla omständigheter offentliga efter tio år.

Parts rätt att i vissa fall utbekomma här ifrågavarande handlingar har i förevarande förslag generellt reglerats i mom. 41:o.

Det förslag, som nu refererats, har utformats med tanke på att även kunna motsvara de önskemål, som blivit uttalade i avseende å tidningen Polisunderrättelsers hemlighållande. Man torde hava att utgå ifrån att denna tidning principiellt är en allmän handling i TF:s mening. Av förslaget följer emellertid, att tidningen i vissa delar (dock endast i vad innehållet rör brott) skall undanhållas offentligheten. I övriga delar bör den på anfordran i vanlig ordning tillhandahållas (jfr förslagets mom. 39:o). Denna åtskillnad torde utan större olägenheter kunna iakttagas utan att tidningen uppdelas på två serier; i varje fall bliva olägenheterna knappast större än på andra områden, där myndigheterna hava att röra sig med handlingar, som delvis äro offentliga, delvis hemliga. Med stöd av mom. 40:o i förslaget torde Kungl. Maj:t kunna utfärda närmare föreskrifter, huru skall förfaras, då anspråk på *tidningens utlämnande* framställas. I samband därmed kan också polismyndigheternas skyldighet och rättighet att hemlighålla *de upplysningar tidningen innehåller* regleras; såsom i andra sammanhang framhållits, kunna föreskrifter härom meddelas utan hinder av TF.

13:o.

*Handlingar
rörande in-
spektions-
verksamhet
m. m.*

Föregående moment avser situationer, i vilka effektiviteten av statens verksamhet skulle äventyras genom ett alltför tidigt offentliggörande av handlingar. Naturligt är emellertid, att olägenheter av besläktad art framträda även på andra håll.

Sålunda hemställer *Riksräkenskapsverket*, att från bestämmelserna om offentlighet måtte göras undantag för den plan över räkenskapsgranskningens bedrivande, vilken det åligger verkets chef att upprätta och delgiva finansministern. Verket anser det kunna leda till betänkliga följder, om en redogörare, som har att till verket avge redovisning, äger möjlighet att antingen själv eller genom andra erhålla kännedom om den plan, efter vilken räkenskapsgranskningen sker.

Skolöverstyrelsen bringar i erinran ett liknande redan i 1912 års förslag berört spörsmål.

Läroverksöverstyrelsen hade i ett till kommitterade 1909 inkommet yttrande framhållit vikten därav, att planer, som *överstyrelsen* hade att uppgöra för inspektioner av under dess inseeende ställda läroanstalter samt för fördelning av arbetet mellan censorer vid studentexamen och ombud vid realskoleexamen, undanhölles offentlighet. Detsamma borde enligt *överstyrelsens* mening gälla de uppgifter för arbeten, tillhörande den skriftliga prövningen vid student- och realskoleexamina, som *överstyrelsen* hade att bestämma och delgiva vederbörande, ävensom sådana förslag till dylika uppgifter, som censorer och lärare hade att i stadgad ordning avgiva.

I 1912 års betänkande yttrades härom:

»Vad angår de åsyftade planerna för inspektioner och därmed jämförliga handlingar förekomma som bekant sådana inom de flesta grenar av förvaltningen. Ett förbud i av *överstyrelsen* beträffande dem ifrågasatt riktning borde väl därför, om det skulle meddelas, givas generell giltighet. Det torde emellertid möta svårigheter att under olika förhållanden för olika fall med tillfredsställande begränsning angiva en dylik inskränkning. Då några allvarigare olägenheter av i nämnda hänseende för närvarande rådande förhållanden icke synas hava försports och i allt fall böra kunna förekommas genom lämpliga anordningar, har det icke ansetts erforderligt att härutinnan föreslå någon ändring.

Frågan om rätten att hemlighålla skriftliga examensuppgifter, försåvitt sådant för fyllande av deras ändamål är nödvändigt, berör tydligen även andra områden, än som sammanhånga ensamt med *läroverksöverstyrelsens* ämbetsbefattning. I den mån emellertid dessa uppgifter, vilka tydligen förlora sin egenkap såsom sådana genom för tidigt offentliggörande, böra hänföras under begreppet handlingar i tryckfrihetsförordningens mening, innan de begagnats för sitt ändamål, torde även beträffande dem gälla, att något praktiskt behov av särskilda stadganden i av *överstyrelsen* ifrågasatt riktning icke gjort sig gällande.»

I anledning av detta kommitténs yttrande vidhåller *Skolöverstyrelsen*, att en bestämmelse angående inspektionshandlingar — vilken givetvis ej uteslutande borde avse *överstyrelsens* verksamhet utan erhålla en generell avfattning — vore erforderlig. Inom styrelsens verksamhetsområde skulle skydd behövas för inom styrelsen upprättade handlingar, som avse planläggande av styrelsens inspektionsverksamhet, såväl den, som utövas av styrelsens egna ledamöter, som den, vilken handhaves av vissa hos styrelsen anställda eller under styrelsen sorterande inspektionsförrättare. Vidden av sekretessen synes styrelsen efter verkets kasuella bestämmande böra göras efter normen av vad som kräves, för att intet intrång må äga rum i inspektionens effektivitet. Däremot vidhålles icke förslaget från 1909 beträffande planer för den av *överstyrelsen* uppgjorda fördelningen av arbetet mellan censorer vid studentexamen och ombud vid realskoleexamen.

I frågan om rätten att hemlighålla skriftliga examensuppgifter förklarar sig styrelsen dela kommitténs uppfattning, att denna fråga berörde andra områden, än som sammanhänge ensamt med styrelsens ämbetsbefattning, men förklarar sig dock vidhålla den uppfattningen, att skydd är nödvändigt just för de av vederbörande censorer och läroverkslärare till styrelsen i stadgad ordning avlämnade uppgifter eller rättare uppgiftsförslag, som till äventyrs ej kommit till användning samt följaktligen utgjorde s. a. s. ett förråd för styrelsens framtida behov i ifrågavarande avseende.

Det torde ej kunna förnekas, att de framförda anspråken på sekretess principiellt sett äro berättigade. Och det är svårt att se, huru de, i händelse kon-

fliktsituationer skulle uppstå, skulle kunna i allo tillgodoses utan en tolkning av principerna för offentligheten, som i sina konsekvenser på andra områden skulle kunna föra till betänkliga inskränkningar i densamma. Med hänsyn härtill har förslaget mom. 13:o blivit avfattat. Det innehåller icke en allmängiltig regel, utan ger endast möjlighet för Kungl. Maj:t att, där ett verkligt behov visats föreligga, för viss myndighets behov på administrativ väg skapa erforderligt skydd.

Vissa handlingar hos hovrätter.

I någon mån jämförlig med det nu berörda spörsmålet är en fråga, som behandlas i *Göta hovrätts* yttrande. Den avser hovrättens föredragningsrotlar för besvärsmål och de av divisionsordförandena förda minnesböckerna. Hovrätten anför i anslutning till tidigare yttranden (1909 och 1913):

»I sagda rotlar och minnesböcker införes strax efter fattandet av slutligt beslut i föredraget mål anteckning därom med angivande av dagen för beslutets fattande. Då sådant beslut avser besvär, över vilka förklaring ej inforrats, framgår alltså av anteckningen, att bifall till besvären icke är att förvänta. Det är sålunda tydligt, att en part, som på grund av tillgång till rotel eller minnesbok förskaffat sig kännedom om sagda förhållande, kan på grund därav vidtaga åtgärder till förfång för sin ej lika väl underrättade motpart. Det har dessutom ofta inträffat, att klagande part, som på angivet sätt vunnit kännedom om hopplösheten av sin besvärstalan, återkallat sina besvär innan utslag i anledning av desamma expedierats, uppenbarligen i ändamål att därigenom undgå skyldighet att lösa expedition. Detta sist omnämnda förhållande kan visserligen anses vara av mindre vikt men måste dock anses som en oegentlighet, som ej bör gynnas utan, om möjligt, förhindras. Detta kan ock lätt ske medelst ett stadgande av sådan innebörd, att ifrågavarande rotlar och minnesböcker — vilka uppläggas särskilt för varje år — skola hållas för allmänheten tillgängliga först då de efter arbetsårets slut överlämnats till arkivarien för förvaring. Det bör måhända påpekas, dels att det för behörig örvakning av arbetet inom hovrätten är nödvändigt att anteckning i rotel och minnesbok om fattandet av beslut i föredragna mål och ärenden göres omedelbart i sammanhang med beslutets fattande och dels att allt vad rotlarna och minnesböckerna innehålla av beskaffenhet att böra vara för allmänheten tillgängligt kan inhämtas av andra i hovrätten befintliga böcker och handlingar.»

Detta hovrättens förslag synes icke kunna förordas utan att samtidigt hänsyn tages till sådana förberedande beslut på andra områden av rättsskipningen och förvaltningen, med vilkas offentliggörande vissa olägenheter möjligen kunna vara förenade. Till ett sådant övervägande har emellertid ingen anledning givits i andra yttranden. De skäl, som av hovrätten anförts beträffande den av densamma berörda specialfrågan, synas ej heller i och för sig tillräckliga att på denna punkt motivera ett särskilt grundlagsstadgande. Vid möjligheten, att en part genom tillgång till de ifrågavarande handlingarna kan vidtaga åtgärder till förfång för motparten, kan knappast fästas större avseende än vid de mångahanda andra situationer, där offentligheten bereder större förmåner åt den, som begagnar sig av tillgången till handlingar, än åt den som icke gör det. För vissa påtalade olägenheters undanröjande synes ändring i stämpel- och expeditionslösensförordningarna vara den naturligaste vägen.

Kammarkollegium har i anslutning till sitt yttrande den 5 nov. 1909 uttalat sig beträffande utredningar och andra handlingar i kronans rättegångsmål. *Handlingar i kronans rättegångsmål.*

I analogi med vad som stadgats beträffande vissa sidor av statens affärsdrivande verksamhet, anser kollegiet, att »från offentlighetstvånget ock borde undantagas de handlingar, som i och för en för statens räkning tilltänkt eller pågående rättegång av kronans ombud infordrats, i den mån de icke redan inför domstol företetts. Det torde nämligen vara uppenbart, att skada kan tillskyndas kronan, om upplysningar och utredningar, som kronans ombud för ifrågavarande ändamål insamlat, äro tillgängliga för en var och sålunda även för motparten tidigare eller annorledes än för målets behöriga utförande är lämpligt. Behovet av hemlighållande av sådana handlingar kan föranleda till uppfinnande av utvägar därför även med nuvarande bestämmelser om berörda handlingars offentlighet — en omständighet, som utgör ett ytterligare skäl för att stadga ett undantag, varigenom möjlighet beredes att hålla sig inom former, som kunna fullt kontrolleras. Sekretessen bör givetvis icke vara längre än till dess målet slutligen avgjorts och icke omfatta andra handlingar än dem, vilkas offentliggörande befinnes kunna skada kronans intressen i den rättegång, varom är fråga.»

TVå ledamöter av kammarkollegium hava emellertid uttalat särskilda meningar. En ledamot, *extra kammarrådet Schalling*, anförde: »Nu rådande publicitet i avseende å icke affärsdrivande statsmyndigheters verksamhet har visat sig synnerligen gagnelig och tvivelsutan ej sällan förhindrat, att ovidkommande synpunkter gjorts gällande vid förvaltningsförfoganden av olika slag. Då enligt min uppfattning några vägande skäl för kollegii uttalande om önskvärdheten att införa sekretess i avseende å de handlingar, »vilkas offentliggörande befinnes kunna skada kronans intressen» i rättegångar icke anförts, kan jag därför ej biträda sagda uttalande. Oavsett obestämtheten och tånjbarheten av angivna uttryck synes mig den av majoriteten åberopade parallellen mellan statens affärsdrivande verk och de kronans ombud i rättegångar, som torde åsyftas — först och främst kollegii advokatfiskalsämbete — vara missvisande. Dessa rättegångar drivas icke eller böra åtminstone icke drivas i affärssyfte. Jämförelsen mellan kronan och enskild person, måhända hållbar för de affärsdrivande verkens del, torde icke vara giltig för kollegii vidkommande.»

Generaldirektören Nehrman yttrade: »I huvudsaklig överensstämmelse med vad *extra kammarrådet Schalling* uttalat finner jag ej heller för min del tillräckliga skäl föreligga för införande i tryckfrihetsförordningen av sekretessbestämmelser i fråga om handlingar avseende rättegångar, vilkas anhängiggörande eller utförande ankommer på kollegium eller dess advokatfiskalsämbete.»

Ur principiell synpunkt vill det synas som om en sådan bestämmelse som den av kollegii majoritet förordade — förutsatt att den kunde med tillbörlig försiktighet avfattas — lika väl kunde försvaras som vissa andra av dem, som redan gälla eller i detta förslag tillstyrkas för tillgodoseende av statens ekonomiska intressen. Den meningsskiljaktighet, som i ärendet yppats inom kollegiet, synes emellertid giva vid handen, att inskränkning i offentligheten med hänsyn till ifrågavarande handlingar ej kan antagas vara tvingande nödvändig. I betraktande härav har i förslaget intet stadgande i ämnet uppgåtit.

*Straffregist-
ster.*

Innehållet i TF § 2 4:o und. 13 har här återgivits med ett tillägg, som, i enlighet med de allmänna grundsatserna för offentlighetsreglerna, tydligt utmärker, att straffregistret såsom sådant är en hemlig handling, och att ej blott utdrags meddelande utan själva registrets tillhandahållande är förbjudet. — Anmärkas bör måhända att förbudet mot meddelande av »utdrag», försåvitt därmed kan avses annat än avskrifter, strängt taget går utom ramen för vad § 2 4:o i övrigt behandlar. Att utesluta eller modifiera detta viktiga förbud har dock ej synts böra komma i fråga.

Med anledning av riksdagens uttalande mot de till tiden helt obegränsade sekretessbestämmelserna har stadgandet omformulerats så att anteckningarna i straffregistret kunna utlämnas 50 år efter dens död som däri avses.

Rörande vissa närbesläktade ämnen anföres i 1912 års betänkande följande:

»Under hänvisning till det år 1903 i tryckfrihetsförordningen införda förbud mot utlämnande och publicerande av utdrag av det i riket inrättade allmänna straffregistret har i fråga om vissa hos särskilda myndigheter förda straffregister och journaler anförts, att grunderna för förenämnda stadgande borde föranleda utsträckning av dess giltighetsområde även till dem. Sålunda har från flera *militära myndigheters* sida hemställts om sekretess-skydd för de i 28 § av 1899 års disciplinstadga för krigsmakten anbefallda, vid de särskilda regementena, kårerna etc. samt vid flottans stationer förda registren över de bestraffningar, som enligt strafflagen för krigsmakten ådömts till regementet, kåren eller stationen hörande personer. Enahanda önskemål har från *järnvägsstyrelsens* sida framförts i fråga om journaler över bestraffningen, som av järnvägsmyndighet ådömts personalen.

De överväganden, som föranlett den ovannämnda sekretessbestämmelsen rörande det allmänna straffregistret, ställa sig emellertid väsentligen annorlunda, då de tillämpas å nu omförmälda straffjournaler. Det allmänna straffregistret upptager blott vissa av domstol ådömda straff, väsentligen blott fängelse- och straffarbetsstraff jämte straff för snatteri. De militära straffregistren upptaga däremot *alla* enligt strafflagen för krigsmakten ådömda bestraffningar, bl. a. således även sådana som ådömts i disciplinär väg; och de av järnvägsstyrelsen åsyftade journalerna avse uteslutande disciplinärt ådömda bestraffningar. Vid sådant förhållande blir i det stora flertalet fall intresset att för den dömdes egen skull bestraffningen ej onödigtvis drages inför offentligheten av vida mindre betydelse, medan å andra sidan intresset av offentlig granskningsfrihet gör sig i ökad mån gällande. Och detta intresse kan icke anses tillgodosett genom den enskildes rätt att, i vad honom själv rör, få taga del av journalen.»

Hithörande spörsmål hava återupptagits i flera nu avgivna yttranden.

Järnvägsstyrelsen åberopar sitt yttrande över 1912 års förslag, vari påpekades att de ifrågavarande journalerna ej blott — som kommitterade förmodat — avsåge disciplinärt ådömda bestraffningar, utan även av domstol för tjänstefel ådömda. Styrelsen vidhåller nu (1925) sin uppfattning, men erinrar om, att de ifrågavarande uppgifterna numera ej förekomma i särskilda straffjournaler.

Generalpoststyrelsen ansluter sig i allt väsentligt till järnvägsstyrelsen i fråga om motsvarande, inom postverket förekommande handlingar.

Generaltullstyrelsen bringar — under åberopande av ett utlåtande och en skrivelse till statsrådet och chefen för finansdepartementet — i erinran frågan om inrättande inom styrelsen av ett register över för olovlig varuinförsel dömda personer, vilken ännu ej slutgiltigt lösta fråga enligt styrelsens mening torde vara av intresse vid behandlingen av sekretessbestämmelserna för straffregister. Det har emellertid ansetts, att nämnda register ej borde omgärdas med sekretess; styrelsen hyser samma uppfattning.

Förevarande förslag stannar, i likhet med 1912 års, vid det redan gällande skyddet för det allmänna straffregistret. I mångahanda olika slags handlingar stå upplysningar att hämta om bestraffningar, som av domstol eller i administrativ väg ådömts enskilda personer eller statens befattningshavare, men det låter sig ej göra att undanhålla dem från offentligheten utan att på ett kännbart sätt kringskära den offentliga kontrollen. De särskilda skäl, som tala för att skydda det — om ej en sekretessföreskrift funnes — för alla lätt tillgängliga straffregistret och förebygga den spridning av uppgifter om straffade personer, som på denna väg särskilt lätt skulle kunna äga rum, kunna f. ö. ej motivera ett hemlighållande av alla liknande, för allmänheten mindre tillgängliga källor till kunskap om ifrågavarande förhållanden, som annorstädes kunna finnas. Det är, annorlunda uttryckt, otänkbart att gestalta offentlighetsreglerna så, att de effektivt stänga alla vägar till kunskap om själva bestraffningarnas faktum. En annan sak är, att lagstiftningen kan genom särskilda bestämmelser till skydd för upplysningar om personliga förhållanden (se särskilt mom. 16:o) tillgodose berättigade sekretessintressen av besläktad natur.

15:o.

Bestämmelsen i und. 9 om hemlighållande av kyrkoböcker och andra själa- *Kyrkoböcker*
vården eller kyrkodisciplinen rörande handlingar innehåller två regler: dels *m. m.*
en huvudregel om hemlighållande av upplysningar om enskild persons leverne och seder, såvitt de lända honom till skada eller förklenande, dels en 1918 införd specialregel om hemlighållande av upplysningar, huruvida enskild person ådragit sig straffpåföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen. Sistberörda regel skall, enligt vad förarbetena — tydligare än lagtexten själv — giva vid handen, gälla oavsett om handlingarna lända den enskilde till skada eller förklenande eller icke.

Att dessa bestämmelser i huvudsak orubbade böra kvarstå i TF, torde vara givet. Inkomna yttranden hava icke givit anledning att föreslå någon mera genomgripande förändring. I vissa hänseenden hava dock modifikationer företagits.

Bestämmelsen i und. 9 är, liksom bestämmelsen om straffregister, så formulerad, att den, läst efter orden, endast avser meddelande av utdrag, ej kyrkoböckernas utlämnande i annan form. I praxis står dock fast, att huvudregeln hindrar jämväl utlämnande. I enlighet med denna praxis och i likhet med mom. 14:o har i förslaget en omformulering ägt rum, som otvetydigt angiver huvudregelns (i st. 1) dubbla innebörd.

Det har synts vara så mycket angelägnare att fasthålla denna distinktion, som den specialregel, vilken 1918 infördes, om den tolkades på sätt nyssnämnda praxis ger vid handen, skulle innebära förbud mot kyrkoböckers *utlämnande*, »i vad de innehålla upplysning, huruvida enskild person ådragit sig straffpåföljd, vilken utestänger från behörighet och rättigheter som omförmälas i 2 kap. 19 § strafflagen». Då nu församlingsboken — när ej särskild s. k. kriminallängd förts enligt k. f. ang. kyrkoböckers förande § 1:4 — alltid kan anses innehålla sådan upplysning (frånvaron av anteckning innefattar nämligen en sådan), skulle dess utlämnande vara helt omöjliggjort. Då detta icke kan anses rimligt, hava de upplysningar, varom här är fråga, i förslaget uteslutande erhållit det särskilda skydd som nu enligt orden tillkommer dem, nämligen förbud mot utdrags meddelande (st. 3). Det starkare skydd, varmed kyrkoböckernas upplysningar om enskildas leverne och seder i allmänhet omgärdats, det skydd nämligen, som ligger i förbudet mot utlämnande, skall således enligt förslaget ej träda i verksamhet enbart på den grund att en kyrkobok genom sin tystnad upplyser, att en viss person *ej* ådragit sig straffpåföljd. (Däremot blir det verksamt i avseende å de i kyrkoböckerna förefintliga uppgifterna, att en person ådragit sig sådan.)

Den allmänna förutsättningen för hemlighållande enligt huvudregeln (st. 1) är i förslaget oförändrad: fråga är således om kyrkoböcker m. fl. handlingar, i vad de innehålla upplysning om enskilda personers leverne och seder. I full överensstämmelse med gällande rätt står ock förbehållet för vad som är i lag eller författning stadgat.

För att utlämnande skall kunna vägras fordras enligt gällande rätt vidare, att upplysningarna (om enskild persons leverne och seder) »länder honom till skada eller förklenande».¹ Härmed utsäges, att den objektivt förefintliga möjligheten av en för den enskilde menlig verkan av utlämnandet är tillräcklig anledning till vägran. Det kan ifrågasättas, om ej härmed ett starkare skydd beredes, än som kan anses erforderligt, och onödiga svårigheter uppresas för legitima forsknings- och utredningsintressen. Här syftas särskilt på genealogiska utredningar av praktisk eller personhistorisk syftning, liksom ock på vetenskaplig statistisk forskning, för vilken kyrkoböckerna utgöra ett värdefullt material. *Statistiska centralbyråns* uttalanden härom (ursprungligen gjorda 1909, nu återopade i det 1925 avgivna yttrandet) förtjäna anföras:

»Kyrkoböckernas beskaffenhet medför, att det skydd mot obehörigt offentliggörande, som tryckfrihetsförordningen tilldelar vissa i dem förekommande uppgifter, icke kan göras effektivt, utan att böckerna i sin helhet behandlas såsom hemliga handlingar. Emellertid äro kyrkoböckerna en synnerligen viktig källa för genealogiska och biografiska forskningar, vilka dock i regel icke kunna utföras av vederbörande prästmän utan endast av vid dylikt arbete vana personer, som därför behöva tillgång till kyrkoböckerna. Skulle nu dessa böcker vara att anse såsom hemliga, vore all dylik forskning snart sagt omöjliggjord. Också torde flertalet kyrkobokförare, liksom även statistiska cen-

¹ Jfr angående det ämne, som i det följande beröres, justitieombudsmannens berättelser 1924, s. 155 ff., 1926, s. 123 ff. och 1927, s. 11 f.

tralbyrån, i vad de där förvarade avskrifterna av kyrkoböckerna angår, till släktforskare utlämna kyrkoböckerna, ehuru med risk att ådömas ansvar här för, om förtroendet skulle missbrukas. Statistiska centralbyrån anser därför behövt, att de ifrågavarande bestämmelserna erhålla en sådan lydelse, att med bibehållande av förbudet mot offentliggörande av vissa uppgifter rörande enskild person, kyrkoböckerna samt de i statistiska centralbyrån förvarade kyrkoboksavskrifterna göras tillgängliga för forskare.»

I 1912 års betänkande genmäles häremot:

»Kommitterade hava emellertid ej ansett någon inskränkning lämplig i den regel, som här till förmån för ett beaktansvärt enskilt intresse uttalats. Då ifrågavarande stadgande ej längre än under en persons livstid synes kunna hindra från offentliggörande av vad honom kan röra, kan i allt fall det forskningsintresse, som här berörts, utan hinder av stadgandet tillgodoses, så snart fråga är om avlidna personers förhållanden.»

Kommitterade synas härvidlag förbise vidden av de begränsningar som stadgandet ålägger forskningar av ifrågavarande art. Det förhåller sig ju nämligen — om man utgår från att skyddet, såsom kommitterade antaga, endast avser levande personer — ingalunda så, att de kyrkoböcker, som angå en avliden person, efter hans död skulle bliva tillgängliga. Så länge över huvud taget i samma böcker upplysningar om levande personer av i stadgandet avsedd art finnas, är förbudet verksamt.

Till en viss grad torde visserligen av allmänna principer för tillhandahållande av endast delvis hemliga handlingar (jfr mom. 39:o) följa, att kyrkoböcker kunna utlämnas utan avseende på den teoretiska möjligheten av skada eller förklenande för en person, med vars förhållanden den, som begär utlämnandet, ej alls sysselsätter sig. Vidare torde väl, såsom Statistiska centralbyrån anmärkt, kyrkoböckernas vårdare i många fall taga på sitt ansvar att trots TF:s föreskrifter bereda tillgång till dem, då de anse trygghet vara för handen att utlämnandet ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för dem, som däri avses. Fråga är emellertid, om det ej vore önskvärt att åstadkomma ett stöd i positiv rätt för dylikt utlämnande.

Nära till hands ligger att här söka uppställa en bestämd tidsgräns. *Strängnäs domkapitel* uttalar sig för femtio års sekretess för bl. a. kyrkoböcker i vissa avseenden, t. ex. anteckningar om barn utom äktenskapet och om ådömda straff. Från flera kontraktsprostars sida har ock en bestämd gräns blivit förordad. *Luleå domkapitel*, som diskuterat denna möjlighet, har däremot avvisat den under åberopande att hänsyn bör tagas såväl till den, vilken handlingen gäller, som till hans anhöriga, »vilka länge kunna överleva honom». Gällande rätt torde emellertid ej medgiva, att hänsyn till de senare tages, och härutinnan lärers ändring ej böra ifrågakomma. Det synes därför ej vara ur vägen att, till lättnad såväl för kyrkoböckernas vårdare som för forskningar och utredningar, fixera en yttersta gräns, bortom vilken ifrågavarande handlingar under alla omständigheter skulle hållas tillgängliga. All rimlig hänsyn till nu levande personers intressen torde iakttagas, om man stannar vid en tidsgräns av femtio år.

Det torde emellertid ej böra stanna vid en sådan regel, som ingalunda fullt

ut tillgodoser de antydda synpunkterna. Vad som därutöver kunde behövas vore ett stadgande som gäve vederbörande laglig befogenhet att utlämna handlingar även i andra fall, då med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet trygghet kan anses vara för handen, att uppgifter, som objektivt sett kunna lända till skada eller förklenande, antingen över huvud taget ej komma att yppas (därför att vederbörande ej alls observerar dem),¹ eller åtminstone ej komma att av honom missbrukas till skada eller förklenande för den som i dem avses. Ett sådant stadgande — som nära överensstämmer med dem som redan förekomma på andra håll i TF § 2 4:o — har därför inarbetats i mom. 15:o. Det kan möjligen se ut, som om den föreslagna formuleringen av vederbörande tjänstemän krävde en mera maktpåliggande prövning än den, som nu påkallas. Så torde dock knappast vara förhållandet, om man tager hänsyn till att det redan nu knappast torde anses fullt försvarligt att med hänsyn till den abstrakta möjligheten av uppgifters användning till skada eller förklenande utan vidare vägra ett utlämnande. De obestämda anspråk på tillmötesgående utöver vad lagen kräver, för vilka vederbörande nu ofta utsättas och som de knappast kunna helt undandraga sig, ersättas med en fast regel.

Beskrivningen av de handlingar, som äro föremål för sekretess, är i huvudsak hämtad ur gällande bestämmelser. Det har icke ansetts behöva direkt utsägas, att till de handlingar, som avses, även höra kyrkorådsprotokoll, i vad de angå själavård och kyrkotukt. Däremot hava, i anslutning till 1912 års förslag, med kyrkoböcker och andra själavården och kyrkotukten rörande handlingar ansetts böra uttryckligen likställas sådana folkregister och mantalsböcker i vissa städer, vari anteckningar av här avsedd art skola göras, såsom för närvarande är fallet i Stockholm enligt kungl. förordningen den 18 december 1925 och i Göteborg enligt kungl. förordningen den 17 november 1905. Med nu gällande stadganden har, enligt vad i 1912 års betänkande påpekas, en viss tvekan härutinnan yppat sig.

16:o.

*Handlingar
i mål och
ärenden en-
ligt gifter-
målsbalken.*

Förevarande moment är avsett att ersätta det nu gällande und. 10, i vad det angår handlingar i äktenskapsmål. Någon anledning att annorlunda än nu beskriva de handlingar, som skola undanhållas offentligheten, har ej förelegat. Med iakttagande av riksdagens i dess skrivelse den 11 juni 1921 uttalade önskemål om inskränkning av sekretesstiden, där denna nu är obegränsad, har emellertid stadgandet omformulerats så, att handlingarna bliva tillgängliga 50 år sedan den person, som de avse, avlidit.

17:o och 18:o.

(jämte de under nr:is 2:o och 3:o upptagna lagförslagen)

*Handlingar
rörande en-
skildes per-
sonliga för-
hållanden.*

Den enskildes intresse av hemlighållande av uppgifter, vilka såsom rörande hans personliga förhållanden kunna lända honom till skada eller förklenande,

¹ Föreligger trygghet för att så är fallet, torde utlämnande vara möjligt redan på grund av principerna för behandling av delvis offentliga, delvis hemliga handlingar (se mom. 39:o).

har i nu gällande TF beaktats på vissa särskilda områden. Några av dessa hava berörts ovan under mom. 14:o, 15:o och 16:o. Vidare skyddas vissa handlingar i ärenden om intagande å allmän anstalt för vård av alkoholister (und. 10), vissa handlingar i ärenden som avses i lagen ang. åtgärder mot utbredande av könssjukdomar (und. 12) samt handlingar hos försäkringsrådet och riksförsäkringsanstalten, såvida de röra enskildas personliga förhållanden (und. 14). Dessa bestämmelser hava samtliga tillkommit 1918 och 1921.

1912 års förslag innehöll ett stadgande (§ 7 mom. 2), som avsåg att i större utsträckning och i mera allmängiltig form tillgodose det ifrågavarande intresset. Enligt detta stadgande skulle handlingar rörande allmänna hälso- eller sjukvården, fattigvården, barnvården eller fångvården, försåvitt de anginge enskildas personliga förhållanden, icke få utlämnas i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, därest ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnande ifrågasattes, kunde antagas, att desamma ej komme att missbrukas till skada eller förklenande för den, som däri avsåges.

Skälen för detta förslag utvecklade kommittén på följande sätt:

»Såsom en brist i gällande tryckfrihetsförordning måste det betecknas, att, fränsett nyssnämnda förbud mot utlämnande av handlingar rörande kyrkotukten, enskildas rent personliga förhållanden, såvitt de omförmälas i officiella handlingar, lämnats utan allt skydd mot offentliggörande. Vare sig fråga är om sjukvårds-, fattigvårds-, fångvårds- eller andra förhållanden gäller lika oinskränkt den allmänna regeln om offentlighet. Visserligen förekommer vad sjukvårdshandlingar angår i 45 § av gällande hospitalsstadga följande stadgande: 'Den sjukas målsman såväl som den, vilken för avgiften ansvarar, vare obetaget att, efter anmälan hos vederbörande, inom anstalten taga kännedom om där förda journaler, i vad de röra den sjuke.' I lasaretsstadgan § 28 heter det: 'Lasaretsläkaren åligger att, på anhållan av den sjuke, av offentlig myndighet eller, där läkaren så prövar lämpligt, målsman eller anhörig, enligt sjukjournalen avgiva intyg, som, då det innehåller upplysning om endast sjukdomsdiagnos och tiden då sjuk intagits och utskrivits, skall lämnas avgiftsfritt, men i andra fall mot enahanda lösen som för provinsialläkares intyg.' Dessa stadganden kunna emellertid tydligen ej verka inskränkning i tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

I 1887 års förslag till tryckfrihetslag hade upptagits ett så lydande stadgande:

'I andra fall, än då allmän lag eller författning därtill föranleder, må ej utlämnas eller i tryck offentliggöras sådana utdrag av kyrkoböcker eller andra själavården eller kyrkotukten rörande handlingar eller vid fängelse, sjukhus eller hospital förda anteckningar, som kunna lända någon till skada eller förklenande.'

Såväl kommittén för granskning av förut gällande stadga angående sinnessjuka i dess utlåtande av den 29 februari 1896 som kommittén för uppgörande av förslag till förändringar i förutvarande bestämmelser angående länslasaretten och andra sjukvårdsinrättningar i utlåtande den 30 januari 1899 hade hemställt om ändring i tryckfrihetsförordningen i syfte av inskränkning i den i omförmälda avseende gällande offentligheten.

I proposition till 1902 års riksdag föreslog också Kungl. Maj:t, att § 2 mom. 4 åttonde stycket tryckfrihetsförordningen måtte erhålla följande ändrade lydelse:

'Att ingen må tillåtas, i andra fall än allmänna lagen och gällande författningar utstaka, att meddela eller till tryck utlämna utdrag av kyrkoböcker eller av andra själavården och kyrkodisciplinen rörande handlingar, i avseende på enskilda personers leverne och seder, så vitt de lända dem till skada eller förklenande, eller att meddela eller till tryck utlämna intagningshandlingar eller journaler rörande de å anstalter för sinnessjuka, lasarett eller andra sjukvårdsinrättningar intagna personer, så vitt dessa handlingar lämna upplysning om sjukdomen eller den sjukes personliga förhållanden i övrigt. Den häremot bryter, böte trettio tre riksdaler sexton skillingar.'

Konstitutionsutskottet gav förslaget följande förändrade formulering:

'Att ingen må, i andra fall än allmänna lagen och gällande författningar utstaka, tillåtas att, så vitt det länder enskilda till skada eller förklenande, meddela vare sig utdrag av kyrkoböcker eller av andra själavården och kyrkodisciplinen rörande handlingar, i avseende på enskilda personers leverne och seder, eller intagningshandlingar eller journaler rörande dem, som å anstalter för sinnessjuka, lasarett eller andra sjukvårdsinrättningar intagits. Den häremot bryter, så ock den, som i tryck offentliggör dylik handling, vilken obehörigen meddelats, böte femtio riksdaler.'

I *propositionen* hade framhållits såsom enda förklaringsgrunden till, att det icke redan tidigare visat sig nödigt att avhjälpa denna brist, att ett sådant skydd ansetts vara en så naturlig sak, att det endast sällan torde hava inträffat, att någon ifrågasatt att få begagna sig av rätten att offentliggöra handling av sådan beskaffenhet, som ovan angivits. Då emellertid nu fråga om införande av dylikt skydd blivit väckt, syntes det vara angeläget, att åtgärder i detta syfte så fort som möjligt bleve vidtagna.

Konstitutionsutskottet yttrade bland annat:

'Det har synts ligga i öppen dag, att ett tillägg till 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen uti nu ifrågavarande syfte är i högsta grad av behovet påkallat. —

Men å andra sidan har utskottet, i fråga om dylika handlingar rörande sinnessjuka, icke kunnat förbise, att omständigheter kunna givas, under vilka det är av synnerlig vikt, att sådana handlingar icke undanhållas offentligheten i vidare mån, än som kräves av omsorgen om den sinnessjukes eller honom närstående personers intressen. Utskottet syftar härmed på sådana undantagsfall, då en person, ehuru ej behäftad med sinnessjukdom, intagits å vårdanstalt för sinnessjuka antingen till följd av bristande noggrannhet i prövningen eller möjligen på grund av vilseledande, kanske falska uppgifter. Det är uppenbart, att i dylika fall ett ovillkorligt hemlighållande av handlingarna rörande den å anstalten inspärrade personen skulle högst väsentligt försvåra vidtagandet av åtgärder för hans befriande. Farhågan för missbruk härutinnan borde väl kunna anses i väsentlig mån undanröjd redan genom den i Kungl. Maj:ts förslag gjorda, med momentets nuvarande lydelse, i vad det avser utdrag av kyrkoböcker och dylikt, överensstämmande hänvisningen till »allmänna lagen och gällande författningar»; i vilka rättighet eller skyldighet att utlämna dylika handlingar för vissa fall måste anses stadgad eller ock föreskrift givits om handlingarnas granskande av flera myndigheter — överläkare, direktioner och särskilt förordnade överinspektörer ävensom medicinalstyrelsen. För att söka åvägabringa en ännu fullständigare garanti mot ovan antydda missförhållanden har utskottet emellertid ansett, att i det framlagda förslaget bör vidtagas sådan ändring, att rätten att få handling av nu ifrågavarande art utlämnad må bibehållas utom för så vitt den innehåller uppgifter, vilka kunna lända enskilda till skada eller förklenande.

Utskottet har funnit sig desto hellre böra förorda denna ändring i Kungl. Maj:ts förslag, som den däri angivna förutsättningen för hemlighållandet av

omförmälda handlingar, nämligen den, att de 'lämna upplysning om sjukdomen eller den sjukes personliga förhållanden i övrigt', enligt utskottets mening innebär en allt för snäv begränsning av rätten att få sådana handlingar utlämnade. — — — — —

Genom stadgandet, att handlingar rörande dem, som intagits å sjukvårdsinrättningar, skyddas från offentliggörande endast så vitt detta offentliggörande skulle lända enskilda till skada eller förklenande, förebyggas även andra olägenheter, vilka ej torde kunna undvikas, därest det i den kungl. propositionen framlagda förslaget oförändrat bleve grundlag. Särskilt medför utskottets formulering den fördelen, att genom densamma icke skulle läggas några hinder i vägen för offentliggörande av objektivt hållna vetenskapliga redogörelser för sjukdomsfall.

I detta utskottets ändringsförslag förutsättes visserligen, att sjukvårdsanstalts föreståndare skulle erhålla i viss mån vidsträcktare befogenhet med avseende å prövningen, huruvida i varje särskilt fall handling skulle få utlämnas eller ej. Men utskottet har icke kunnat finna denna omständighet böra föranleda några betänkligheter gent emot utskottets förslag, då nämligen dessa föreståndare å ena sidan skulle vid berörda prövning handla under ämbetsmannans ansvar och å andra sidan väl kunna antagas på grund av sina kvalifikationer i övrigt vara fullt skickliga att på nöjaktigt sätt verkställa en dylik prövning.

Varken Kungl. Maj:ts eller utskottets förslag blev emellertid av riksdagen bifallet. Av vad vid ärendets behandling inom andra kammaren förekom synes framgå, att anledningen härtill var betänkligheter i av utskottet antytt hänseende — fruktan att den tillämnade sekretessen skulle lägga hinder i vägen för nödig kontroll i fråga om obehörigt intagande å sinnessjukanstalt.»

Kommitterade återgiva härefter vad *Medicinalstyrelsen* i avgivet yttrande uttalat angående hemlighållande av ärenden rörande sinnessjukvården,¹ och anföra för egen del:

»Om det fortfarande behövet av ett stadgande i den riktning, varom här är fråga, synes kommitterade ej böra råda mer än en mening. Med den utsträckning i regeln om handlingars offentlighet till kommuner av olika ordning och till allmänna inrättningar och stiftelser, som kommitterade föreslagit, har detta behov blivit ytterligare skärpt.

Såsom skett i 1887 års nyssberörda förslag synes, på sätt jämväl fångvårdsstyrelsen i sitt utlåtande i ämnet påyrkat, skyddet i fråga böra givas avseende även å de i statens fängelser och därmed likställda anstalter intagna personer. Även synes det böra utsträckas till de rent personliga förhållanden, som av den offentliga fattigvården måste beröras, och för vilkas undantagande från offentlig diskussion liknande skäl tala som i fråga om fångvårds- och sjukvårdsförhållanden.

Vid fråga om det närmare innehållet av ett stadgande i förevarande ämne torde till en början mot förestående äldre förslag kunna invändas, att desamma knappast behörigen beakta det viktiga intresse, vars tillgodoseende kräver de förevarande handlingarnas tillgänglighet i särskilda fall. För anhöriga och andra den person det gäller närstående personer gör sig detta intresse gällande. Ifrågavarande handlingar böra icke heller vara undanhållna för den vetenskapliga forskningen eller för det intresse, som t. ex. i anledning av begångna brott kan förefinnas att erhålla upplysningar angående vissa hithörande förhållanden. I avseende särskilt å handlingar, tillhörande den offentliga fattig-

¹ Nämda uttalande har här ej återgivits, då det i huvudsak är av samma innehåll som styrelsens nedan återgivna yttrande 1925.

vården, är deras tillgänglighet ofta av nöden för samarbetet mellan den allmänna fattigvården och den privata välgörenheten. Vidare skulle möjligen de förestående förslagen i vissa fall kunna giva anledning till en sådan tolkning, att ej ens själva sakförhållandet, att en person vistades på ett uppgivet sjukhus eller underginge ett visst fängelse- eller annat straff o. s. v., finge bekantgöras. Å andra sidan lämna 1902 års förslag så till vida för litet skydd, som under »intagningshandlingar och journaler» ej kunna inbegripas samtliga offentliga handlingar, varom — såvitt angår det område, förslagen avsågo, nämligen sjukvården — kan bliva fråga, t. ex. handlingar i förflyttnings- och utskrivningsfrågor, rapporter till högre myndigheter, dylika myndigheters eller inspektörers egna berättelser m. m. Vidare skulle ej enligt förslagen skyddas personer, som t. ex. anmälts till erhållande av sjukvård, men ännu ej blivit föremål därför.

De motsatta intressen, varom här är fråga, torde svårigen kunna behörigen tillgodoses på annat sätt än genom att tillerkänna vederbörande myndighet, som har att pröva frågan om handlingarnas utlämnande, en något vidsträcktare prövningsrätt än de ovan citerade förslagen medgiva. En dylik rätt har redan genom 1909 års tillägg till tryckfrihetsförordningen medgivits i ett jämförligt fall, nämligen i fråga om för officiell statistik lämnade uppgifter.

Gent emot en dylik prövningsrätt kan väl — såsom även skett i medicinalstyrelsens ovan berörda utlåtande redan i anledning av det däri åsyftade förslaget — göras gällande, att den icke utan svårighet låter sig utövas, samt att densamma, som i ganska hög grad litat till myndighetens egen omdömesförmåga, i tillämpningen öppnar möjlighet till ett visst godtycke gent emot allmänheten. Kommitterade kunna likväl icke tillerkänna dessa invändningar den betydelse, att man därför skulle nödgas övergiva den nämnda utvägen. Såväl enligt kommitterades förslag som enligt 1902 års konstitutionsutskotts — liksom för övrigt även vid tillämpningen av föregående moment i denna § — måste alltid i första rummet beaktas handlingens beskaffenhet att i och för sig kunna lända till skada eller förklenande. Såsom ytterligare omständigheter att här tagas i betraktande skulle därjämte tillkomma de särskilda förhållanden, varunder utlämnande begäres, vem som begär handlingen, ändamålet med dess begärande m. m., vilka i det föreliggande fallet kunna vara sådana, att, oaktat handlingen, om icke hänsyn toges till dessa omständigheter, ej borde utlämnas, så likväl i detta fall kan ske utan fara för att den missbrukas. Kan det sålunda göras sannolikt, att handlingen skall användas utan *obehörigt* blottande av enskild persons namn eller övriga på honom personligen hänsyftande omständigheter, bör den utlämnas.

Att i första hand överlämna den här ifrågavarande prövningsrätten till annan myndighet än den, som närmast omhänderhar handlingen, torde regelmässigt icke låta sig göra. Till ledning för prövningen kunna dock i viss omfattning föreskrifter lämnas av vederbörande överordnade. För undanröjande av eventuella svårigheter med avseende å bevisningen om förbehåll, som vid utlämnandet av handling må göras med avseende å dess användande, kunna lämpligen avfattade kvitton användas. För övrigt är att märka att prövningsrättens utövning naturligen äger rum under ämbetsmannans ansvar för lagstridig tillämpning av stadgandet i vare sig den ena eller andra riktningen.

I övrigt hava kommitterade sökt giva stadgandet i fråga ett innehåll, som i möjligaste mån undanröjer de ovan antydda oegentligheterna.

Bland *fattigvårdshandlingar* äro i detta sammanhang särskilt att nämna redogörelser för de undersökningar, som ofta pläga föregå fattigvårds lämnande, eller erfordras för dess fortsatta utgående, vissa undersökningar angående försörjningsplikt, hemortsrätt m. fl. handlingar.

Med allmänna *barnavården* åsyftas i detta sammanhang fosterbarns- och barnavårdsnämndernas verksamhet samt de allmänna inrättningar och stiftelser för barnavård, som ej äro att hänföra till sjukvårds-, fångvårds- eller fattigvårdsinrättningar.

Under allmänna *fångvården* äro närmast att hänföra statens fängelser och kronohäkten samt tvångsarbetsanstalterna. Till sådana handlingar rörande fångvården, som här åsyftas, höra bland annat: s. k. stam- eller fångrulla, som enligt fångvårdsstyrelsens cirkulär den 8 december 1848 skall föras till samtliga straff- och arbetsinrättningar; sådan kyrkobok, som enligt instruktionen den 3 juni 1846 för predikanter vid rikets fängelser och vid kronoarbetareskåren skall av predikanten föras; biografiska anteckningar och meddelanden rörande fånges föregående levnadsförhållanden, uppförande och leverne under fängelse-tiden m. m., som enligt särskilda fångvårdsstyrelsens skrivelser till direktörerna vid vissa straffängelser den 10 mars 1876 och den 2 februari 1877 där skola föras; i kungl. brevet den 13 juli 1875 omförmäld beskrivning med tillhörande fotografi av vissa fångar; sådana fångförteckningar, mönsterrullor och rapporter, som enligt kungl. kungörelsen den 9 november 1906 skola från fångelserna och tvångsarbetsanstalterna i riket avgivas till vissa myndigheter; de i instruktionen för tillsyningsmän över villkorligt frigivna den 12 april 1907 omförmälda rapporter angående, huru den frigivne fullgör vad honom i sådan egen-skap åligger, samt andra den frigivnes förhållanden, vilka för varje år skola avgivas till fångvårdsstyrelsen, m. fl. handlingar.

Med den avfattning stadgandet i dess helhet erhållit, falla därunder även sådana uppfostringsanstalter för minderåriga, som omförmälas i 5 kap. 3 § straff-lagen och lagen den 27 juni 1902 angående verkställighet av domstols förord-nande angående tvångsuppfostran, även i fall där dessa anstalter ej tjäna såsom sådana skyddshem, varom talas i 12 § av lagen angående uppfostran åt van-artade och i sedligt avseende försummade barn. Av beskaffenhet att vid dy-lika anstalter böra undanhållas obehöriga äro bland annat de minnesböcker över varje elev, som enligt särskilda föreskrifter där skola föras.»

I de för utredningen inkomna yttrandena har frågan om inskränkningar i offentligheten på det nu ifrågavarande området blivit föremål för stor upp-märksamhet, särskilt i samband med frågan om offentlighetens utsträckning till det kommunala området. Från många håll har behovet av skydd för upp-gifter om enskildas personliga förhållanden blivit med styrka framhåvt; i synnerhet har uttalats, att ett sådant skydd blir nödvändigt med avseende å kommunala myndigheters handlingar. Det bör erinras, att även riksdagen i sin skrivelse den 3 juni 1925 särskilt betonat behovet av undantag från offentlig-hetsregeln för kommunala handlingar berörande enskildes personliga förhål-landen (se s. 70).

Jämte yttranden, som ur allmänna synpunkter behandla det ifrågavarande spörsmålet, förekomma även i stor omfattning sådana, som beröra särskilda slag av handlingar eller särskilda förvaltningsgrenar, för vilka det ifrågavarande skyddet ansetts särskilt påkallat.

Sålunda beröres utförligt frågan om handlingar rörande *allmän hälso- och sjukvård* i det yttrande, som *Medicinalstyrelsen* — med överlämnande jämväl av dels yttranden från styrelserna för *Svenska lasarettsföreningen*, *Svenska stadsläkareföreningen*, *Psykiatriska föreningen*, *Sveriges läkarförbund* och

Yttranden
avgivna
1925.

Allmän
hälso- och
sjukvård.

Svenska Sanatorieläkareföreningen samt flertalet provinsialläkare, dels en av docenten J. W. Nordenson på uppdrag av Sveriges läkarförbund i ämnet verkställd utredning¹ — har avgivit:

»Om redan nu i vissa avseenden hänsynen för de sjukas intressen medfört undantag från eljest gällande offentlighet, har däremot å andra områden, där det får anses föreligga samma intresse av att för de sjuka ömtåliga förhållanden icke offentliggöras, motsvarande undantag icke stadgats. Styrelsen åsyftar härmed på de statliga läkarnas och sjukhusens sjukjournaler. Därest offentligheten av de kommunala myndigheternas handlingar lagfästes, blir frågan om offentligheten av de kommunala sjukvårdsanstalternas sjukjournaler aktuell. Det synes styrelsen därför nödvändigt att i detta sammanhang i hela dess vidd upptaga frågan om sjukjournalernas skyddande mot offentligheten.

Beträffande ifrågavarande handlingar stadgas i Kungl. Maj:ts förnyade stadga angående sinnessjuka den 14 juni 1901 dels i § 9 att vid varje statens anstalt för sinnessjuka skola å överläkarens expedition föras intagningsjournal, sjukjournal och journal över verkställda liköppningar, dels i § 29, att ansökan om sinnessjuks vård å hospital skall vara åtföljd av bland annat legitimerad, vid hospitalet i fråga ej anställd läkares antyg, avfattat i enlighet med anvisningarna i bilagan A vid ifrågavarande stadga och grundat på undersökning, som verkställts inom en månad före ansökningens ingivande, samt utlåtande av trovärdiga personer rörande den sjukes förhållanden, innefattande, såvitt ske kan, svar på de i bil. B upptagna frågor, jämte intyg av vederbörande prästerskap i enlighet med fastställt formulär.

I lasaretsstadgan den 18 oktober 1901 § 28 stadgas:

'Lasaretsläkare åligger — — — — —.

11. att i överensstämmelse med av direktionen fastställt formulär föra diarium, innehållande för varje dag uppgift på inkomna, utskrivna och avlidna sjuka samt åt de sjuka och betjäningen utspisade matportioner ävensom i överensstämmelse med av medicinalstyrelsen fastställda formulär, sjukjournal, operationsjournal och obduktionsjournal. Samtliga dessa handlingar skola å läkarens expeditiionsrum förvaras.'

I Kungl. Sjukstugustadgan den 18 oktober 1901 § 13 föreskrives:

'Sjukstugans läkare åligger — — — — —.

7) att föra sjukjournal samt diarium över intagna och utskrivna sjuka ävensom över utspisade matportioner.'

I Kungl. Maj:ts den 30 december 1911 utfärdade läkarinstruktion stadgas i § 38, att av provinsialläkare skall föras journal över den sjukvård, som av honom utövas, i § 42, att extra provinsialläkare åligger att inom det honom anvisade tjänstgöringsområdet besörja de provinsialläkaren tillkommande göromål och därvid ställa sig till efterrättelse vad i nämnda instruktion finnes för provinsialläkare föreskrivet, samt i § 48, att det åligger stadsläkare bland annat att i likhet med vad för provinsialläkare i § 38 stadgas föra sjukjournal.

Vid sidan av de sjukjournaler, som enligt vad ovan nämnts föreskrivas för lasaretten och som i allmänhet innehålla allenast kortfattade uppgifter angående den vårdades sjukdom samt in- och utskrivningsdata, föras i regel s. k. specialjournaler, i vilka finnas antecknade utförliga uppgifter angående den sjukes föregående levnad, sjukdomens natur och yttringar samt behandlingens art och verkningar. Specialjournalerna hava i allmänhet ansetts såsom enskilda handlingar i motsats till de i lasaretsstadgan föreskrivna s. k. allmänna journalerna, vilka redan nu i praktiken pläga betraktas såsom offentliga handlingar. Då emellertid specialjournalerna föras av lasarettens läkare och ingå i lasaret-

¹ Tryckt i Svenska läkartidningen 1925.

tens arkiv, torde det kunna ifrågasättas, huruvida en uppdelning av journalerna i berörda avseende är befogad. Därest bestämmelser om sjukjournalers skyddande mot offentligheten komma till stånd, böra desamma därför enligt styrelsens uppfattning gälla båda ifrågavarande slag av sjukjournaler.

För en riktig behandling av de sjuka är det av den största vikt att den behandlande läkaren erhåller kännedom om alla omständigheter, som äro av betydelse för sjukdomens diagnos och terapi. Det är också av vikt att fullständiga anteckningar göras angående dessa omständigheter såväl till stöd för minnet för den läkare, som inhämtat upplysningarna, som till kännedom för den eller de läkare, som framdeles komma att övertaga vården av den sjuke. Därest emellertid dessa anteckningar, som kunna innehålla för den sjuke synnerligen ömtåliga förhållanden, bleve offentliga för envar, som önskade taga del av desamma eventuellt i avsikt att från trycket sprida kännedom därom, torde det ej vara uteslutet, att de sjuka i många fall underlåta att yppa alla omständigheter, som äro av vikt för sjukdomens behandling, och därmed minska möjligheterna för en riktig sjukdomsbehandling. I journalerna införas jämväl anteckningar om sjukdomens yttringar under den sjukes vistelse på sjukhuset. Särskilt i fråga om sinnessjuka måste dessa anteckningar göras synnerligen fullständiga för att man av desamma skall kunna bedöma den sjukes behov av fortsatt sjukhusvård. I avseende å behovet av att journalerna undandragas offentligheten tillåter sig styrelsen, utöver vad styrelsen i tidigare framställningar i nämnda avseende anfört, hänvisa till bifogade yttranden från förste provinsialläkare samt större läkarföreningar, vilka av styrelsen beretts tillfälle att uttala sig i berörda ämne, varvid styrelsen särskilt får åberopa en av docenten J. W. Nordensson gjord utredning, som finnes bifogad Sveriges Läkarförbunds i ärendet avgivna yttrande.

Såsom av sagda utredning närmare framgår, har det starka behovet av sjukjournalernas skyddande mot offentligheten föranlett, att förslag till bestämmelser i nämnda avseende gång efter annan framlagts, ehuru hittills utan att dylika bestämmelser kommit till stånd.»

Sedan styrelsen härefter refererat olika förslag till bestämmelser, som i sådant hänseende framkommit t. o. m. 1912 (jfr ovan s. 135 f.), erinrar den om att de sakkunniga, som av Kungl. Maj:t år 1913 tillkallats för revision av gällande bestämmelser angående intagande å sinnessjukanstalt ävensom av gällande stadga angående sinnessjuka i övrigt, den 26 november 1923 framlagt förslag till följande bestämmelses införande i tryckfrihetsförordningen:

'Att för intagning å sinnessjukhus föreskrivna handlingar, i ärende angående sinnessjuka till Konungen eller medicinalstyrelsen inkomna handlingar, medicinalstyrelsens protokoll, utlåtanden, skrivelser och koncept samt läkares utlåtanden, journaler och anteckningar angående å sinnessjukhus intagna icke må i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, utlämnas eller utgivas av trycket. Den häremot bryter, böte 33 rdr 16 skillingar.'

För egen del anför styrelsen härefter:

»Av de förslag till bestämmelser rörande ifrågavarande handlingars skyddande mot offentligheten, som sålunda framlagts, inskränker det i 1902 års proposition framlagda förslaget hemlighållandet till sådana delar av handlingarna, som lämna upplysningar om sjukdom eller den sjukes enskilda förhållanden, medan de förslag, som framlagts i 1887 års proposition, av 1902 års konstitutionsutskott och i viss mån även av 1909 års tryckfrihetssakkunniga, inskränka hemlighållandet till sådant, som kan lända enskilda till skada eller förklenande. Medicinalstyrelsen har förut i ett till 1909 års tryckfrihetssakkunniga avgivet utlåtande uttalat, att en inskränkning av sist angivna slag, varigenom det ankomme på vederbörande myndighet att avgöra om handlingen

kunde lända enskilda till skada eller förklenande, icke vore lämplig, då det i omtvistade fall torde för den för handlingarna ansvarige vara omöjligt att förutse, huruvida offentliggörande av i handlingarna meddelade uppgifter kunde lända den sjuke eller någon annan till skada. Denna uppfattning anser sig styrelsen böra vidhålla. Den synnerligen grannliga och ömtåliga prövning, som ett dylikt formulerat stadgande förutsätter, kan av praktiska skäl icke omhändervhas av en central myndighet, som skulle kunna förväntas med jämförelsevis stor enhetlighet utöva densamma, utan måste åläggas vederbörande läkare å de särskilda sjukvårdsanstalterna. Då bestämmelsen gör handlingarnas utlämnande i hög grad beroende av vederbörandes subjektiva uppfattning måste man under sådana förhållanden räkna med att tillämpningen kan bli ganska ojämn och att de sjukas berättigade intressen icke bli tillgodosedda på ett tillräckligt betryggande sätt. Det kan visserligen invändas, att motsvarande formulering förefinnes i fråga om kyrkoböckerna, men prövningen av vad i dessa handlingar kan lända enskilda till skada och förklenande måste anses avsevärt enklare än vad fallet är beträffande sjukjournalerna. Styrelsen anser sig därför icke kunna tillstyrka, att motsvarande formulering kommer till användning beträffande sistnämnda handlingar, utan vill i stället förorda den formulering, som föreslagits i 1902 års proposition.»

Gentemot konstitutionsutskottets invändningar mot nämnda formulering 1902 (se s. 136) anför styrelsen, »att dessa betänkligheter förestavats av hänsynen till de fall, då personer, som icke ansetts sinnessjuka intagits i sinnessjukhus, vilka fall av konstitutionsutskottet uttryckligen angivits såsom undantagsfall. Emellertid», fortsätter styrelsen, »synes det vara riktigare att vid frågans bedömande i första hand taga hänsyn till alla de fall, då de å sinnessjukhus intagna otvivelaktigt äro sinnessjuka, och vidtaga de åtgärder, som till skyddande av dessas intressen visa sig vara mest ändamålsenliga. För tillgodo-seende av de undantagsfall, då personer, vilkas sinnessjukdom varit omtvistad, blivit intagna och kvarhållna å sinnessjukhus, synas i stället andra för dem betryggande åtgärder böra vidtagas. I nu gällande den 14 juni 1901 utfärdade stadga angående sinnessjuka finnas bestämmelser intagna, avsedda att förebygga misstag i nämnda avseende. Styrelsen får sålunda framhålla, att ansökan om persons intagning å statens hospital skall göras av vederbörlig myndighet eller den ifrågavarande personens närmaste anhöriga, vilka ock hava att underteckna en ansökan åtföljande bilaga med uppgifter angående den sjuka. Läkarutlåtande skall undertecknas av legitimerad läkare (§ 29). Hospitalets överläkare skall göra sig noga underrättad om personens tillstånd och skall, därest någon för vård mottagen befinnes icke lida av sådan sinnessjukdom, som berättigar till hospitalsvård, ofördröjligen vidtaga åtgärder för dennes skiljande från hospitalet (§ 48). Vidare åligger det överinspektören för sinnessjukvården i riket att vid sina årliga inspektioner göra sig noga underrättad om de sjukas, särskilt de efter senaste besöket intagnas, behandling och skötsel samt deras behov av anstaltsvård, med rätt för honom att förordna om utskrivning (§ 12). Slutligen får styrelsen erinra därom att genom Kungl. kungörelsen den 21 augusti 1925 (nr 389) har i sinnessjukstadgans § 43 intagits bestämmelse därom att framställningar från i offentlig anstalt för sinnessjuka intagna sjuka till Kungl. Maj:t, till ledamot av statsrådet, till justiekanslern eller till riksdagens justitieombudsman skola ofördröjligen vidare befordras och att framställningar till annan offentlig myndighet, vilka vederbörande läkare anser icke vara av beskaffenhet att böra omedelbart vidare befordras, skola överlämnas till överinspektören, som har att pröva huruvida deras vidare befordran må tillåtas. Genom cirkulär den 31 augusti 1925 har medicinalstyrelsen föreskrivit, att, vid insändande av berörda framställningar, desamma skola åtföljas av en utav vederbörande läkare upprättad, på sjuk-

journalen grundad, kortfattad redogörelse för klagandens sinnessillstånd. I det förslag till lag om vård av sinnessjuka, som den 26 november 1923 framlagts av 1913 års sinnessjuksakkunniga, hava föreslagits ytterligare åtgärder i angivet avseende. Sålunda har i 27 § upptagits bestämmelse om rätt för envar å sinnessjukhus intagen att över intagning och kvarhållande anförda klagomål hos medicinalstyrelsen, samt i 28 §, att styrelsen för utredning i dylikt ärende äger hos Konungens befallningshavande göra framställning om vittnesförhör eller persons hörande upplysningsvis inför domstol eller polismyndighet. De sinnessjuksakkunnigas förslag om klagorätt för de sinnessjuka har styrelsen i den 30 maj 1925. avgivet utlåtande visserligen icke ansett sig böra förorda, men i stället föreslagit, att utom den nuvarande överinspektören för sinnessjukvården skulle förordnas ytterligare en överinspektör med juridisk sakkunskap och med uppdrag att upptaga och pröva dylika klagomål.

Det synes vara genom särskilda bestämmelser av liknande art, som de i sinnessjukhus intagna i omtvistade fall böra beredas garanti mot obehövt kvarhållande, men däremot icke genom att i någon mån minska det skydd mot obehörig offentlighet, som bör tillkomma den stora massan i sinnessjukhusen intagna sjuka.

Om styrelsen, såsom ovan nämnts, anser sig böra förorda, att den ifrågasatta bestämmelsen rörande intagningshandlingarnas och sjukjournalernas skyddande mot offentligheten erhåller i huvudsak samma formulering, som den i 1902 års ovannämnda proposition föreslagna, anser sig styrelsen dock böra framhålla, att i två särskilda avseenden böra undantag medgivnas från det förbud mot utlämnande av ifrågavarande handlingar, som en bestämmelse av berörda formulering komme att innebära. Dels synas nämligen de sjuka själva böra äga tillgång till ifrågavarande handlingar, i vad de samma röra de sjuka, och dels torde uttryckligen böra angivas att förbudet icke utgör hinder för vetenskapsidkare att i vetenskapligt syfte taga del av intagningshandlingar och sjukjournaler samt vid redogörelser för vetenskapliga rön utan röjande av de sjukas identitet offentliggöra utdrag av dessa handlingar.

Vad först angår rätten för de sjuka att erhålla uppgifter ur sjukjournalerna finnas visserligen vissa bestämmelser om rätt för dem att erhålla sådana intyg, som grunda sig på journalerna. Sålunda stadgas i lasaretsstadgans § 28 mom. 8 att lasaretsläkare åligger att på anhållan av den sjuke, av offentlig myndighet eller, där läkare så prövar lämpligt, målsman eller anhörig, enligt sjukjournalen avgiva intyg, som, då det innehåller upplysning om endast sjukdomsdiagnos och tiden, då sjuk intagits och utskrivits, skall lämnas avgiftsfritt, men i andra fall mot lösen. I läkarinstruktionens 37 § föreskrives att intyg, som på enskild persons begäran utfärdas av provinsialläkare skall grunda sig på föregående undersökning samt med angivande av dess ändamål vara i så bestämda och tydliga ordalag avfattat, att läkarens åsikt med visshet kan av intyget inhämtas. Det synes emellertid styrelsen, att den sjuke under vissa förhållanden har ett berättigat intresse att utöver dylika intyg erhålla tillgång till sjukjournalen. Om exempelvis, såsom ofta lär ske, ett livförsäkringsbolag som villkor för meddelande av en livförsäkring föreskriver, att försäkrings-tagaren skall från sjukhus, där han varit intagen för vård, förete avskrift av den angående honom förda sjukjournalen, synas tryckfrihetsbestämmelserna icke böra lägga hinder i vägen för sjukhusets läkare att meddela den sjuke tillgång till densamma.

De sjukas rätt att erhålla tillgång till journalerna synes dock böra inskränkas till de å allmänna sjukvårdsinrättningar förda journalerna. De journaler, som föras av provinsial-, extra provinsial- och stadsläkare torde nämligen i betydligt högre grad än sjukhusjournalerna vara att jämföra med privatpraktiserande läkares minnesanteckningar och det synes därför icke föreligga anled-

ning att bereda vederbörande patienter tillgång till desamma. Beträffande de patienter, som behandlats av sistnämnda läkarekategorier, torde rätten att i vederbörlig ordning erhålla intyg om sjukdomen var tillfyllest.

Vad ovan sagts om de sjuka själva synes även böra gälla för de sjukas målsmän och nära anhöriga, beträffande de sistnämnda dock endast i mån av vederbörande läkares prövning.

Vad angår rätten att i vetenskapligt syfte offentliggöra utdrag av intagningshandlingar och sjukjournaler bör denna rätt i första hand tillkomma de läkare, som förfoga över dessa handlingar. Huruvida även andra vetenskapsidkare skola äga rätt att i sådant syfte taga del av ifrågavarande handlingar, har på vissa läkarföreningar ansetts böra ifrågasättas. Sålunda har styrelsen för Svenska lasarettsläkarföreningen uttalat, att endast lasarettsläkare bör äga rättighet att för vetenskapligt syfte utgiva eller låta trycka de sjukjournaler, som på lasarettet nedskrivas eller förvaras, med rätt dock för sådan läkare att till annan person för publikation i vetenskapligt syfte överlämna avskrift eller utdrag av dylika journaler. Centralstyrelsen för Sveriges Läkarförbund förordar en bestämmelse av innehåll att den läkare, som äger förfoga över sjukjournalerna, må äga rätt att själv eller genom annan offentliggöra dem i vetenskapligt syfte. De sålunda föreslagna bestämmelserna torde innebära, att annan persons rätt att i vetenskapligt syfte taga del av ifrågavarande handlingar och i tryck meddela resultatet av dessa studier skall vara beroende av tillstånd av den läkare, som äger förfoga över handlingarna. En dylik ståndpunkt synes styrelsen också vara befogad i fråga om sådana journaler, som föras av provinsial-, extra provinsial- och stadsläkare och som enligt vad ovan framhållits i högre grad än sjukhusjournalerna äro att jämföra med privatpraktiserande läkares minnesanteckningar. Vad däremot angår sjukhusjournaler, vilka i regel torde ingå i sjukhusets arkiv och sålunda såsom arkivhandlingar överlämnas av avgående läkare till efterträdaren, synes det kunna ifrågasättas, huruvida efterträdaren skall äga uteslutande rätt att disponera desamma. På sjukhus, där flera läkare äro anställda skulle väl den rätt till journalerna, som sålunda ifrågasatts, närmast tillkomma chefläkaren, medan underläkarna, som i många fall hava att delvis föra journalerna, skulle för rätten att i vetenskapligt syfte meddela utdrag av desamma vara beroende av chefläkarens tillstånd. Ehuru frågan i praktiken torde sakna någon betydelse, synes dock vid avfattningen av bestämmelser på ifrågavarande område böra räknas med möjligheten av att vederbörande chefläkare utan giltig anledning vägrar annan person att offentliggöra resultaten av vetenskapliga forskningar. Styrelsen anser därför en bestämmelse i nämnda avseende böra avfattas så att förbudet mot offentliggörandet av ifrågavarande handlingar icke bör utgöra hinder för läkare, som äger förfoga över samma handlingar, eller vetenskapsidkare, som av sådan läkare därtill erhållit tillstånd, eller vad angår i allmänna sjukvårdsanstalter förvarade intagningshandlingar och sjukjournaler, efter Kungl. Maj:ts beprövande, jämväl annan vetenskapsidkare att i vetenskapligt syfte offentliggöra utdrag av handlingarna. Ett villkor för dylikt offentliggörande bör naturligtvis vara att de sjukas identitet icke därvid röjes.

Under återopande av vad ovan anförts får styrelsen hemställa att i ovan angivet avseende måtte meddelas bestämmelse av i huvudsak följande innehåll.

'Ingen må tillåtas att i andra fall än allmän lag eller gällande författningar utstaka meddela eller till tryck utlämna intagningshandlingar eller journaler rörande i allmänna sjukvårdsinrättningar intagna personer eller tjänsteläkares journaler rörande av dem behandlade sjuka, såvitt nämnda handlingar lämna upplysningar om sjukdomen eller den sjukas personliga förhållanden;

dock att vad nu sagts icke må utgöra hinder för den, som är eller varit intagen i allmän sjukvårdsinrättning, eller hans målsman eller, efter vederbörande

läkares beprövande, hans anhöriga att taga del av ifrågavarande handlingar i vad desamma angå den sjuke, ej heller för läkare, som äger förfoga över ifrågavarande handlingar, eller vetenskapsidkare, som av sådan läkare därtill erhållit tillstånd, eller vad angår å allmän sjukvårdsinrättning befintliga intagningshandlingar och sjukjournaler, jämväl annan vetenskapsidkare, som därtill erhållit medgivande av Kungl. Maj:t, att i vetenskapligt syfte utan röjande av de sjukas identitet offentliggöra utdrag av angivna handlingar.'

Då det torde kunna ifrågasättas huruvida barnbördshus äro att anse såsom sjukvårdsinrättningar, men handlingarna angående de å dylik anstalt intagna böra i samma omfattning som sjukvårdsanstalternas handlingar vara undantagna från offentligheten, synes till den ovan föreslagna bestämmelsen böra fogas ett tillägg av följande lydelse.

'Vad sålunda sagts angående intagningshandlingar och sjukjournaler rörande å allmän sjukvårdsanstalt intagna personer skall gälla jämväl för motsvarande handlingar angående å allmänt barnbördshus intagna.'

Beträffande kommunala handlingar anför styrelsen dessutom:

»Därest bestämmelser komma att meddelas om att de kommunala myndigheternas handlingar skola vara offentliga i samma utsträckning som de statliga myndigheternas, torde det vara erforderligt, att samma undantag från offentligheten, som genom bestämmelserna i TF § 2:4 und. 9 och 11 [i detta betänkande betecknade som 10 och 12], beretts till vissa statliga myndigheter inkomna handlingar, stadgas beträffande motsvarande handlingar, som inkomma till kommunal myndighet. I fråga om handlingar i ärende, som avses i lagen om åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, bör därför under nämnda förutsättning jämväl hälsovårdsnämnd upptagas bland de myndigheter, hos vilka ifrågavarande handlingar skola vara undantagna från offentligheten.»

Enligt referat i *Stockholms stadskollegii* yttrande har hälsovårdsnämnden i nämnda stad hänvisat till förut avgivna yttranden, i vilka nämnden påyrkat undantag från offentlighetsprincipen i fråga om åtskilliga enskilda personer rörande handlingar, vilka tillhöra nämndens förvaltning, exempelvis läkares och anhörigas uppgifter om sinnessjuka, utdrag ur födelseböcker, dödsattester, å sjukhusen över patienterna förda journaler, obduktionsprotokoll och dylikt. Jämväl kyrkogårdsnämnden har anmärkt, att de uppgifter angående dödsorsaker, som meddelas nämnden, ofta äro av den natur, att de icke böra vara offentliga, något som emellertid ansetts förutsätta, att enahanda skydd beredes dödsattesterna och de på grund härav i kyrkoböckerna intagna uppgifterna.

Styrelsen för *Svenska Tidningsutgivareföreningen*, som utförligt behandlar frågan om handlingar rörande sinnessjukvården, vänder sig särskilt mot sinnessjukvårdskommitterades förslag 1923 (se ovan) och anför beträffande förslagets verkningar:

»Handlingar, journaler eller andra uppgifter bli (enligt förslaget) i regel ej tillgängliga för någon. Endast inom hospital, icke andra anstalter, gäller dock att förmyndare eller anhörig, såvitt han undertecknat intagningshandlingar eller svarar för betalningen, kan efter anmälan hos överläkaren, få 'taga kännedom' om journal rörande den intagne. Bland kända fall av obehörigt intagande hava de mest upprörande varit sådana som föranstalts av anhöriga. Om den intagnes vänner eller sådana anhöriga som icke medverkat vid intagningen, måhända övertygade att intagningen varit obehörig och föranledd av illojala syften, vilja åstadkomma rättelse och få honom uttagen från anstalten, så hava de icke möjlighet att påkalla åtgärder genom att förete handlingar, icke ens sådan handling som styrker att han är intagen

på den eller den anstalten. Är han under s. k. slutenvård, är han helt berövad sin frihet, ofta genom isolering i stängt rum. Hans möjlighet att meddela sig med yttrevärlden är dessutom kringskuren genom föreskrift att han ej utan särskilt tillstånd får besökas av någon, att brev eller skrivelser ej må tillställas honom eller från honom fortskaffas utan att, efter deras granskning, tillstånd därtill givits av överläkaren. Han själv, men ingen annan, kan anföra klagomål över intagning, kvarhållande eller tvångsbehandling. Klagomålen skola ställas till medicinalstyrelsen men insändas genom läkaren, som samtidigt skall avgiva yttrande över dem. Och även i medicinalstyrelsen skola undantagslöst alla handlingar om sinnessjuka vara hemliga. Han kan icke förnya ett klagomål förrän efter fyra månader; i sådant fall kan anstalten underlåta att insända dem. Kommer hans ärende inför Konungen, skola även där samtliga handlingar vara hemliga.

För en intagens vänner, som ansåge sig ha att förebygga en stor olycka, skulle under sådana lagbestämmelser knappast återstå annat än att, trots allt, vädja till offentligheten, antagligen närmast genom tidningarna. Säkerligen ha, även under nuvarande lagstiftning, inom många tidningsredaktioner sådana fall fått prövas, huruvida de skulle föranleda ingripande eller icke. Den prövningen, alltid svår och mestadels negativ till sitt resultat, bleve ytterligare försvårad om de autentiska och officiella källorna så fullständigt täpptes. I anförda uppgifter från vissa utländska lagstiftningar finner man i flertalet fall ett domstolsförfarande, fullt offentligt, föreskrivet för klagomål av detta slag. Sådant har även hos oss föreslagits och är också mera naturligt i betraktande av — vad man hos oss i detta fall synes ha förbisett — att det är en rättsfråga det gäller. Allmänheten i vårt land kan säkerligen aldrig väntas få förtroende till ett rättsförfarande där intet finge sippra ut, varken den klagandes talan eller de dömandes utslag.

Vid föregående tillfällen, även då mindre långt gående sekretessförslag än detta framburits men rönt motstånd på grund av interneringsfaran, har såsom skäl för förslagen anförts, såsom ock skett i berörda kommittébetänkande, att många och tillräckligt starka garantier funnes mot obehörig internering, särskilt det läkarintyg som fordrades för intagningen och den läkarkontroll som övervakar vården samt prövningen hos anstaltens direktion där landshövdingen är självskriven ordförande; det sista har särskilt betonats av medicinalstyrelsen.

Sinnessjukkommitterades betänkande är i avseende på sådana garantiers betydelse rätt belysande. Där omförmäles bl. a. att vid Stockholms hospital under åtskilliga år tillbaka en mycket stor del av intagningarna ägt rum genom polisremiss varvid funnits fogat läkarbetyg av innehåll att sinnessjukdom förelåge samt att trängande behov av hospitalsvård vore för handen. Samma förfarande tillämpades fortfarande mångenstädes vid intagning å kommunala sinnessjukhus och sinnessjukavdelningar. Erfarenheten hade — säga kommitterade vidare — givit vid handen att grundligheten av den gjorda läkarundersökningen i ett flertal fall varit otillfredsställande. Det hade sålunda upprepade gånger inträffat att å Stockholms hospital blivit intagna personer, som vid där företagen undersökning befunnits icke vara i behov av hospitalsvård, ehuruval läkarintyg om trängande behov därav förelegat.

Att det icke alltid, särskilt i andra vårdanstalter än Stockholms hospital, förlupit så lyckligt att misstaget inom skälig tid upptäckts och den intagne på grund därav blivit lössläppt, framgår av kända fall, såväl sådana som omtalas i pressen som även andra, därstädes aldrig omtalade, men i officiella aktstycken relaterade. Vid diskussionen i andra kammaren 1902 framhölls från regeringsbänken 'den femdubbla läkarekontrollen' såsom fullgod garanti. Oppositionen, som också segrade, representerades av flere talare, bl. a. Darin, Hen-

rik Hedlund, Hjalmar Branting och Karl Staaff, vilka skattade den garantien mindre högt, varjämte Adolf Hedin särskilt mot den femdubbla läkarkontrollen invände, att ju flere de officiella undersökarne varit som handlagt ett ärende, desto flere vore ju ock de som av en kommande undersökare måste skonas.»

Sedan styrelsen härefter relaterat en i justitieombudsmannens berättelse 1904 oförmäld fråga om intagning på hospital, fortsätter styrelsen:

»Såsom förut nämnts, uttalades under försvaret vid 1902 års riksdag för förslaget om sekretess för sjukvårdshandlingar flerehanda farhågor för följderne av gällande offentlighets bibehållande. Ingen av dessa farhågor har, styrelsen veterligt, i något enda fall besannats. Det är anmärkningsvärt att sinnessjukkommitterades betänkande, där motiveringen är i ovanlig grad minutös för varje författningsdetalj, icke har att åberopa något missbruk av hittills stadgade offentlighet såsom stöd för sin rent radikala tryckfrihetsreform som förvandlar nu rådande offentlighet till fullständigt förhemligande, så fullständigt att det läser kunna ifrågasättas, huruvida, därest förslaget varit lag, de kommitterade själva haft rätt att få till sig utlämnade eller till trycket befordra de utdrag som deras betänkande nu innehåller ur inspektionsberättelser och andra aktstycken rörande den praktiserade sinnessjukvården i riket; funnes icke därom någon specialförfattning eller hade icke någon särskild dispens stått att utverka, är det alldeles visst att så icke kunnat ske. Där- emot innehåller deras betänkande just i de nyssnämnda utdragen rikliga och talande fakta som tjäna till varning för inskränkning av något slag. Offentligheten bör i detta fall utan rubbning bibehållas.

Styrelsens mening är, att ett blivande stadgande, exempelvis efter mönster av 1912 års förslag 2:7, 2, må innehålla behövliga inskränkningar för handlingar rörande fattigvården, barnavården eller fångvården samt även allmänna sjukvården i vad den gäller kroppssjuka. I fråga om dem må anförda grannlagenhetsskäl gärna få gälla så långt tillräddligt är av andra hänsyn. Men sinnessjukvården bildar ett område för sig, till sin art väsentligt skilt från annan vård, även då det gäller dess ställning till ifrågavarande lagstiftning. Intresset att skydda den personliga friheten är här det dominerande och måste gälla såsom det högre och bestämmande vid sidan av det åberopade grannlagenhetsintresset, helst som dettas kränkning hittills icke kunnat påvisas. Utan att offentligheten bibehålles är den medborgerliga friheten på ifrågavarande område icke tillräckligt skyddad. Allmänhetens mening är i denna punkt mycket ömtålig, även påverkad av inom sinnessjukvården inträffade fall av annat slag än de här berörda. Det innebär fara att genom lagstiftning medverka till att förtroendet rubbas. Man bör ej heller misströsta om att bland läkarkårens representanter större villighet skall visa sig att behärta de anförda skälen och taga hänsyn till uppfattningen bland allmänheten, när de ändock kunna få vissa av sina önskemål fyllda på kroppssjukvårdens område. Att riksdagens hållning, sådan den kom till uttryck i andra kammaren 1902, skulle hava förändrats, finnes knappast någon anledning att antaga.

Med hänsyn till anförda förhållanden vill styrelsen sålunda förorda att i blivande bestämmelser om viss sekretess förhandlingar rörande allmän sjukvård o. s. v. görs undantag för sinnessjukvården, varav följden blir, att handlingar rörande denna falla under huvudregeln, som föreskriver offentlighet såsom i gällande lag. Blir offentlighetsregeln också utsträckt till kommuner samt inrättningar och stiftelser, kommer samma regel att gälla alla kommunala och måhända flertalet enskilda anstalter, varigenom en synnerligen kännbar brist i nuvarande bestämmelser blir avhjälpt, i det att företrädesvis just vid sådana anstalter offentlighetsrätten framträtt såsom behövlig.

Med avseende på de enskilda anstalter, vilka icke fölle under de nya bestämmelserna i tryckfrihetslagen, vore det önskligt att i allmän författning om sinnessjukvård infördes bestämmelser som utom annan kontroll åtminstone ålade sådan anstalt viss ständig skyldighet att tillhandahålla och till myndighet, även ortsmyndighet insända uppgift om därstädes intagna personers namn och hemvist m. m.

Någon avsevärd svårighet att i tryckfrihetsbestämmelserna eller i praktiken särskilja handlingar rörande sinnessjukvård och annan sjukvård torde icke behöva motses. Ett sådant särskiljande gjordes utan svårighet i 1923 års kommittéförslag till nytt stadgande i tryckfrihetsförordningen om sinnessjukvården ensam. Vid detta förslags tillkomst medverkade framstående representanter för läkarkåren.»

I väsentligt annan riktning än Tidningsutgivareföreningens yttrande går i denna del det yttrande, som avgivits av *Publicistklubbens* styrelse. Styrelsen, som inledningsvis framhållit angelägenheten att »se efter att offentlighetsprincipen icke löper fara att spännas för hårt», yttrar särskilt beträffande intagningshandlingar och sjukhusjournaler inom sinnessjukvården:

Överläggningar i nämnda fråga, som vid särskilda tillfällen ägt rum inom Publicistklubben, hava »lämnat talande vittnesbörd om de risker som under vissa omständigheter hota vid en alltför rigorös tillämpning av den allmänna offentlighetsgrundsatsen. Skulle det vara så att sjukhusjournalerna vid sinnessjukanstalter gjordes tillgängliga för offentlig kontroll och publicering, utan några som helst förbehåll, kunde det mycket väl hända, att effekten bleve motsatt den åsyftade. Vissa uttalanden från läkarhåll tyda därhän. Måhända finge man se en urvattning av journalernas innehåll, som flyttade över det viktigaste upplysningsmaterialet till 'privata' läkaranteckningar och som förvandlade de officiella journalerna till ett registratur allenast, en dubbelring, som givetvis ur ingen synpunkt kan anses tilltalande och lämplig.

Förklaringen till ett sådant kringgående av lagen erbjuder det inte heller någon svårighet att finna. Den ligger i en ganska naturlig åstundan från läkarnas sida att undandraga från obehörig insyn vissa uppgifter som det till följd av ämnets ömtåliga natur skulle vara besvärande för personen i fråga att se framlagda inför offentligheten. Med alla fördomar som fortfarande leva kvar på detta område kan det svårligen anses berättigat att kräva en ovillkorlig publiceringsrätt, utan förbehåll med hänsyn till föreliggande syften och personliga relationer till den internerade. Uppställandet av vissa villkor förefaller i och för sig rimligt och rätt. Det gäller bara att se till att de icke lända till förfång för den offentliga kontrollrätten och för den individuella friheten, som därav stödes. Blir — såsom Publicistklubben förutsätter — en nyreglering av klagorätten i interneringsmål genomförd så att en prövning i juridisk instans hör till medborgerliga rättigheter, torde emellertid farhågorna därutinnan undanröjas. I så fall lär man till skydd för den enskildes rätt kunna nöja sig med att, i förening med en friare prövningsrätt för den myndighet, som omhänderhar handlingen, stadga att handlingens utlämnande icke får vägras när det begäres av den som i handlingen avses eller med hans samtycke eller när på sinnessjukanstalt intagen i skrivelse till offentlig myndighet klagar över intagandet, kvarhållandet, behandlingen eller därmed sammanhängande omständigheter.»

Även styrelsen för *Svenska Landstingsförbundet* har yttrat sig i frågan och anført:

»Med hänsyn till de många för den enskilde medborgaren ömtåliga uppgifter, som innehållas i sjukjournalerna, kan styrelsen i likhet med docenten J. W. Nordenson, som företagit omförmälda utredning för läkarförbundet (se ovan s. 140), icke finna annat än att nu i samband med införande av förtydligande bestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet klart och tydligt bör sägas ifrån, att sjukjournaler, såväl de angående sinnessjuka som de angående kroppssjuka, äro undantagna från offentlighet, såvida icke vederbörande myndighet med hänsyn till den allmänna rättssäkerheten kan finna skäl att medgiva undantag.»

Beträffande fattigvårds- och barnavårdshandlingar yttrar *statens inspektör för fattigvård och barnavård* i en under hand meddelad P. M.: *Fattigvård och barnavård.*

»Behovet av bestämmelser, ägnade att skapa klarhet i fråga om skyldigheten för kommunala myndigheter att tillhandahålla allmänheten sina handlingar, har alltmåra gjort sig gällande. Från fattigvårds- och barnavårdshåll har detta senast kommit till uttryck å en av Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet i september 1926 anordnad instruktionskurs i Göteborg för representanter för fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder samt andra för barn- och ungdomsvård intresserade personer. Det framhölls där, att för närvarande visste ingen, hur långt berörda skyldighet sträckte sig, men att det vore synnerligen angeläget att möjlighet finnes för fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder att själva bestämma, i vilken utsträckning deras handlingar lämpligen borde stå till allmänhetens förfogande.

De i kap. 2 § 7 mom. 2 av det av särskilda kommitterade den 20 december 1912 avgivna förslaget till tryckfrihetsordning meddelade bestämmelserna i ämnet synas ändamålsenliga. Genom desamma har skydd givits mot obehörigt offentliggörande av handlingar rörande enskildas personliga förhållanden, samtidigt med att skyldig hänsyn tagits till det legitima intresset att ingående kunna följa de kommunala myndigheternas verksamhet.»

Stockholms stadskollegium uttalar, att fattigvårdsnämndens personalhandlingar rörande understödsbehövande böra vara undantagna från offentlighetsprincipen, då de här förekommande ingående uppgifterna om enskilda personers förhållanden böra hållas strängt skyddade emot obehörigt utnyttjande av en ovidkommande allmänhet.

Kammarrätten har däremot visserligen uttalat, att redogörelser för de undersökningar, som föregå fattigvårds lämnande eller erfordras för dess fortsatta utgående, samt för vissa undersökningar angående hemortsrätt och försörjningsplikt, i viss mån äro jämförliga med handlingar, som avses i TF § 2 mom. 4 und. 8, men förklarar sig likväl anse att ett förbud mot offentliggörande av sådana »icke lärer kunna komma i fråga utan mycket vittgående inskränkningar beträffande rätten att offentliggöra rättegångshandlingar i allmänhet».

Frågan om handlingar, som avse tillämpningen av lagen den 30 juni 1913 om behandling av alkoholister, har i flera yttranden särskilt berörts såtillvida, att dylika handlingar ansetts böra i vidsträcktare mån än nu är fallet (se und. 10) bliva skyddade. *Alkoholistvård m. m.*

Socialstyrelsen framhåller att handlingar i dylika ärenden »beröra i stor utsträckning enskilda personers mera intima förhållanden, deras hälsotillstånd, levnadsvanor, familjeförhållanden, ekonomiska ställning m. m. I öppen dag ligger att sådana handlingars offentliggörande skulle för de därav närmast

berörda personerna kunna medföra skada jämte betydande obehag. Men ej endast dessa utan jämväl andra i handlingarna omnämnda personer, såsom nära anhöriga, personer, som lämnat upplysningar m. fl., skulle löpa fara att utsättas för svåra obehag, därest handlingarna skulle vara tillgängliga för saken ovidkommande personer.

De hos *socialstyrelsen* förekommande handlingarna i alkoholistvårdsärenden äro i huvudsak av följande slag: 1) handlingar rörande alkoholistanstaltarnas personal, ekonomi och förvaltning i övrigt; 2) socialstyrelsens protokoll rörande beslut om överflyttning av internerad från en anstalt till annan, angående klagomål av internerad samt styrelsens yttranden till regeringsrätten i sådana ärenden; 3) till socialstyrelsen tillfälligt införskaffade s. k. intagningshandlingar rörande viss internerad; 4) av socialstyrelsen från anstalt införskaffade journaler och övriga anteckningar rörande viss internerad; 5) korrespondens rörande internerad eller åt dryckenskap hemfallen person; 6) inom socialstyrelsen fört kortregister över samtliga å alkoholistanstalter intagna personer; samt 7) inspektionsrapporter.

De under punkt 1) här ovan angivna handlingarna synas alltjämt böra vara tillgängliga för allmänheten. I vissa fall synes detsamma böra gälla handlingar, som angivas under punkt 2). Beträffande de under punkt 3) angivna handlingarna må framhållas, att dylika handlingar enligt § 2 mom. 4 st. 9 tryckfrihetsförordningen äro skyddade för offentliggörande, när de inkommit till länsstyrelse eller, på grund av besvär, till Kungl. Maj:t. Dessa handlingar, även när de finnas hos socialstyrelsen böra vara undandragna offentlighet. Under punkterna 4)—7) angivna handlingar beröra i största utsträckning enskilda personers förhållanden och synas därför böra undanhållas offentlighet.

Alkoholistanstalterna äro dels av staten ägda och förvaltade anstalter, dels av Konungen såsom allmänna erkända anstalter (s. k. erkända anstalter) och dels enskilda anstalter. De erkända anstalterna ägas och förvaltas av kommuner eller enskilda. Deras stadgar stadfästas av Kungl. Maj:t, och i deras styrelser utser Kungl. Maj:t ett visst antal ledamöter. De enskilda anstalterna ägas och förvaltas av enskilda sammanslutningar. Såväl erkända som enskilda anstalter erhålla statsbidrag till täckande av driftkostnaderna.

Å alkoholistanstalterna förekommande handlingar äro *dels* av den art, att de synas böra vara tillgängliga för offentligheten — exempelvis handlingar rörande anstalts förvaltning, avskrifter av polisförhørsprotokoll, beslut av socialstyrelsen eller länsstyrelse — och *dels* sådana, som innehålla upplysningar av mera privat natur angående de internerade — exempelvis journaler, biografiska anteckningar, meddelanden rörande de internerades föregående levnadsförhållanden och uppförande under interneringstiden. Därest handlingar av sistnämnda natur vore offentliga, skulle en internerad löpa risken att vid sin frigivning bliva utsatt för onödig uppmärksamhet till hinder i hans strävan att föra ett ordentligt och samhällsnyttigt liv. Insikten härom har redan tidigare kommit till uttryck i statsanstalternas och erkända anstalters reglementen i form av föreskrift, att anstalternas befattningshavare böra rörande de intagna och deras förhållanden gentemot obehöriga iakttaga tystlåtenhet. Offentlighetsreglens tillämplighet härvidlag skulle för övrigt medföra olägenheter även på så sätt, att de internerade under denna förutsättning icke kunde hindras från att taga del av de angående dem förda journalerna och biografiska anteckningarna, något som givetvis vore mindre lämpligt.

Nykterhetsnämndernas handlingar rörande alkoholistvården äro, med undantag av sådana som beröra nämndernas organisation och förvaltning, av den natur, att de icke böra vara offentliga. Med avseende härå må framhållas

den fara, för vilken den är utsatt, som anmält en alkoholmissbrukare för nykterhetsnämnden, och särskilt den anmäldes maka och andra nära anhöriga. Personer, som äro hemfallna åt dryckenskap, sakna i stor utsträckning insikt om sin svaghet för spritdrycker och anse i allmänhet den omständigheten, att de anmälts till nykterhetsnämnden, såsom en orättvisa, för vilken de ofta nog vilja utkräva hämnd. Framhållas må slutligen, att person, som står under nykterhetsnämndens uppsikt, mången gång onödigtvis kan skadas i sin borgerliga näring, därest hos nämnden befintliga upplysningar om honom komme till andras kännedom.

Med sammanfattning av vad nu anförts får styrelsen framhålla, att i fråga om handlingar rörande alkoholistvården bör meddelas förbud mot utlämnande av sådana handlingar, som angå enskildas personliga förhållanden, med mindre vederbörande chefsmyndighet finner utlämnandet vara av särskilt förhållande påkallat.»

Styrelsen för statens vårdanstalt för alkoholister på Venngarn erinrar, att handlingar angående å anstalten frivilligt ingångna (inträdesansökan, läkarutlåtande, prästbevis, redogörelse av nykterhetsnämnd eller av med den inträdessökandes förhållanden förtrogen person) ej åtnjuta skydd mot offentliggörande, enär de ej handläggas av K. B. utan direkt insändas till anstalten. Detta missförhållande bör enligt styrelsens mening ändras. Vidare anför styrelsen:

»För varje å Venngarn intagen person skall enligt anstaltens reglemente föras en särskild journal. I denna antecknas uppgifter angående ålder, yrke, utslagets datum och det väsentligaste av hans levnadslöpp före intagningen. Tillika skall här av anstaltens befattningshavare införas daganteckningar rörande hans sysselsättning å anstalten, hans uppförande, medgivna förmåner, ådömda bestraffningar samt alla de iakttagelser, som kunna belysa hans fysiska och psykiska tillstånd. Av utomordentlig betydelse för anstaltsarbetet och för samarbetet mellan olika anstalter är, att dessa biografiska anteckningar göras så utförliga som möjligt. För närvarande äro emellertid dessa journaler offentliga, vilket medför allvarliga olägenheter. Personliga förhållanden av mycket intim och ömtålig natur kunna på detta sätt prisgivas åt offentligheten. Sekretess är här nödvändig, och icke blott mot utomstående utan jämväl gentemot den internerade själv. Det kan icke ur synpunkten av hans förbättrande vara rådligt att låta honom — ofta uppriven och till ytterlighet sensibel — i journalen läsa, vad anstaltens rådgivande psykiater, läkare och befattningshavare meddelat eller antecknat om hans sinnestillstånd. Och ur ordningssynpunkt måste det anses mindre lämpligt, att en intagen skall hava rätt att taga del av de minnesanteckningar, som av anstaltsledningen nedskrivas rörande hans insikt om sitt läge, hans uppförande, utsikterna för hans förbättring o. dyl. Detta kan lätt giva anledning till missnöje och störningar i arbetet, vilket återigen kan föranleda, att anstaltsledningen gör dessa anteckningar mindre utförliga, än vad annars skulle vara fallet.

Rätten att få tillgång till eller offentliggöra handlingar av nu nämnda slag synes styrelsen därför böra inskränkas genom ett uttryckligt stadgande.

Helt säkert kunna emellertid fall uppkomma, då ett offentliggörande helt eller delvis av ovannämnda handlingar kunde vara till fördel likaväl för anstalten som för den intagne, t. ex. då en person föregives icke hava blivit behandlad i överensstämmelse med anstaltens reglemente. Likaledes böra anstaltens handlingar och journaler hållas öppna för utredningar, vetenskapliga undersökningar och för studier i sådana frågor, som sammanhånga med anstaltens verksamhet.

De motsatta intressen, varom nu nämnts, torde ej behörigen kunna tillgodoses på annat sätt än genom att tillerkänna anstaltens styrelse rätt att pröva, huruvida handlingarna böra utlämnas. Ett utlämnande bör givetvis ej medgivas, då det kan antagas, att detta kunde komma att missbrukas till skada för den internerade eller hans närstående, eller inverka på disciplinen inom anstalten. Ett korrektiv mot att styrelsen i eget intresse skulle missbruka denna prövningsrätt, ligger däri, att styrelsens beslut i sådant ärende kan i samma ordning, som gäller om besvärns anförande över andra styrelsens beslut, underställas högre myndighets omprövning.

Nödvändigheten att från offentlighet undantaga vissa av nykterhetsnämndernas handlingar framhålles av *Göta hovrätt, Fångvårdsstyrelsen, K. B. i Kalmar län m. fl. Stockholms stads nykterhetsnämnd* anför härom:

»Nykterhetsnämndens arbete berör till största delen enskildas personliga förhållanden. Att offentliggörandet av upplysningar härom skulle föranleda skada och obehag såväl för dem, som saken direkt berör, som för dem, vilka icke kunnat undgå bliva inblandade i ärendena, är uppenbart. I många fall skulle det till och med icke stanna enbart vid obehag för dem, som äro inblandade, utan betydligt allvarligare följder skulle kunna inträffa. Detta berör isynnerhet den gren av nykterhetsnämndens verksamhet, som hänför sig till lagen om behandling av alkoholister. De personer, som anmälas till nykterhetsnämnden för alkoholmissbruk, sakna så gott som utan undantag för många att själva inse sin ställning till spritdryckerna. De anse därför en anmälan till nykterhetsnämnden såsom en mot dem personligen riktad fientlig handling, för vilken hämnd i en eller annan form bör utkrävas. För detta ändamål erfordras emellertid kännedom om den anmälade. Då åt dryckenskap hemfallna personer ej sällan äro under rus farliga, förutom för sig själva även för andras personliga säkerhet, måste därför de anmälandes namn skyddas. Nykterhetsnämnden i Stockholm har även konsekvent vägrat lämna någon som helst upplysning rörande dem, som ingivit anmälan. Ett bestämt uttalande i författning om riktigheten av, bland andra, sådan åtgärd anser nykterhetsnämnden vara absolut ofrånkomlig. Gällande tryckfrihetsförordning föreskriver visserligen under § 2 en del undantag från offentlighetsprincipen för ärenden hörande till lagen om behandling av alkoholister, men undantagen äro icke tillräckligt omfattande för att lämna skydd i ovan angivet avseende.

Även förordningen angående försäljning av rusdrycker den 14 juni 1917 innehåller bestämmelser, enligt vilka nykterhetsnämnden har att ingripa i enskildas personliga förhållanden. Skärskilt kan i detta avseende åberopas 35 § i denna förordning, som medger nykterhetsnämnden rätt att under vissa omständigheter förordna att rusdrycker icke må utminuterats till namngiven person. Rätt till offentliggörandet av sådana beslut bör också förhindras.

Befattningen med ytterligare andra lagar och förordningar, som hänföra sig till nykterhetsnämndens arbete och vilka i allmänhet beröra enskildas personliga förhållanden, föranleder nykterhetsnämnden att allvarligt framhålla vikten av att effektiva bestämmelser fastställas till skydd för allt offentliggörande av sådana uppgifter.

På grund av vad sålunda anförts får nykterhetsnämnden uttala, att alla till nykterhetsnämnds handläggning hörande ärenden, av vad slag de vara må, som beröra enskildas personliga förhållanden, måste, till förekommande av obehag och skada för dem ärendena direkt beröra eller för dem, som däri i något avseende inblandats, genom betryggande lagbestämmelser undandragas offentligheten.»

I detta sammanhang bör även ett påpekande av *Kontrollstyrelsen* återgivas:

»Enligt 19 § i förordningen den 14 juni 1917 angående försäljning av rusdrycker äger den, som förmenar, att bolag obehörigen vägrat att till honom utminutera rusdrycker, att hos kontrollstyrelsen göra framställning om åvägabringande av rättelse i det överklagade förhållandet. Då sådan framställning inkommer till kontrollstyrelsen, inhämtar styrelsen alltid yttrande från vederbörande systembolag och i vissa fall även från nykterhetsnämnden inom den kommun, där personen i fråga vistas. I dessa yttranden måste systembolagen för att motivera av dem företagen åtgärd eller nykterhetsnämnderna för att styrka det berättigade i av dem jämlikt 64 § rusdrycksförsäljningsförordningen lämnade upplysningar och råd lämna redogörelse för den klagandes personliga förhållanden. Vissa av de upplysningar, som härvid framkomma, måste bliva av den natur, att de vid offentliggörande kunna skada den klagande. Det kan ur samhällelig synpunkt icke vara av något intresse, att dessa upplysningar, som äro av rent enskild natur, skola kunna publiceras. Det synes därför kontrollstyrelsen önskvärt, att styrelsen beredes möjlighet att förhindra offentliggörande av dylika handlingar i de fall, där deras offentliggörande skulle kunna skada enskild person.»

Stockholms stadskollegium uttalar, att de ärenden, som handläggas av utskänkningskommittén, i stor utsträckning torde röra enskildas förhållanden av den art, att berättigade intressen skulle trädas för nära, därest de utan vidare vore underkastade publicitet.

Fångvårdsstyrelsen erinrar om handlingarna i vissa inom dess verksamhetsområde fallande ärenden:

*Fångvård
m. m.*

»I fängelserna föras anteckningar för olika ändamål rörande där förvarade fångars personliga förhållanden, s. k. levernesbeskrivningar, rullor m. m., ur vilka utdrag meddelas i vissa tjänsteärenden i form av intyg och dylikt. I fångvårdsstyrelsen föres vid sidan av straffregistret förteckningar över villkorligt dömda och villkorligt frigivna, för vilka övervakningsböcker och frihetspass uppbearas med däri av övervakare och tillsyningsmän införda anmärkningar rörande personens enskilda förhållanden. Likaså föras i fångvårdsstyrelsen katalogiserade förteckningar över frigivna, som åtnjutit understöd, varjämte i särskilda akter samlas dem berörande uppgifter, som kunna vara av intimaste slag. Alla sådana handlingar synas böra från offentliggörande undandragas, då de innehålla upplysningar om persons leverne och seder, så vitt de lända honom till skada eller förklenande.

Det skulle vara till synnerlig nackdel, om illviljan komme att begagna sig av nu rådande möjlighet att ur nämnda handlingar tilltvinga sig upplysningar över dömda personer, för vilkas upprättande obemärktheten utgör den första förutsättningen. En inskränkning i tryckfriheten beträffande nu avsedda fall kan icke medföra våda för rättssäkerheten eller den personliga friheten, men väl bidra till den olyckliges möjlighet att inträda i de rättsinniga medborgarnas gemenskap.»

Beträffande kommunala handlingar i ärenden, som ligga nära fångvårdens intresse, önskar styrelsen förbud »att i andra fall, än allmänna lagen och gällande författningar utstaka, meddela eller till tryck utlämna utdrag av kommunala register, längder, protokoll och andra handlingar, i vad de innehålla upplysning, huruvida enskild person ådragit sig straffpåföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen eller om enskild persons leverne och seder i övrigt, så vitt de lända honom till skada eller förklenande». »Ett stadgande av sådan innebörd bör» — uttalar styrelsen — »gälla även kommunala anstalters, barna-

vårdsnämnders, fattigvårds- och nykterhetsnämnders handlingar, i vilka ej sällan torde ingå utredningar om personliga förhållanden av intim art. Undantagen böra likaledes gälla de kommunala polismyndigheternas samt stads- och häradshäktenas journaler, rapporter m. m. i vad desamma innehålla sådana upplysningar om enskilda personers leverne och seder, som ovan nämnts.»

Styrelsen för Svartsjö anför, att på grund av nu gällande bestämmelser »samtliga handlingar rörande de å Svartsjö internerade, nämligen polisförhørsprotokoll, protokoll hos poliskammare och länsstyrelse, utslag, prästbevis o. d. ävensom journaler och biografiska anteckningar samt meddelanden rörande internerades föregående levnadsförhållanden och uppförande under interneringstiden, äro offentliga. Ej heller äro de av anstaltens befattningshavare avgivna yttrandena över de internerade, ansökningar om nåd m. m. omgärdade med sekretess.» Nämda handlingars offentlighet bör enligt styrelsens mening inskränkas, dels emedan såväl de internerade som deras anhöriga kunna lida skada, genom att i dessa handlingar lämnade uppgifter om deras personliga förhållanden kunna offentliggöras, dels emedan de internerade nu både under och efter interneringstiden kunna taga del av över dem förda biografiska anteckningar och detta kan leda till missnöje och disciplinförseelse från de internerades sida. Nämda handlingar böra dock ej undandragas offentlighet »i vidare mån, än som kräves av omsorgen om den internerades och anstaltens eget intresse, t. ex. när det gäller att utreda en fråga om en internerad blivit behandlad i strid mot gällande föreskrifter för anstalten eller dylikt. Anstaltshandlingarna böra icke heller vara undanhållna för vetenskapliga undersökningar eller andra utredningar som av olika anledningar kunna av myndigheterna påkallas.» Styrelsen yttrar slutligen: »De motsatta intressen, varom nu nämnts, torde ej kunna behörigen tillgodoses å annat sätt än genom att tillerkänna anstaltens styrelse rätt att pröva, huruvida handlingar böra utlämnas.»

Styrelsen för statens uppfostringsanstalt å Bona framhåller, att den på många sätt praktiskt beaktar den synpunkten, att det ej, sedan elevs egentliga uppfostran på anstalten är avslutad, bör bliva bekant, att han varit intagen å Bona. Detta står i god överensstämmelse med stadgan för anstalten den 26 juni 1925 § 13: »Befattningshavare må ej meddela upplysningar till obehöriga om eleverna och förhållandena i övrigt å anstalten.» På anstalten föres en minnesbok, vari införes utdrag ur från vederbörande K. B. inkomna rannsakningshandlingar samt anteckningar angående eleven under hans anstaltsvistelse (såsom uppförande, flit och framsteg i skola och arbete, bestraffning). Styrelsen hemställer, »att den å anstalten förda minnesboken, så ock alla handlingar, som röra eleverna personligen, med undantag av in-tagningshandlingarna, vilka som rannsakningshandlingar under alla förhållanden äro offentliga, måtte undandragas publicitet».

*Passärenden
m. m.*

Socialstyrelsen meddelar, att utrikesdepartementet sedan 1920 inhämtar dess yttrande i frågor rörande beviljande av passvisering åt utländska undersåtar, som ämna här i landet taga arbetsanställning. Vid handläggningen av sådana ärenden har styrelsen ej sällan haft anledning införskaffa rätt ingående upplysningar om den utländska undersåtens eller hans svenska arbetsgivares privata förhållanden samt om enskildas yrkes- och affärshemligheter, som, komna till obehörigas kännedom, skulle kunna lända därav berörda personer eller företag till obehag eller skada, och som därför av styrelsen ej intagits i handlingar av offentlig natur. Genom bestämmelser i TF bör, enligt styrelsens mening, givas stöd åt den praxis, som från offentlighet undantager ärenden, berörande utländsk undersåtes rätt att bedriva förvärvsarbete inom

riket och andra ärenden rörande främlingskontroll, för så vitt i samband därmed framkomna upplysningars offentliggörande kan lända till skada för enskild person eller företag.

Pensionsstyrelsen förklarar sig hava tagit under överbäggande huruvida, därest ändringar göras i TF för lagfästande av kommunala handlingars offentlighet, undantag borde stadgas för pensionsnämndernas protokoll och handlingar, i vad dessa röra enskilda personers ekonomiska förhållanden o. d., men ej funnit tillräckliga skäl föreligga att föreslå en undantagsbestämmelse i förevarande fall.

*Pensions-
ärenden.*

Förhållandena inom skolväsendet hava från flera håll bragts i erinran. Sålunda berör *Skolöverstyrelsen* frågan om de ärenden, som förekomma vid de enligt § 171 läroverksstadgan anordnade s. k. klasskonferenserna. Redan 1909 hade Läroverksöverstyrelsen uttalat, att dessa ärenden borde ställas under sekretess. Då vad vid dylik konferens förekomme, i regel berörde rent personliga och enskilda ärenden, borde följaktligen protokoll, fört vid sådan konferens, ej i vidare mån vara underkastat publikationsrätt än att den offentliga granskningsrätten eller det offentliga intresset kunde anses vara i tillräcklig grad tillgodosedd. Till ifrågavarande slag av handlingar hade överstyrelsen hänfört även vid vissa läroverk för lärjungarna utfärdade s. k. anmärkningsböcker eller andra meddelanden av enahanda art, genom vilka de mot lärjungarna förevarande anmärkningar på vissa tider under läsårets lopp bragtes till vederbörande målsmans kännedom. I 1912 års betänkande hade emellertid kommitterade förklarat sig ej finna »fullgiltiga skäl för frångående av hittills gällande regler». *Skolöverstyrelsen* fasthåller emellertid nu vid, att erforderlig sekretess bör beredas åt vissa skoldisciplinen berörande handlingar (såsom protokoll vid klasskonferenser, anmärkningsböcker och andra meddelanden av grannliga natur, som från skolan lämnas vederbörande målsmän) ävensom handlingar i disciplinmål, som ingå till överstyrelsen, t. ex. domar angående lärjunges förvisning från undervisningsanstalt.

*Skolväsen-
det.*

Vidare anför styrelsen:

»Slutligen anser sig överstyrelsen böra upptaga frågan, huruvida handlingar, avseende såväl sådana disciplinära förhållanden inom en läroanstalt, som beröra lärares förhållande i tjänsten, som ock de här ovan omförmälda ärendena angående lärjunges förvisning från läroanstalt, och beträffande vilka vederbörande skolläkare, annan läkare eller medicinalstyrelsen kunna hava att avgiva yttrande, exempelvis rörande lärares sinnesbeskaffenhet, böra ställas under särskild sekretess.» Överstyrelsen hemställer om överbäggande, huruvida icke stadgandet i de nuvarande und. 10 »lämpligen skulle kunna utsträckas till att omfatta utlåtanden och skrivelser av medicinalstyrelsen och läkare rörande lärares och lärjungars sinnesbeskaffenhet i mål och ärenden av ovan antydd art. Särskilt må framhållas önskvärdheten av att utlåtanden och yttranden i här avsedda fall, vilkas avfattning är sådan, att, därest de bringades till offentligheten, de skulle komma att undergräva lärarens auktoritet bland lärjungarna, må vara underkastade behörig sekretess.»

Styrelsen för *Läroverkslärares riksförbund* har i en särskild framställning uttalat en motsatt mening, i det styrelsen, såväl beträffande nu ifrågavarande spörsmål som beträffande den ovan (s. 51) berörda frågan om hemlighållande i vissa fall av missnöjesanmälningar mot lärare anført i huvudsak följande.

Risken för att skolans anseende och lärarens auktoritet skulle kunna taga skada vore, vad lärarna beträffar, att föredraga framför de med sekretessen

förenade olägenheterna. »Däruti att nu offentlighetens ljus måste falla över anmälningar hos skolöverstyrelsen, ligger nämligen en viss garanti för att eventuella anmälare skola tveka att komma med andra anmärkningar än sådana, vilkas framställande kunna vara ägnade att till skolans och lärarens bästa medföra ett beivrande och rättande av ett verkligt missförhållande. Vidare äger under nuvarande praxis den anmälde alltid möjlighet att få del av den framställda anmärkningen och att försvara sig mot densamma.» Styrelsen framhäver, att med ifrågavarande handlingars hemlighållande förhållandena skulle bliva helt annorlunda; en sådan ordning vore så mycket mer betänklig, som lärare i särskilt hög grad vore utsatta för missnöjesanmälningar.

Stockholms stadskollegium yttrar:

»Även för skolorna torde fall föreligga, då ett offentliggörande skulle kunna obehörigen träda enskilda intressen för nära. Folkskoledirektionen har sålunda framhållit, att handlingar rörande enskildas personliga förhållanden av sådan art, att de icke böra vara för allmänheten tillgängliga, förekomma i samband med skolornas disciplinära verksamhet, skolhälsovården samt skolornas ekonomiskt stödjande verksamhet, i avseende såväl å de egentliga folkskolorna som fortsättningsskolorna, de högre folkskolorna och kommunala mellanskolan. Liknande äro förhållandena inom lärlings- och yrkesskolestyrelsens område.»

*Personal-
ärenden.*

På flera håll har man ansett det angeläget att bereda sekretess för vissa slags handlingar i personalärenden.

Sådana yrkanden hava framkommit beträffande handlingar i frågor av disciplinär och därmed jämförlig beskaffenhet. *Skolöverstyrelsens* och *Läroverkslärarnas riksförbunds* uttalanden i detta ämne hava nyss återgivits.

Såsom exempel på handlingar av personlig art, vilka borde skyddas mot offentliggörande, anför *Hallands läns landsting* det fall, att en tjänsteman kan hava skött sin tjänst på ett mindre tillfredsställande sätt, på grund varav han av vederbörande styrelse erhållit föreställningar härutinnan samt tillika tillåtit stanna kvar på sin plats mot villkor, att han för framtiden på ett oklanderligt sätt fullgör sin tjänst. Av *Stockholms stads tjänstenämnd* har såsom ett önskemål betecknats, att handlingar rörande frågor av disciplinär beskaffenhet icke göras tillgängliga för offentligheten: »I samband med ärenden, som röra varning och andra bestraffningsåtgärder, förekomma nämligen ofta redogörelser för förhållanden, vilkas offentliggörande skulle vara till stor skada för den enskilda befattningshavaren utan att tjäna något kommunens intresse.» *Skara domkapitel* önskar skydd för skolråds och folkskolestyrelsens protokoll angående varning av folkskollärare. Jfr även ovan under mom. 14:o.

Från flera håll har uttalats, att möjlighet till sekretess i vissa fall vore önskvärd vid tjänstetillsättningar inom den kommunala förvaltningen.

Sålunda anför Stockholms stadskollegium:

»Tjänstenämnden framhåller vidare, att vid ansökningar till ledig kommunal befattning ofta förekommer, att sökanden förbehåller sig sekretess ej blott med avseende å ansökningshandlingarnas offentliggörande utan även i fråga om ett bekantgörande av sökandens namn. Ett skydd mot publicitet i sådana fall torde ofta vara motiverat av personliga intressen, och det kan även vara av betydelse för staden, särskilt när det gäller högre, mera svårbesatta befattningar, då full offentlighet över hithörande handlingar kan tänkas återverka på urvalet

av kompetenta och lämpliga sökande. Tjänstenämnden har emellertid erinrat därom, att frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i personalärenden kan komma att stå i ett visst beroende av eventuella föreskrifter om besvärsmätt i dylika fall. I samma riktning som tjänstenämnden har gatunämnden i denna punkt uttalat sig.»

Även K. B. i Jämtlands län betonar behovet av sekretess för ansökningar till högre tjänster vid kommunala affärsverk. I liknande riktning uttalar sig Stockholms läns landsting.

Stockholms stadskollegium återger ett yttrande av revisionskontoret:

»Att de förberedande utredningar, undersökningar och anmärkningspromemorior, som inom revisionskontoret utföras och tillställas de tjänstemän och verk, som kontorets granskning avser, icke böra betraktas såsom kommunala handlingar i den mening, att de böra vara offentliga, torde vara uppenbart. De handlingar och skrivelser, som revisionskontoret efter slutförd granskning avger till vederbörande förvaltningsmyndigheter samt revisorer, böra emellertid icke undantagas från offentlighetsprincipen.»

Det råder ej delade meningar om nödvändigheten att meddela bestämmelser, varigenom yppandet av uppgifter om enskildas personliga förhållanden i viss utsträckning förhindras. Innan frågan om den omfattning, vari detta bör ske, upptages till behandling, må emellertid frågan om formen för de bestämmelser, som i detta ämne bliva nödvändiga, tagas i betraktande.

I den mån gällande TF beaktat det ifrågavarande intresset, har det skett genom specialregler, vilka avse bestämda arter av handlingar hos bestämda myndigheter; dessa specialregler hava utformats på olika sätt för olika områden, med hänsyn till särskilda där rådande förhållanden. I flera i ärendet avgivna yttranden (se t. ex. Medicinalstyrelsen) har avsetts, att denna form fortfarande skulle komma till användning.

Det bör nu först och främst klargöras, huruvida det är lämpligt att vid en utvidgning av reglerna i dessa ämnen fortfarande följa samma metod.

Metoden erbjuder vissa påtagliga fördelar. Den gör det framför allt möjligt att klart och otvetydigt begränsa sekretessens räckvidd. Skall sekretessen utsträckas till nya områden, uppstår, såsom åtskilliga av de ovan återgivna yttrandena utvisa, på många punkter behovet att mot varandra väga i och för sig berättigade sekretess- och offentlighetsintressen. Genom uppräknningar av den typ, som förekommer i gällande stadganden, kan lagstiftaren själv i enskildheter företaga denna maktpåliggande avvägning och tillse, att icke sekretessen sträcket längre än som kan anses ovillkorligen nödvändigt.

En dylik avvägning med hänsyn till den särskilda arten av de verksamhetsgrenar, där viss sekretess vore behövlig, framstår som särskilt önskvärd, om man tager i betraktande dessa verksamhetsgrenars mångskiftande beskaffenhet och de olikartade synpunkter, som i olika fall kunna och böra anläggas på frå-

Motivering till mom. 17:o och 18:o (jämte de under n:r 2:o och 3:o upptagna lagförslagen).¹

¹ Vid jämförelse mellan den följande motiveringen och ovan (s. 139—157) återgivna yttranden har man att erinra sig, att de stadganden (mom. 17:o och 18:o), som här föreslås, uteslutande avse stats- och kommunalmyndigheter, varemot flera av yttrandena utgå från att regler skulle givas som (i likhet med 1912 års förslag) även avsåge allmänna, av Konungen stadfästade stiftelser och inrättningar.

gan om sekretess och offentlighet. Det kan icke med skäl göras gällande, att stat och kommun, i vilka situationer de än träda i beröring med den enskilde, böra i lika vidsträckt mån respektera privatlivets helgd och skydda detta för offentligheten. Förhållandena gestalta sig tvärtom mycket olika.

Det gör t. ex. en viss skillnad, om en verksamhet bedrives i den enskildes intresse eller ej. Det kan med en viss rätt göras gällande, att den, som åtnjuter fördelar av en offentlig verksamhet, även bör få finna sig i de med offentligheten förenade olägenheterna.

Med denna synpunkt korsar sig emellertid en annan: hänsynen till det förhållande å den enskildes sida, som föranlett, att det allmänna kommit att befalla sig med honom. I den mån detta förhållande från lagstiftarens synpunkt framstår såsom på ett eller annat sätt klandervärt, förtjäna den enskildes anspråk på diskretion mindre respekt än då den helt oförvitlige medborgarens förhållanden blottas.

Det intresse, varmed det allmänna omfattar olika verksamhetsgrenar, kan också växla.

Om lågstiftningen på en viss punkt beaktar det enskilda sekretessintresset, kan en bidragande anledning härtill vara, att icke blott de enskilda, utan — medelbart — även staten i motsatt fall tillskyndas skada och olägenhet. Det kan nämligen inträffa, att enskilda personer, i betraktande av risken att finna sina förhållanden prisgivna åt offentligheten, avhålla sig från att träda i en sådan förbindelse med myndigheterna, som ur det allmännas synpunkt är önskvärd. Här blir då nödvändigt för lagstiftaren att för sig klargöra, hur högt han skattar behovet av denna förbindelse. Ett sådant bedömande kan, där stora intressen stå på spel för staten, föranleda att i särskilda situationer hänsyn tagas även till i och för sig jämförelsevis mindre beaktansvärda sekretessintressen.

Arten av den verksamhet, till vilken handlingarna höra, kan också vara av betydelse för bedömandet. I det ena fallet är behovet av offentlig kontroll mera framträdande, i det andra mindre. Är det fråga om kostnader för det allmänna, behöves denna kontroll mera än då sådana ej ifrågakomma. Gäller det handhavande av offentlig tvångsmakt mot enskilda, är den offentliga kontrollen likaledes i särskilt hög grad behövlig.

Ur växelverkan mellan de olika synpunkter, som här antytts, torde följa, att spörsmålet om sekretess och offentlighet egentligen bör bedömas på väsentligt olika sätt inom olika grenar av sådan verksamhet, som berör privatlivet och dess förhållanden. Allmänna grundsatser äro här ej omedelbart tillämpliga, ty frågan måste i varje särskilt fall bero av den hänsyn, som lagstiftaren, i betraktande av de olika synpunkter som här antytts, finner lämpligt att taga till de enskildas anspråk på diskretion.

Vad nu anförts, pekar i den riktning att man borde fortgå på den redan inslagna vägen och sålunda med avseende å olika verksamhetsgrenar meddela regler i TF avpassade efter deras särskilda förhållanden.

Andra synpunkter peka emellertid i motsatt riktning.

Vad man kan invända mot den hittills tillämpade formen är framför allt

att en utförlig uppräknig av olika slags handlingar och olika slags myndigheter överhuvud taget är föga lämplig i TF. De skäl, som tala mot alltför detaljerade stadganden i denna hava redan i annat sammanhang anförts (s. 35 f.). Det synes icke vara förenligt med TF:s karaktär av grundlag att reglera frågan med den utförlighet, som av de nu anförda synpunkterna påkallas.

I synnerhet förtjänar det beaktas, att risken av att de en gång meddelade bestämmelserna bliva omtvistliga till sin innebörd genom efteråt vidtagna förändringar på förvaltningens område, liksom ock av att sådana förändringar fördröjas genom nödvändigheten att samtidigt ändra TF, på detta område är särskilt påtaglig.

Dessa olägenheter övervunnes med ett slag, om man ansåge sig kunna intaga de regler, som behövas, i allmän lag. Denna utväg måste ur flera synpunkter betecknas som tilltalande. Den skulle nämligen möjliggöra, att de bestämmelser, varigenom offentligheten inskränkes, erhöles en försiktigare avfattning än den generella, som måste tillgripas, om frågan skall regleras i grundlag. Den skulle även möjliggöra en smidig anpassning efter sig företeende behov. I TF behövde i så fall intet annat stadgande i ämnet införas än ett bemyndigande till särskild lagstiftning under vissa allmänt angivna förutsättningar. Stadgandet kunde exempelvis erhålla det innehåll att Konungen och riksdagen finge befogenhet att beträffande handlingar, som anginge hälso- eller sjukvård, fattigvård, barnavård, fångvård och därmed jämförlig verksamhet, föreskriva att de ej finge före viss tid utlämnas.

Emellertid har denna linje, trots de med densamma förenade fördelarna, icke ansetts kunna följas. Skälen hava tidigare angivits (s. 36): i betraktande av den obenägenhet, som från statsmakternas sida visats mot att till allmän lag överflytta TF:s innehåll, måste man utgå ifrån att en dylik överflyttning särskilt på denna mycket viktiga punkt icke skulle vinna deras godkännande. Antingen finge man giva lagstiftningen mycket fria händer — men då möta med styrka betänkligheterna mot att möjliggöra införandet av sekretess utan den garanti för sorgfälligt övervägande som grundlagstiftningsförfarandet bereder. Eller också finge man i grundlagen utstaka relativt snäva gränser för lagstiftningsmaktens rörelsefrihet — men väljes denna väg, torde man, genom reglernas fördelning på grundlag och allmän lag, riskera att göra dessa alltför invecklade.

I anslutning till 1912 års förslag, och med beaktande jämväl av riksdagens önskemål om mera »generell kvalificering» av undantagen i TF § 2, har därför eftersträfvats att med reglernas bibehållande i TF giva dem en så pass allmängiltig formulering, att de förut antydda olägenheterna av ämnets reglering i grundlag i möjligaste mån undvikas. Detta — att det detaljerade uppräknandet av olika slags handlingar undvikas — innebär såsom en logisk konsekvens, att reglernas innehåll i stort sett blir enhetligt. Detta har ansetts ur vissa synpunkter erbjuda ytterligare fördelar: då de verksamhetsområden, varom här blir fråga, mångenstädes gripa in i varandra, och då handlingar tillhörande de olika områdena i stor utsträckning måste förefinnas hos samma myndigheter, är det en påtaglig vinning, att såvitt möjligt samma regler bliva

tillämpade. Att detta dock ej alltigenom låter sig göra, skall framgå av det följande.

Vid en dylik generell klassificering har man först och främst att taga fasta på och i lagtexten angiva just det intresse, som av lagen bör skyddas: intresset av skydd för uppgifter om personliga förhållanden. Det vore ur vissa synpunkter tilltalande att kunna i lagen närmare angiva, vad härmed borde förstås. Man kunde då tänka sig att såsom skyddade särskilt angiva uppgifter om hälsotillstånd, leverne och seder (jfr mom. 15:o), familjeförhållanden o. s. v. Med hänsyn till svårigheten att på detta sätt giva en uttömmande och i övrigt tillfredsställande bestämning har förslaget emellertid stannat vid den allmänna formulering — »enskildes personliga förhållanden» — som förekom i 1912 års förslag och på ett ställe (i und. 14) kommit till användning i gällande TF. Att detta uttryck kan antagas giva tillräckligt säker ledning åt rättstillämpningen, styrkes i sin mån därav att bland de många yttranden, som berört just förevarande ämne, ingen tvekan härutinnan kommit till uttryck. Att vid sidan av personliga förhållanden i allmänhet särskilt nämna upplysningar om sjukdom såsom skyddade torde vara överflödigt.

Man kan emellertid ej utan vidare inskränkning bestämma, att handlingar, som röra personliga förhållanden, skola hemlighållas. Snart sagt överallt inom statens och kommunernas förvaltning förekomma handlingar av denna beskaffenhet. Det skulle därför föra till vittgående och svåröverskådliga konsekvenser, om man stadgade sekretess för alla dylika handlingar. Den naturliga och nödvändiga begränsningen torde ligga däri, att man — utan angivande av bestämda myndigheter och bestämda slag av handlingar — nämner de grenar av statlig eller kommunal verksamhet, inom vilka skyddet skall gälla. Bestämningen bör icke allt för nära anknyta till bestående avgränsningar av olika verksamhetsområden (sålunda har undvikits att, på sätt i und. 12 skett, nämna vissa bestämda lagar), men å andra sidan vara så koncis, att dess tillämplighet i möjligaste mån kan överblickas och en opåräknat vidsträckt användning förebyggas. — I vad nu sagts står förslaget helt och hållet på samma grund som 1912 års förslag.

Då man försöker att bestämma de verksamhetsområden, på vilka sekretess i större eller mindre mån bör gälla, visar sig med full tydlighet, hurusom en av grundlag företagen reglering med nödvändighet blir summarisk och i någon mån godtycklig. Dessa olägenheter torde emellertid vara oundvikliga; till någon del böra de emellertid kunna avhjälpas genom den närmare utformningen av reglerna.

Förslaget upptager liksom 1912 års förslag först *allmän hälso- och sjukvård*. Mot hithörande handlingars skyddande har i allmänhet endast på en punkt motstånd yppats, nämligen i avseende på handlingar angående sinnessjukvården. Något undantag, varigenom dessa handlingar gjordes offentliga, har emellertid ej upptagits i förslaget, enär skälen mot en sådan undantagsbestämmelse syntes starkare än de som anförts för densamma (se ovan s. 142, 148). Det har icke förbisetts, att termen »allmän hälso- och sjukvård» är i viss mån obestämd

till sin innebörd. Att åt rättstillämpningen överlåta att bestämma, vad som skall anses ligga i uttrycket, kan emellertid ej vålla större svårigheter än de som uppkomma vid tolkning av motsvarande termer i andra författningar. Nämnas bör, att förslaget utgår ifrån, att de handlingar, som avses i nuvarande und. 12, kunna anses tillhöra »allmänna hälso- och sjukvården»; däremot ej alltid de i und. 10 berörda handlingarna, som därför ock beaktats i mom. 16:o av förevarande förslag. Genom att detta moment särskilt upptagits i förslaget, har också givits uttryck åt den uppfattningen, att läkares samt hälso- och sjukvårdsmyndigheters utlåtanden, intyg o. s. v. icke böra anses som hemliga, då de förekomma i ärenden, som i och för sig ej falla inom allmänna hälso- eller sjukvården (så t. ex. icke läkarintyg, som av parter företes inför domstol, eller som ingivas vid tjänstetillsättningar och i andra personalärenden).

Till »handlingar rörande allmän hälso- och sjukvård», som »angå enskildes personliga förhållanden», torde alla de olika slag av handlingar, som berörts i Medicinalstyrelsens yttrande (se ovan s. 144 f.), vara att hänföra; sålunda intagningshandlingar och journaler å sjukvårdsinrättningar, motsvarande handlingar å barnbördshus, ävensom tjänsteläkares journaler. I avgivna yttranden hava några provinsialläkare även erinrat om de av barnmorskor jämlikt reglemente den 21 november 1919 förda dagböcker; även å dessa blir bestämmelsen tillämplig.

Genom inskjutande av orden »*försäkring mot olycksfall i arbete*» har mom. 17:o kunnat ersätta det nuv. und. 14, till den del detta avser enskildas personliga förhållanden (se i övrigt mom. 32:o).

Handlingar angående *fattigvård* och *barnavård* upptogos i 1912 års förslag och upptagas även i förevarande förslag. Detta har dock icke skett utan viss tvekan, särskilt beträffande fattigvården, där ett kringskärande av den offentliga kontrollen måste väcka starka betänkligheter. Denna tvekan har dock, i vad avser kommunala handlingar, fått falla särskilt med hänsyn till riksdagens reservationslösa förord (se ovan s. 70) för hemlighållande av kommunala handlingar, som röra enskildas personliga förhållanden. Emellertid har med avseende på den nu ifrågavarande kategorien den begränsningen ansetts utan olägenhet kunna göras, att endast handlingar, som finnas hos kommunalmyndigheter, uteslutas från offentlighet. Denna ordning synes hava sitt berättigande däri, att de situationer, i vilka statsmyndighet handlägger fattigvårds- och barnavårdsärenden av sådan beskaffenhet att handlingarna lämna upplysningar om enskildas personliga förhållanden, företrädesvis torde vara sådana där intresset av offentlig kontroll med särskild styrka gör sig gällande.

Förslaget upptager vidare, i likhet med 1912 års förslag, *fångvården*.

Handlingar rörande *behandling av alkoholister* äro nu i viss utsträckning skyddade genom und. 10. Deras upptagande i mom. 17:o innebär ett tillgodo-seende av de önskemål om utsträckning av skyddet, som från flera håll kommit till uttryck (se ovan s. 149 ff.).

Förslaget innefattar vidare handlingar rörande *behandling å anstalt eller inrättning där intagande sker tvångsvis*. Inom denna kategori falla, utom

anstalter för sinnessjukvård, fängelser, alkoholistanstalter, arbetshem och skyddshem, som även tillhöra andra redan berörda kategorier, dessutom också tvångsarbetsanstalter och anstalter för tvångsuppföstran. Stadgandet kan även tillämpas å varjehanda andra slags inrättningar av jämförlig art, så t. ex. å vårdanstalter och interneringsanstalter, vari enligt förslag i Kungl. Maj:ts proposition nr 10 till innevarande års riksdag mindre tillräkneliga förbrytare och återfallsförbrytare skola kunna intagas. Betonas bör, att endast sådana handlingar tänkas underkastade sekretess, som avse behandlingen å anstalten, sålunda ej de handlingar, som avse själva intagandet, t. ex. handlingar hörande till K. B:s beslut om ådömande av tvångsarbete.

Slutligen upptager förslaget handlingar rörande *personlig övervakning av enskilda, då sådan blivit i lag eller författning föreskriven*. Härmed syftas på den tillsyn över frigivna fångar, villkorligt frigivna och villkorligt dömda, varom Fångvårdsstyrelsen yttrat sig, vidare på den övervakning av frigivna som äger rum enligt lagen ang. lösdriivares behandling, samt på den främlingskontroll, som berörts av Socialstyrelsen.

Vid de nu uppräknade kategorierna har förslaget, i vad angår statsmyndigheters handlingar, stannat. Det har ej förbisetts, att det finnes verksamhetsområden av besläktad natur, där intresset av handlingars hemlighållande ur de synpunkter, varom här är fråga, stundom kan te sig lika berättigat som på de områden, vilka i förslaget beaktats. Detta torde dock vara oundvikligt, för såvitt man ej vill inlåta sig på en i grundlag föga lämplig detaljreglering och också vill undvika sekretessbestämmelser av alltför tånjbar natur. Särskilt torde det vara anledning att påpeka, att något stadgande, som uteslöte handlingar i vissa disciplinära frågor från offentlighet, med hänsyn till det starka intresset av offentlig kontroll på detta område icke har upptagits i förslaget. Det nu sagda gäller särskilt om statstjänstemännens disciplinära ställning. Något annorlunda ställer sig frågan om det ingripande i disciplinär väg mot skolorngdom, varom Skolöverstyrelsen yttrat sig. En för detta område avpassad specialregel synes dock knappast vara erforderlig.

Däremot hava de särskilda förhållandena inom den kommunala förvaltningen ansetts kunna motivera en specialbestämmelse, vilken ger vederbörande kommunala stämma eller representation befogenhet att med avseende å andra grupper av handlingar, i vilka personliga förhållanden beröras, stadga undantag från offentligheten. Denna undantagsbestämmelse (mom. 18:o) har särskilt föranletts av riksdagens uttalande om behovet av skydd för kommunala handlingar i allmänhet, till den del de avse enskildas personliga förhållanden. — Regeln har utformats efter samma grundsatser som regeln i mom. 8:o st. 2, med den enda avvikelser, att det sörjts för att handling, som en gång blivit hemlig, såsom regel får förbliva det, oaktat vederbörande stämma eller representation ej förnyar det beslut, på grund av vilket den erhöU egenskapen av hemlig.

Huruvida med 1912 års förslag åsyftades förbud mot utlämnande även av protokoll och handlingar innefattande myndighets beslut synes ej vara fullt klart. Emellertid har det, särskilt med hänsyn till betydelsen av att förutsätt-

ningarna för utövande av besvärsmätt ej undanryckas, i förevarande förslag tydligt utsagts, att utlämnandet av protokoll och sådana handlingar, som nu sagts, såsom regel ej får förvägras. Men förslaget har desslikes måst taga hänsyn till att sekretessintresset i vissa fall har det starka berättigande, att jämväl dylika handlingar böra hemlighållas (jfr nu und. 12 och 14). Därom kan enligt förslaget bestämmelse meddelas i lag stiftad av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt. Då i förslagen till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar (nr 2:o), lag om hemlighållande av handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister (nr 3:o) och lag om utlämnande av vissa till försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens verksamhet hörande handlingar (nr 5:o) 2 § sagts, att »alla protokoll och handlingar» skola hemlighållas, har avsikten varit att därmed uttrycka, att TF:s nu berörda undantag i dessa fall ej skall äga tillämpning. För det i lagförslaget nr 3:o behandlade fallet innebär detta en utvidgning av sekretessen, som emellertid, med hänsyn särskilt till att de regler, som nu föreslås, även skola avse nykterhetsnämnderna, torde få anses berättigad.

Enligt 1912 års förslag skulle förbudet mot utlämnande gälla under obestämmd tid. I flertalet fall torde emellertid en så sträng sekretess vara överflödig. Med hänsyn till den försiktighet, som torde böra iakttagas vid nya sekretessbestämmelsers införande, har därför förslaget stannat vid en tid av fem år såsom i de flesta fall tillräcklig. Men tydligt är, att ett så kortvarigt skydd i många av de situationer, som i momentet avses, är av ringa värde. Utsträckt tid för hemlighållandet skall därför enligt förslaget kunna bestämmas genom lag stiftad av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt. Nyss berörda förslag till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar och till lag om hemlighållande av handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister innehålla sådana undantagsbestämmelser. Liknande undantagsbestämmelser torde även på andra områden visa sig önskvärda, så t. ex. i fråga om sjukvårdshandlingar. I enlighet med den plan, som följts vid betänkandets utarbetande (se s. 4), hava emellertid förslag härutinnan ej framlagts. I intet fall skall en handling kunna hållas hemlig för all framtid; i överensstämmelse med riksdagens ofta återopade uttalande 1921 har en maximigräns av 50 år efter vederbörandes död bestämts.

Förbudet mot utlämnande kan emellertid icke göras ovillkorligt. Varje handa intressen stå, såsom redan antytts, och som f. ö. med all tydlighet framgår av ovan återgivna uttalanden, emot sekretessintresset och måste beaktas.

För lösning av dessa konflikter, vilka i många situationer tvivelsutan kunna bli synnerligen svårartade, kunde man möjligen vara benägen att förorda den utvägen, att vederbörande myndigheter finge efter avvägning av de motsatta intressena bestämma, när utlämnande finge äga rum. Vid denna utväg hava i avseende å olika slag av handlingar Socialstyrelsen, styrelserna för Svartsjö och Venngarn m. fl. stannat. Från många håll hava liknande uttalanden gjorts beträffande utlämnandet av kommunala handlingar. Såsom allmän princip har

emellertid denna skälighetsprövning här, lika litet som på andra punkter i förslaget (se s. 32 ff., 74) kunnat godtagas. Vikten av de intressen, varom fråga är, har ansetts påkalla en bestämdare precisering av de situationer, i vilka utlämnande bör kunna äga rum.

1. Först och främst måste observeras, att stadgandet i sin helhet är till för enskilda intressens skull. Därför bör ock dess verkan bortfalla, om den eller de enskilda, som avses i en handling, begära eller medgiva dess utlämnande. Huruledes denna regel i vissa fall bör lida en inskränkning, se nedan.

2. Den enskilde, vars intressen beröras av ett hos myndighet förekommande ärende, tryggas i många situationer redan genom denna regel vid sin rätt att utbekomma handlingar som angå honom. Detta är dock icke alltid fallet. Det kan hända att en handling angår ej blott A utan även B. Exempel erbjuder en mot A enligt alkoholistlagen riktad anmälan av B, för vars utbekommande enligt den nyss angivna regeln skulle krävas samtycke även av B. Lagstiftningen måste emellertid, åtminstone i vissa situationer, taga hänsyn till A:s intresse av utbekommande, oaktat B motsätter sig detsamma. Sådan hänsyn synes böra tagas, då fråga är om åtgärder som på ett särskilt kännbart sätt beröra A:s rätt och frihet. För hans anspråk på kännedom om det material, på vilket åtgärderna grundas, synes i sådana fall B:s intresse (t. ex. att förbli okänd) böra vika. En sådan situation synes särskilt föreligga, då en person med tvång berövats sin frihet eller sådant frihetsberövande ifrågasättes. Från flere håll har visserligen särskilt i avseende å tillämpningen av alkoholistlagen ett motsatt betraktelsesätt utvecklats; därvid synes emellertid möjligheten av misstag å myndigheternas sida icke hava tillräckligt uppmärksamats. Därför innehåller förslaget, att den vars intagande å allmän anstalt eller inrättning ifrågasättes eller som å dylik anstalt eller inrättning behandlas eller behandlats, skall äga utbekomma sådana handlingar, som angå behandlingen eller intagandet. Denna rätt har synts vara av den vikt att den bort tryggas i grundlag (mom. 17:o, andra stycket). Förvisso kunna ock andra situationer tänkas, där en persons rätt är beroende av tillgång till en handling som han enligt förslagets hittills berörda regler ej kan utfå, och där det på denna grund måste te sig önskvärt att dylik tillgång beredes honom. Det torde emellertid ej låta sig göra att formulera en sådan regel så, att ej dess tillämpning komme att erbjuda myndigheterna mycket stora svårigheter och på denna grund bleve osäker och godtycklig. Förslaget förutsätter därför att dylika behov av tillgång till handlingar skola kunna avhjälpas på den tredje av de vägar förslaget anvisar. Dessutom ingriper den allmänna regel (mom. 41:o), som ger rätt till utbekommande av handlingar åt var och en som vare sig inför domstol eller administrativ myndighet kan sägas intaga parts ställning.

3. Den tredje vägen öppnas därigenom att »lag eller författning» kan göra undantag från förbuden mot utlämnande. Likasom enligt 1912 års förslag har således regeln i mom. 17:o närmast betydelsen av en maximigräns för hemlighållandet, inom vilken det står fritt för Kungl. Maj:t och riksdag att genom lag stadga hur långt gående undantag som helst och för Kungl. Maj:t att i administrativ väg meddela förordnanden av enahanda innebörd. Det har vid

förslagets utarbetande förutsatts, att man på denna väg kan tillgodose bl. a. föräldrars, andra anhörigas, stärbhusdelägaras m. fl. berättigade intresse av tillgång till sjukvårdshandlingar. Genom av Kungl. Maj:t utfärdad författning bör ock kunna bestämmas, under vilka förutsättningar eljest hemliga handlingar skola hållas tillgängliga för forskningsändamål (jfr ovan s. 144).¹ På samma sätt bör också sjukvårdsmyndigheters skyldighet att utlämna handlingar till polismyndigheter, domstolar m. m. kunna regleras.²

4. Ytterligare en inskränkning i sekretessen gör förslaget, då det i huvudsaklig överensstämmelse med 1912 års förslag utsäger, att utlämnande skall äga rum, då vederbörande myndighet anser trygghet vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den som däri avses (mom. 17:o, tredje stycket). Emellertid har det ej kunnat förbises, att, såsom särskilt framgår av Medicinalstyrelsens utlåtande och ett flertal av de från läkarhåll avgivna yttrandena, en dylik prövning i vissa fall kan vara av den maktpåliggande art, att den ej lämpligen kan anförtros åt eller krävas av den myndighet, som enligt TF närmast är ansvarig för utlämnandet. Även styrelsen för *Landskommunernas förbund* anser, att en dylik prövning mången gång skulle sätta de kommunala funktionärerna på alltför hårda prov. Med hänsyn härtill gör förslaget det möjligt att genom lag överflytta denna prövning till högre myndighet, som med större säkerhet kan företaga den. Det skall sålunda enligt förslaget kunna genom lag bestämmas, att anspråk på utbekommande av sjukjournaler skola av vederbörande läkare hänskjutas till exempelvis Medicinalstyrelsen. Förslaget tager vidare hänsyn till att sekretessintresset i vissa fall har så starka anspråk på beaktande, att utlämnande efter myndighetens fria prövning av möjligheterna för missbruk bör uteslutas. För dylika fall bereder förslaget möjlighet att, likaledes genom lag, bestämma, att utlämnande under de förutsättningar, varom här är fråga, ej alls må äga rum. Dylik lagstiftning torde särskilt böra ifrågakomma på de områden, som nu regleras i und. 10 och 12. I enlighet härmed avfattade stadganden förekomma i förslaget till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredande av könssjukdomar och i förslaget till lag om hemlighållande av handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister. Möjligheten kan även i andra fall tänkas begagnad. Sålunda låter det sig göra att — om så befinnes lämpligt — i enlighet med vissa från läkarhåll uttalade önskemål i lagstiftningsväg avskära tillgången till sådana sjukjournaler o. s. v., som anses i avseende å vetenskaplig bearbetning böra förbehållas åt vederbörande tjänsteläkare.

För de möjligheter till utbekommande av handlingar, som sålunda föreslås, torde emellertid på en punkt en bestämd gräns böra uppdragas. Den som är

¹ Det kan på sätt och vis sägas vara en oformlighet, att Kungl. Maj:t skall kunna föreskriva offentliggörande av handlingar utan avseende å de sekretessföreskrifter grundlagen uppställer. Särskilt kan möjligheten av föreskrifter i sådan riktning te sig mindre väl motiverad i de fall, då grundlagsstadgandena skulle utbyggas genom särskild lagstiftning (se nedan under 4). Det torde emellertid få anses självklart, att Kungl. Maj:ts befogenhet i ifrågavarande fall bör förbehållas med den största försiktighet.

² För sistnämnda ändamål torde dock ej det i mom. 17:o gjorda förbehållet om undantag genom »författning» vara erforderligt. Jfr mom. 41:o och motiveringen s. 237.

intagen på en anstalt eller inrättning kan tänkas fordra utbekommande av handlingar, vilkas utlämnande skulle äventyra ändamålet med vården eller behandlingen. Detta förhållande belyses i flera ovan återgivna uttalanden (se t. ex. s. 151). Likaledes hava de inkomna yttrandena tillfullo ådagalagt det olämpliga i att en läkare skulle vara förpliktad att till patienter utlämna anteckningar som han fört angående dem. Utlämnande bör i sådana fall kunna förvägras. Ett i enlighet härmed avfattat stadgande upptages i mom. 17:o sista stycket.

Påpekas bör till sist, att behovet av skydd för uppgifter rörande personliga förhållanden, vilkas yppande kan lända den enskilde till skada eller förklenande, tillgodosetts även genom vissa andra i förslaget upptagna bestämmelser (se t. ex. mom. 23:o och 36:o).

19:o.

*Handlingar
i riks-
bankens
och riksgäldskonto-
rets hemliga
ärenden.*

Med avseende på riksgäldskontorets och riksbankens handlingar innehåller gällande TF ett allmänt förbehåll beträffande »hemliga ärenden»; 1912 års förslag innebar härutinnan ingen förändring. I förevarande förslag har, för större klarhets vinnande, använts ett uttryckssätt som direkt hänsyftar på de stadganden i ämnet, som meddelats i gällande reglemente för riksgäldskontoret 6 § och i lagen för Sveriges riksbank 36 och 37 §§. Stadgandet har vidare formulerats så, att det vinner tillämpning på handlingar i nämnda ärenden, hos vilken myndighet de än befinna sig. Härigenom bliva bankoutsiktens handlingar skyddade mot offentlighet i samma utsträckning, som följer av en riktig tolkning av gällande stadganden (se ovan s. 96 f.; jfr även bestämmelsen i bankoutsiktens instruktion 3 §). Även statsrevisorernas handlingar i dessa ärenden bliva, liksom enligt gällande rätt är fallet, skyddade.

Ehuru det ligger utanför utredningens ram, torde det ej vara ur vägen att framhålla, att de regler, till vilka sålunda skulle hänvisas, icke med samma bestämdhet, som i TF:s motsvarande stadganden ansetts erforderlig, besvara frågan, vilka slag av *handlingar* som ej få utlämnas. Reglerna i riksbankslagen gå sålunda principiellt ut på att vissa *ämnen* »böra hemliga hållas» och att vederbörande tjänstemän m. fl. skola »dolt och förtegat hålla» vad som är av beskaffenhet, att det »hemligt hållas bör». I motsats till vad eljest anses böra utläsas av så formulerade föreskrifter, anses de i här förevarande fall i viss utsträckning innefatta förbud även mot handlingars utlämnande. Ännu oklarare äro de för riksgäldskontoret gällande bestämmelserna; förslaget förutsätter att de bliva reviderade så att det åtminstone angives, vilka ämnen som skola hållas hemliga. En viss oklarhet vållas ock därav att, i strid med TF, ingen tidsgräns för hemlighållandet är uppställd.

Gällande TF tillåter »vederbörande» att utan hinder av sekretessbestämmelserna medgiva utlämnande. Vilka rätta vederbörande i avseende å bankens handlingar äro, upplyses av lagen om riksbanken 36 §; fullmäktige i riksgäldskontoret torde, ehuru reglementet icke innehåller något därom, få anses äga att besluta om utlämnande från riksgäldskontoret. I förevarande förslag har uttrycklig hänvisning till dessa möjligheter för utlämnande intagits; även på

denna punkt förutsattes, att fulligare bestämmelser inflyta i reglementet för riksgäldskontoret.

För sekretessen har i gällande TF också stadgats en absolut tidsgräns av femtio år från resp. handlingars datum. Vid en sådan bestämmelse har det varit särskild anledning att erinra sig riksdagens uttalande (i skrivelse den 11 juni 1921) om undersökning av möjligheterna för reduktion av de i TF § 2 stadgade tiderna för handlingars hemlighållande. 1912 års förslag innebar på denna punkt ingen ändring. Men *fullmäktige i riksgäldskontoret* hava uttalat, att sekretesstiden synes kunna utan olägenhet avsevärt minskas. Med anledning härav och med hänsyn till önskvärdheten, att samma regel bleve gällande för banko- och riksgäldsärenden, har hos *fullmäktige i riksbanken* gjorts en förfrågan, huruvida ett stadgande som innebure, att sekretessen endast skulle gälla i 10 år, vore ägnad att för riksbankens vidkommande ingiva betänkligheter. Såsom svar härpå hava fullmäktige gjort följande uttalande:

»Vid behandling av diskonterings-, låne- och kreditvärenden i riksbanken samt även andra ärenden, som röra kunders förhållanden till banken, måste ofta beträffande enskilda personer och företag anskaffas en mängd upplysningar jämte uppgifter om deras affärsställning, vars offentliggörande skulle kunna för dessa personer och företag medföra obehag och ekonomiska olägenheter även ganska långt fram i tiden.

Härtill kommer, att riksbanken under det senaste årtiondet med utländska banker träffat avtal av beskaffenhet att icke böra bringas till offentlighetens kännedom, förrän så lång tid förflutit, att offentliggörandet icke rimligtvis kan medföra olägenheter. Att på förhand med någon visshet bestämma, när denna tidpunkt inträffar, låter sig icke göra.

Det kan därför ej vara välbetänkt att utan fullgiltiga skäl inskränka det skydd, som nuvarande lagbestämmelser om sekretess för dylika handlingar innebära.

Något mera allmänt intresse för en sådan inskränkning torde icke kunna påvisas, och ej heller hava, så vitt till fullmäktiges kännedom kommit, några olägenheter av ifrågavarande bestämmelser försports vare sig för enskilda eller det allmänna.

Vad fullmäktige i riksgäldskontoret uttalat angående minskande av nu gällande tid för offentliggörande av riksgäldskontorets hemliga handlingar utan vederbörligt tillstånd kan ej hava tillämpning på riksbanken, då det föreligger en väsentlig skillnad mellan de hemliga handlingarna i dessa verk.

Med hänsyn till denna olikhet mellan förhållandena i riksbanken och i riksgäldskontoret finna fullmäktige det ej möjligt att åstadkomma enhetliga sekretessbestämmelser rörande dessa verks hemliga handlingar, om det kan finnas lämpligt att för riksgäldskontorets del avsevärt minska nu gällande tid för deras offentliggörande utan inskränkning.

Under åberopande av vad sålunda anförts finna fullmäktige inskränkning av sekretesstiden för riksbankens hemliga handlingar vara ägnad att ingiva stora betänkligheter, varför fullmäktige avstyrka förslag i sådan riktning.»

Trots de sålunda anförda betänkligheterna upptager förslaget en minskning av sekretesstiden till 25 år. Anledningen till att detta steg ansetts kunna föreslås, är framför allt den, att den vidsträckta sekretess, varmed riksbankens och riksgäldskontorets hemliga ärenden äro omgärdade, icke synes stå väl tillsammans med den försiktighet, varmed man på andra jämförliga områden

företagit inskränkningar i offentligheten. Det synes ock föga antagligt, att en så varsam inskränkning i sekretessen, som här föreslås, skulle kunna medföra större olägenheter än dem som för statsförvaltningen på andra områden följa av TF:s regler.

20:o—25:o. *Allmänna anmärkningar.*

Med mom. 20:o inledas de bestämmelser, som motsvara § 8 i 1912 års förslag. Det är här fråga om skydd för såväl statens ekonomiska intressen som enskilda intressen av motsvarande slag, vilka i vissa mellan staten och de enskilda bestående företrädesvis privaträttsliga mellanhavanden¹ kunna skadas genom offentligheten.

Ur 1912 års betänkande må den allmänna motiveringen för dessa bestämmelser här återgivas:

»Skälen till att nya undantag (från offentlighetsregeln) måst upptagas äro förnämligast tvenne. Det ena är att nyss omförmälda lagändringar icke äro en frukt av ett planmässigt bedrivet revisionsarbete. De hava merendels haft en bestämd anledning, såsom upprättandet eller omdanandet av en viss organisations- eller verksamhetsform. Men det gives områden, där en mera småningom skeende utveckling medfört ett motsvarande och lika oavvisligt behov, som hittills icke blivit tillgodosett. Det andra skälet ligger åter i den utvidgning av huvudregelns tillämpningsområde, som förslaget innehåller.

Framförallt göra sig båda dessa skäl med styrka gällande i fråga om industriell och annan ekonomisk verksamhet, som för det allmännas räkning drives, såsom för statens del i allt vidsträcktare omfattning är fallet inom kommunikationsverkens, domänstyrelsens, vattenfallsstyrelsens m. fl. verksamhetsområden. Och i viss omfattning gäller något liknande i fråga om entreprenad- och upphandlingsväsendet.

Den nuvarande bristen på sekretess på dessa ekonomiska områden gör det omöjligt för statens representanter vid förhandlingar och uppgörelser med enskilda att motsvara de anspråk på diskretion, som i dylika förhållanden måste ställas, och det kan icke undgås att följderna härav i sista hand gå ut över det allmänna självt. Än orimligare torde det få anses att före eller under en affärsunderhandling statens motpart skall vara i tillfälle att taga del av prisbestämningar eller kalkyler, som statsmyndighet låtit för ändamålet upprätta, samt att, där staten driver rörelse i konkurrens med enskilda företag, dessa skola äga tillfälle till inblick i alla tekniska anordningar. Vilken utvidgad tillämpning dessa synpunkter erhålla, i och med att den kommunala förvaltningen uttryckligen inbegripes under offentlighetsprincipen, är uppenbart.

Redan för statsförvaltningens del har behovet varit så omisskännligt och sekretessföreskrift fallit sig så naturlig, att i en och annan administrativ stadga, både sådana, som utfärdats av Kungl. Maj:t och av underordnade myndigheter, insmugit sig bestämmelser, vilka svårigen harmoniera med tryckfrihetsförordningen. Ett dylikt fall, som föranlett åtgärd av justitieombudsmannen, refereras i den speciella motiveringen. Men eljest synas de undgått uppmärksamhet, något som på grund av deras nyss antydda karaktär är mycket förklarligt. En dylik utveckling kan emellertid icke vara gynnsam för grundlagens auktoritet och förekommes bäst genom att där tillgodose verkligt oundgängliga behov.

¹ I mom. 22:o 2 st. (motsvarande § 8 mom. 3, 2 st., i 1912 års förslag) gäller dock skyddet även utan samband med dylika mellanhavanden.

Kommitterade hava intet ögonblick förbisett, att man vid offentlighetens inskränkande på den ekonomiska förvaltningens område rör sig på farlig mark, i det att just här offentlig kontroll genom pressen visat sig vara av ovärderlig nytta för att hålla ärendenas handläggning fri från obehöriga inflytanden. Genom att i möjligaste omfattning strängt begränsa sekretessen till viss kort tid — i många fall skulle densamma upphöra, så snart ett ärende slutbehandlats — hava kommitterade sökt undgå att träda den offentliga granskningsrätten för nära, samtidigt med att man likvisst hindrar, att handlingarnas offentlighet obehörigen utnyttjas i enskilda intressens tjänst.»

Överväganden, för vilka i det följande skall närmare redogöras, hava lett till att i förslaget upptagits dels stadganden motsvarande dem som nu finnas i und. 19 (jfr 1912 års förslag § 8 mom. 2) och 20, dels stadganden motsvarande de delar av § 8 i 1912 års förslag, som ej ännu föranlett grundlagsändring. Dessa stadganden hava också grupperats med 1912 års förslag som förebild. Sålunda bereder förslaget skydd för:

I. Handlingar hos statsmyndigheter.

1. Handlingar angående fastighetsförvärv (mom. 20:o).
2. Anbud m. fl. handlingar i ärenden ang. förvärv av fast egendom, utförande av arbete samt försäljning av statsegendom m. m. (mom. 21:o första stycket).
3. Kostnadsberäkningar m. m. i ärenden som avses under 2 (mom. 21:o andra stycket).
4. Vissa handlingar, varigenom enskildas affärshemligheter kunna röjas (mom. 22:o första stycket).
5. Vissa handlingar, varigenom statsmyndigheters affärshemligheter kunna röjas (mom. 22:o andra stycket).
6. Soliditets- och kompetensupplysningar (mom. 23:o).
7. Handlingar angående vissa slags leveransavtal m. m. (mom. 24:o).

II. Handlingar hos kommunalmyndigheter.

1. Handlingar motsvarande dem som ovan omnämnts under I: 1—6 (mom. 25:o första stycket).
2. Handlingar i låneärenden (mom. 25:o andra stycket).
3. Handlingar angående vissa slags leveransavtal m. m. (mom. 25:o tredje stycket).

Innan dessa stadganden vart för sig motiveras, bör emellertid omförmälas, att under utredningen yrkanden framkommit om att hemlighållandet icke skulle inskränka sig till dessa relativt begränsade områden utan åtminstone inom vissa förvaltningsgrenar erhålla en mycket större räckvidd.

Sålunda yttrar *Järnvägsstyrelsen*:

»Under senare tid har kraftigt framhållits från olika håll, att den affärsverksamhet, staten bedriver bör ske under i huvudsak enahanda former, som all annan affärsverksamhet i privata händer. Senast har socialiseringsnämnden i

sitt betänkande rörande statens järnvägar såsom allmänt affärsverk skarpt betonat statsbanornas ställning såsom affärsdrivande verk. Nämnden uttalar, att det är erforderligt, att i det allmänna medvetandet och i statsmakternas handlande en bestämd brytning sker med den kamerala traditionen beträffande statens affärsverksamhet, och att för statens järnvägar skapas former för förvaltningen, som betingas allenast av affärsverksamhetens egen natur. Enligt nämndens mening borde statsbanorna vara i sin ledning och skötsel fullständigt fristående för övrig statens organisation och förvaltning. Såsom lagstiftande makt borde staten framträda gent emot statsbaneföretaget på principiellt samma sätt, som den framträder mot ett annat företag, enskilt eller kommunalt. Det vore av vikt, att statens verksamhet i denna dess egenskap hölles strängt skild från den verksamhet av helt annan art, den utövade såsom ägare av statsbaneföretaget. För staten i denna sistnämnda egenskap borde samma normer gälla som för andra ägare av ekonomiska företag, evad dessa normer framginge ur det ekonomiska livets allmänna villkor eller voro påbud, som staten såsom överhetsorgan utfärdar. Den allmänna regeln borde vara, att vad som i socialpolitiskt avseende icke ansågs lämpligt att företaga gentemot samtliga företag eller all verksamhet av liknande art, ej heller kunde ifrågasättas beträffande statens järnvägar.

Om än styrelsen ännu ej varit i tillfälle taga slutlig ställning till de förslag nämnden framlagt rörande statsbanornas organisation, har styrelsen dock här velat framhålla den av nämnden särskilt poängterade likställigheten mellan statsbanorna och privat affärsverksamhet. Denna likställighet synes ock böra komma till uttryck i fråga om undantagande i viss utsträckning från offentligheten av vad som rör verkets affärskorrespondens med tillhörande handlingar liksom av interna handlingar, erforderliga för verkets förvaltning som affärsföretag.

Redan i nu gällande tryckfrihetsförordning finnes viss sekretess rörande statens upphandlingsväsende och för vattenfallsstyrelsens vidkommande rörande kontrakt m. m. om leverans av elektrisk energi och det torde väl numera vara en allmänt erkänd grundsats, att all affärsverksamhet kräver viss sekretess för att kunna behörigen skötas och styrelsens behov härav torde som uppenbart ej behöva närmare motiveras. Sekretessen i fråga borde alltså enligt styrelsens mening komma till uttryck i tryckfrihetsförordningen. Ett eventuellt förbud mot offentliggörande av affärshandlingar och vad därmed äger samband borde dock å andra sidan begränsas därhän, att tillämpning av en bestämmelse i berörda avseende gjordes beroende av en noggrann prövning av förhållandena i varje särskilt fall. En dylik prövning borde jämväl här överlämnas till järnvägsstyrelsen, som därvid hade att taga hänsyn till, om meddelande av uppgift i nu förevarande avseende skulle kunna leda till skada för verket eller enskild berörd part och i sådant fall men endast då vägra handlingens utlämnande.

På grund av det anförda får styrelsen, under erinran att ju i allt fall beträffande den interna korrespondensen och därpå grundade åtgärder vederbörlig kontroll över affärsverksamheten och förvaltningen fortfarande komme att förefinnas genom såväl verkets överrevisorer som den statliga revisionen överhuvud taget, hemställa, att korrespondens och övriga handlingar, som avse statens järnvägars interna behov och förvaltningsverksamhet eller dess affärsförhållande till andra företag, må i den omfattning styrelsen här ovan angivit undantagas från offentligheten.

Då styrelsen inhämtat, att jämväl från de andra statliga affärsföretagen yrkande i liknande riktning kommer att framställas, torde ny generell bestämmelse härutinnan för samtliga statliga affärsverkens vidkommande intagas i tryckfrihetsförordningen.»

Telegrafstyrelsen anför:

»Telegrafstyrelsen, som under hand inhämtat, att från vissa andra affärsdrivande verks styrelser lärer komma att framställas yrkanden om införande i tryckfrihetsförordningen av en allmän föreskrift om undantagande från offentligheten av affärsavtal, korrespondens och övriga handlingar, som avse affärsförhållanden med andra företag eller enskilda, får på det livligaste instämma i berörda yrkanden. Den utveckling statens affärsverksamhet nått under de sista årtiondena har medfört att tryckfrihetsförordningens föreskrifter angående offentlighet i fråga om ämbetsverkens handlingar blivit föråldrade, då det gäller att tillämpa dem å de affärsdrivande verken. På grund av tryckfrihetsförordningens föreskrifter måste de affärsdrivande verken nu utlämna handlingar, som inom det enskilda näringslivet äro föremål för den allra strängaste sekretess, utan vilken den enskilde näringsidkaren icke skulle anse sig kunna behörigen driva sin affärsrörelse. Hit höra kostnadsberäkningar och en mångfald utredningar rörande verkets inre ekonomi, konstruktionsritningar och beskrivningar angående tekniska anordningar, vissa statistiska uppgifter, anbudshandlingar ävensom protokoll, utvisande resultaten av å telegrafverkets provningsanstalt utförda fysikaliska, kemiska och elektriska undersökningar samt leverans- och anbudsprovningar. Behovet av viss sekretess för samtliga ovan nämnda handlingar torde icke behöva närmare motiveras.»

Vattenfallsstyrelsen stannar, efter att hava lämnat en översikt över olika situationer, där den oinskränkta offentligheten visat sig oläglig, vid följande principuttalande:

»Vad sålunda anförts, giver enligt styrelsens förmenande tillräcklig grund för ett krav från de affärsdrivande verkens sida på ett undantagsstadgande i tryckfrihetsförordningen, att handlingar, hänförande sig till statens affärsverksamhet, icke må utan vederbörande myndighets samtycke utlämnas, förrän viss tid förflutit, efter det myndighetens beslut i ärendet blivit fattat.... *Vattenfallsstyrelsen* tillåter sig alltså hemställa om införande i tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 av en generell undantagsbestämmelse, avseende till statens affärsverksamhet hänförliga handlingar av sådan eller likartad beskaffenhet, som ovan angivits.»

Domänstyrelsen har icke direkt påyrkat en sådan allmän bestämmelse, som av de nu nämnda verken föreslagits, utan inskränker sig — sedan den på särskilda punkter framhållit behovet av sekretessbestämmelser — till att hemställa, att de av styrelsen sålunda anförda synpunkterna måtte vinna tillbörligt beaktande.

Jämväl beträffande kommunala handlingar hava, såsom redan omnämnts (se s. 71, 73), från flera håll gjorts uttalanden, vilka gå ut på en väsentligt vidsträcktare sekretess än den, som följer av reglerna i 1912 års förslag. Bland ifrågavarande yttranden kan särskilt det, som avgivits av *Stockholms stads-kollegium* (med däri ingående referat av olika kommunala myndigheters uttalanden), förtjäna sammanställas med de nu återgivna uttalandena från statens affärsdrivande verk:

»I fråga om de undantag, som vidare böra stadgas från offentlighetsprincipen, hava myndigheterna allmänt åberopat den ståndpunkt, stadsfullmäktige vid 1913 års behandling av samma ärende intogo, nämligen att de kommunala verkens affärsuppgörelser böra undantagas från tryckfrihetsförordningens föreskrifter. Härom åberopar industriverksstyrelsen följande uttalande av direktören för gas- och elektricitetsverken:

Behovet av sekretess beträffande sådana handlingar, som angå verkens affärsuppgörelser, föreligger alltså i minst lika hög grad som tidigare. Hit böra räknas avgivna och ankomna skriftliga anbud av vad slag det vara må, kontrakt rörande försäljning av koks och biprodukter, kostnadsberäkningar, prisbestämningar, uppgifter angående tillverkningskvantiteter och lagerbehållningar, berättelser angående tekniska framsteg och marknadslägen, bilagor härtill såsom kartor och ritningar, ävensom prov, modeller m. m. Beträffande inkomna anbud bör skydd mot offentliggörande såväl i anbudsgivarens som verkens intresse icke upphöra för sådana anbud, som bliva antagna till utförande. Föreläge ej ett sådant skydd, skulle ett anbud genast komma till anbudsgivarens konkurrenters kännedom, vilket anbudsgivaren skulle söka undvika exempelvis genom att lämna med avseende å teknisk beskrivning mindre fullständiga anbud. Genom frånvaro av skydd från offentligheten kunde verken till och med helt gå miste om fördelaktiga anbud. Härtill kommer vidare, att verken och i synnerhet elektricitetsverket vid sina upphandlingar ofta hava att göra med truster och dylika sammanslutningar mellan producenterna. Om anbud, som eventuellt kunna erhållas från utom trusten stående firmor, bleve offentliga, skulle detta bliva trusten till vägledning på ett för det kommunala verket direkt skadligt sätt.

I detta avseende torde industriverkens och i synnerhet elektricitetsverkets förhållanden vara avsevärt olika övriga kommunala myndigheters upphandlingar, särskilt med hänsyn till det regelbundet återkommande behovet av vissa slag av maskiner, apparater, ledningsmaterial och andra dylika förnödenheter till betydande belopp. Liksom vid privata företag förekommer ej sällan, att verken från enskilda personer eller firmor erhålla meddelanden av olika slag, även sådana som icke direkt beröra affärsuppgörelser, med uttryckligt angivande av meddelandets konfidentiella natur. Vid lagens utformande måste uppenbarligen tillses, att ett dylikt förbehåll skall kunna respekteras.

Emellertid torde skyddet för handlingar tillhörande kommunala affärsuppgörelser knappast kunna inskränkas till de industriella verken i egentlig mening. Inom de flesta områden av kommunalförvaltningen förekomma ärenden av liknande art, rörande vilka samma skäl emot offentliggörande kunna anföras. Någon principiell skillnad torde här icke föreligga. Vad särskilt angår anbud anses erfarenheten hava visat, att de nuvarande möjligheterna att hemlighålla hithörande handlingar för kommunen kunnat medföra fördelaktigare priser och jämväl för anbudsgivaren i förhållande till konkurrenter kan vara av stor vikt. Offentlighet över anbudsförfarandet skulle sannolikt underlätta monopolistiska sammanslutningar och göra det svårare för de kommunala myndigheterna att få fördelaktigare anbud. Därest en köpman måste räkna med, att övriga större kunder få kännedom om de villkor, han erbjuder kommunen, kan man befara, att den för närvarande ofta visade beredvilligheten att giva kommunen i dess egenskap av solid och stor kund särskilt gynnsamma villkor kommer att minskas (folkskoledirektionen). I enahanda riktning uttalar sig lärings- och yrkesskolestyrelsen med hänvisning till den produktionsverksamhet, som anordnats hand i hand med den kommunala yrkesutbildningen. Försäljning av skolornas produkter önskar man givetvis ordna så affärsmässigt som möjligt.»

Bland andra myndigheter och korporationer, som för kommunernas del starkt framhåvt behovet av sekretess på det ekonomiska området, må nämnas *K. B. i Kalmar län*, som önskar undantag från offentligheten för alla handlingar som röra ekonomiska förhållanden, *K. B. i Malmöhus län*, som ifrågasätter en allmän regel om att kontrakt med tillhörande handlingar angående kommunernas

såväl som statens affärssuppgörelser ej skulle behöva utlämnas, förrän de upphört gälla, *Västmanlands läns landstings förvaltningsutskott*, som önskar allmänna regler om hemlighållande under viss tid av handlingar rörande »affärstransaktioner», och *Svenska Landstingsförbundet*, som från offentlighet vill undantaga »handlingar, vilka angå de kommunala affärsdrivande verkens affärssuppgörelser.»

I den mån de nu återgivna uttalandena anknyta sig till särskilda kategorier av handlingar, om vilka stadganden förekomma i detta förslag, skall hänsyn tagas till dem i motiveringen till de särskilda stadgandena. Men dessförinnan måste angivas de skäl, som föranlett, att förslaget icke i överensstämmelse med de yrkanden, som gjorts från vissa av de affärsdrivande verken, upptager något allmänt stadgande beträffande handlingar rörande verkens affärsverksamhet.

Det har ingalunda kunnat förbises, att offentligheten i allmänhet måste medföra särskilda svårigheter och olägenheter vid de grenar av offentlig förvaltning, som skola bedrivas affärsmässigt. Om man uteslutande toge de hänsyn, som påkallas av affärsmässigheten, vore det måhända rentav berättigat att påstå, att de ifrågavarande verksamhetsgrenarna borde vara helt befriade från det band, som ligger i offentligheten, och sålunda härutinnan jämställda med enskilda företag. Till en viss grad skulle ock det försvagande av den offentliga kontrollen, som kunde sägas ligga häri, kunna försvaras. Det skulle nämligen kunna sägas, att den kontroll, som TF:s offentlighetsregler skola tjäna, förnämligast erfordras gentemot sådan offentlig verksamhet, som innebär utövning av statlig makt, icke gentemot den verksamhet, i vilken stat och kommun så att säga befinna sig på samma plan som enskilda företagare.

Den ställning, som statsmakterna givit åt vissa verk, är ett uttryck för den uppfattningen, att dessa just ur de nu antydda synpunkterna böra till en viss grad behandlas annorlunda än statsförvaltningen i övrigt. Man har dock ej gått därhän, att man i allo likställt ifrågavarande verk med privata företag. Man har ansett att de väl i viss mån böra verka under enahanda villkor som sådana företag, men i viss mån ock böra vara underkastade de allmänna grundsatser, som gälla för statens förvaltning. Statsmakterna hava med andra ord ej velat fullt ut genomföra affärsmässighetens grundsatser för de ifrågavarande företagen, utan med full avsikt låtit dessa grundsatser i vissa hänseenden vika för andra hänsyn. Det kan därför ej vara tillåtligt att vid en utredning, som uteslutande avser TF:s offentlighetsregler, taga till principiell utgångspunkt, att den offentlighet, som ur affärsmässighetssynpunkt är oläglig, under alla omständigheter bör uteslutas. Tvärtom måste beaktas, att statsmakterna medvetet begränsat sina anspråk på affärsmässighet i de ifrågavarande verkens skötsel. Huru långt begränsningen av offentligheten bör sträcka sig, är sålunda ett problem som icke får formuleras så: vad påkallas av affärsmässighetens grundsats? Problemets rätta formulering är fastmera: huru långt bör man gå i affärsmässighet? Denna sistnämnda fråga kan emellertid tydligtvis icke besvaras i förevarande utredning, som tvärtom måst taga till utgångspunkt att frågan redan blivit av statsmakterna i huvudsak besvarad — genom

den synnerliga varsamhet, med vilken den ekonomiska sekretessens utvidgning hittills ägt rum. Det har måst antagas, att statsmakterna med avsikt avstått från att fullt ut genomföra affärsmässighetens grundsatser för att ej gå miste om de fördelar, som anses följa med offentligheten.

Med detta betraktelsesätt har det varit omöjligt att i förevarande utredning upptaga den vittgående tanken om en allmän sekretessregel av sådan innebörd, som från de affärsdrivande verkens sida föreslagits.

Vad nu anförts utgör icke i och för sig tillräckliga skäl mot en regel, varigenom för *kommunernas* del en allmän sekretess beträffande deras affärsverksamhet bleve stadgad. Icke heller en dylik regel har emellertid blivit upptagen i förslaget. En sådan regel, som hur den än formulerades, komme att innebära en synnerligen vittgående inskränkning i offentligheten på det kommunala området, har nämligen icke ansetts kunna utan synnerligen starka skäl föreslås. Att sådana skäl icke föreligga, synes emellertid framgå av de uttalanden från kommunalt håll, som i och för utredningen avgivits. På det hela taget synas dessa uttalanden giva vid handen, att de särskilda undantag från offentligheten, som, delvis i överensstämmelse med vad som föreslås för statsförvaltningen, delvis speciellt för kommunerna (i mom. 8:o, 25:o och 26:o), upptagits i förslaget, skola göra tillfyllest. Särskilt kan här förtjäna framhävas, att den i mom. 8:o 2 st. upptagna regeln torde kunna bliva av stor betydelse just beträffande kommunernas affärsverksamhet.

20:o.

Handlingar angående fastighets- förvärv.

Mom. 20:o (som motsvarar § 8 mom. 1 i 1912 års förslag) avser handlingar i ärenden angående förvärv av fast egendom för statens eller (enligt hänvisningen i mom. 25:o)¹ kommuns räkning.

Stadgandet hade i 1912 års förslag följande lydelse:

»Skrivelse, som i ärende angående förvärv av fast egendom för statens räkning inkommit till eller utgått från den myndighet, som handlägger ärendet, ävensom andra hos myndigheten befintliga handlingar i ärendet må icke utan myndighetens samtycke utlämnas i vidare mån än för ärendets prövning erforderas, förrän bindande avtal slutits angående förvärvet eller förhandlingarna eljest slutförts.

Kommer bindande avtal icke till stånd, äge myndigheten besluta, att de genom dess försorg i ärendet utförda kostnadsberäkningar och prisbestämningar fortfarande må hemlighållas under högst fem år från deras upprättande.»

Stadgandet motiverades sålunda:

»Staten och kommunerna förvärva i vår tid fast egendom i allt större omfattning. För att dylika förvärv skola kunna ske under gynnsamma betingelser, är ofta under det förberedande stadiet en viss sekretess nödvändig. Det trängande behovet har visserligen, enligt vad erfarenheten lär, drivit till uppfinnande av utvägar till hemlighållande, även med nuvarande regler om handlingars offentlighet. Men detta förhållande är blott ett ytterligare skäl att

¹ Enligt mom. 25:o skola reglerna i mom. 20:o—23:o äga motsvarande tillämpning inom kommunalförvaltningen. På samma sätt förhöll sig i § 8 av 1912 års förslag mom. 5 till mom. 1—4. Därför tages i motiveringen hänsyn till reglernas verkan i såväl stats- som kommunalförvaltning.

stadga ett undantag, som möjliggör, att man håller sig till betryggande och kontrollerbara former.

Naturligtvis kan understundom den offentliga kritiken vara berättigad och behöfelig även på det förberedande stadiet i frågor, som här avses. I allmänhet sker dock den definitiva prövningen i dylika fall fullt offentligt; och där så icke är fallet, föreligga i regel andra garantier mot eventuella missbruk. Så torde exempelvis myndighet, som förberett ärende angående fastighetsförvärf, i regel icke äga befogenhet att ingå definitivt avtal annat än i kraft av mer eller mindre generellt bemyndigande av högre myndighet eller representation och i så fall under villkor, som därvid fastställts.

Även kan göras gällande, att det i hithörande frågor ej beror ensamt på allmänhetens tillgång till offentliga handlingar, utan ock på den enskilde, med vilken staten eller kommunen träder i förbindelse, huruvida vad som förekommer skall bliva obehörigt bekantgjort. Detta förhållande synes emellertid knappast böra avhålla från att för tillgodoseende av viktiga ekonomiska intressen vidtaga lämpliga åtgärder i det ifrågasatta hänseendet, i den mån så kan ske.

Synnerligen ofta torde det vid fråga om fastighetsförvärf förekomma, att den myndighet, som handlägger ärendet, vidtager mer eller mindre ingående åtgärder för beräkning av fastighetens värde och för bestämmande av det pris, som därå skäligen bör sättas. Så t. ex. låter domänstyrelsen, då enskild person tillhörig fastighet, t. ex. skogsområde, hembjudes kronan till inköp, i den händelse hembudet anses böra komma under öfvervägande, genom vederbörande skogstjänsteman på kronans bekostnad värdera fastigheten. Därvid upprättade handlingar och värderingsinstrument insändas därefter till styrelsen för att läggas till grund vid bedömandet av, huruvida inköpet bör komma till stånd och i så fall underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Kommer förvärf till stånd, torde i regel från statens eller kommunens sida intresse ej finnas av dylika beräkningars hemlighållande längre än till dess så skett. Men om förhandlingarna avslutats utan resultat, är det mycket möjligt och till och med ofta förekommande, att de vid senare tillfälle återupptagas. Av hänsyn till denna möjlighet är tydligen av vikt att beräkningarna i fråga fortfarande under viss tid kunna undanhållas offentligheten. Kommitterade hava ansett denna tid lämpligen böra bestämmas till fem år.»

I åtskilliga inkomna yttranden har 1912 års förslag i denna del förordats och särskilt framhållits, att stadgandet dels för vissa grenar av statsförvaltningen (därom uttala sig exempelvis *Domänstyrelsen* och *Vattenfallsstyrelsen*), dels för kommunernas del vore av synnerlig vikt. Då ej heller några invändningar gjorts, har det framstått såsom självklart, att ett stadgande i ämnet borde i förslaget upptagas. Vad nu föreslås ansluter sig ock i sak mycket nära till 1912 års förslag. Endast i enskildheter hava jämkningar ägt rum.

Momentet avser förvärf av fast egendom. Från ett håll — *Kommerskollegium* — har visserligen uttalats, att staten jämväl vid förvärf av vissa slag av lös egendom, såsom t. ex. inköp av en gruva, borde äga samma möjligheter som vid fastighetsförvärf. Detsamma borde ock i vissa fall gälla vid förvärf av annan rätt till fast egendom än äganderätt. Det vill emellertid synas, som om de ifrågavarande behoven i tillräcklig mån tillgodosåges genom den regel, som uppställles i mom. 21:o andra stycket.

Liksom i 1912 års förslag givas två regler, dels om hemlighållande av handlingar i allmänhet på ett förberedande stadium, dels om ytterligare hemlighållande av kostnadsberäkningar m. m.

I den *förstnämnda regeln* talas om »handlingar» i sådant ärende som nu sagts. Detta ord torde utsäga exakt detsamma, som i 1912 års förslag uttrycktes på ett något omständligare sätt.

Hemlighållandet skulle enligt 1912 års förslag sträcka sig, till dess »bindande avtal slutits angående förvärvet eller förhandlingarna eljest slutförts». Mot detta uttryck har *Svenska Stadsförbundet* framställt en formell erinran:

»Vad i detta sammanhang borde förstås med 'bindande avtal' kunde vara föremål för någon tvekan. Hade en nämnd eller styrelse slutit exempelvis ett köpeavtal under förbehåll av den i sista hand beslutande kommunala myndighetens godkännande, så vore avtalet visserligen bindande mellan de ursprungliga kontrahenterna, men det kunde icke anses lämpligt och hade säkerligen ej heller med förslaget avsetts, att handlingarna i ärendet skulle få utlämnas, förrän slutligt avtal åvägabragts genom godkännande från den beslutande myndighetens sida. Ett förtydligande av uttrycket 'bindande avtal' syntes påkallat för undanröjande av missförstånd i nu berörda hänseende.»

Med hänsyn till den sålunda anmärkta möjligheten av missförstånd har i stället använts det uttrycket — redan nu använt i und. 19 —, att ärendet »slutligen prövats».

Betydelsen av *den andra regeln* — angående fortsatt hemlighållande av kostnadsberäkningar m. m. — betonas t. ex. av *Domänstyrelsen*, som bl. a. yttrar:

»Om förhandlingarna avbrytas, är det självfallet angeläget, att värderingarna kunna hemlighållas. Fall kunna inträffa, då fastighetsägare eller andra, med stöd av bestämmelserna om handlingars offentlighet, hembjuder fastighet till styrelsen i uppenbart syfte att utan kostnad få fastigheten värderad genom styrelsen, eller då med styrelsen konkurrerande spekulant om en utbjuden fastighet söker draga nytta av styrelsens värderingar.»

Bestämmelsen har nu såtillvida omredigerats, att den, liksom det nuvarande und. 19, även skall avse tjänsteutlåtanden.

Enligt 1912 års förslag skulle regeln om fortsatt hemlighållande av kostnadsberäkningar och andra handlingar endast gälla i de fall då avtal ej kommit till stånd. Denna begränsning motsätter sig *K. B. i Göteborgs och Bohus län*, som erinrar om möjligheten att »ägare av mark invid den, som av samhälle inköpts, på sådant sätt erhåller upplysningar om beräkningar och andra förhållanden, som kunna bli till skada för samhället». *Stockholms stads fastighetsnämnd* hyser samma uppfattning. Den yttrar, att de för prissättning verkställda utredningarna ofta genom ett offentliggörande skulle kunna skada stadens intressen, närmast med hänsyn till eventuellt behövliga framtida fastighetsförvärv. Det bör i detta sammanhang erinras, att statsmakterna i fråga om sådana prisbestämningar etc. som avses i und. 19 (jfr 1912 års förslag § 8 mom. 2) beaktat, att ett berättigat statsintresse av deras hemlighållande i vissa fall kan föreligga, ehuru avtal träffats. Särskilt i städernas fastighetspolitik torde en analog situation åtminstone stundom vara för handen: de beräkningar, som för en stads räkning gjorts beträffande en fastighet, kunna, om de offentlig hållas, skada dess ställning vid förhandlingar med säljare av andra, ur

någon synpunkt likartade fastigheter. Då det dessutom kan anses vara en fördel att för olika slags handlingar hava överensstämmande regler, och då vidare prisbestämningar o. d. ej höra till sådana handlingar, vilkas tillgänglighet ur den offentliga kontrollens synpunkt kan anses särskilt angelägen, har förslaget i detta hänseende följt förebilden i und. 19.

De ifrågavarande handlingarna skulle enligt 1912 års förslag förbli hemliga i fem år från deras upprättande. Behövligheten av tillräckligt lång tid för hemlighållandet har i flere yttranden betonats, så t. ex. av *K. B. i Göteborgs och Bohus län*, under framhållande av frågans särskilda betydelse för kommunerna, och av *Domänstyrelsen*, som förordar tidens utsträckning till tio år. *Stockholms stads fastighetsnämnd* finner det »uppenbart, att det vore för staten fördelaktigast, om det utan någon tidsbegränsning stode i vederbörande myndighets hand att bestämma om offentliggörandet».

Skälen för att icke utmäta fristen alltför knappt hava synts, särskilt i avseende å kommunernas fastighetsförvaltning, vara av den styrka, att förslaget i likhet med 1912 års förslag stannat vid en tid av fem år.

21:o.

Det nu gällande und. 19, som anknyter till 1912 års förslag § 8 mom. 2, avser vissa handlingar i »ärenden angående upphandling eller utförande av arbete för statens räkning eller försäljning av staten tillhörig lös egendom».

1912 års förslag överspände ett vidsträckt område. Då und. 19 (som antogs första gången 1917, definitivt 1918) erhöi en mera begränsad räckvidd, var emellertid anledningen icke den, att statsmakterna på vissa områden funno sig böra avvisa sekretessanspråken, utan endast den, att frågan om grundlagsändring upptogs i samband med frågan om revision av gällande stadganden om upphandling och entreprenad. Åt förstnämnda fråga gavs av naturliga skäl ej större räckvidd än som påkallades av detta samband. Frågan om utsträckt giltighet för reglerna i und. 19 torde sålunda på intet sätt få anses prejudicerad av det avgörande, som träffades, då nämnda undantag infördes i TF.

Vad först angår förvärv av egendom, så stannar såväl gällande rätt som 1912 års förslag vid sådana förvärv, som ske genom »upphandling». Enligt förevarande förslag skola reglerna gälla varje förvärv för statens (eller, enligt mom. 25:o, kommuns) räkning, som ej är förvärv av fast egendom och sålunda omfattas av reglerna i mom. 20:o. Denna utvidgning torde vara av jämförelsevis ringa räckvidd, men synes erbjuda den fördelen, att därmed hänsyn tages till vissa arter av förvärv, där ett legitimt sekretessbehov synes föreligga (jfr ovan s. 175: Kommerskollegii yttrande). Vad den kommunala förvaltningen angår, synes den föreslagna bestämningen, redan ur den synpunkten vara att föredraga, att begreppet upphandling där mångenstädes torde vara okänt och i varje fall icke har samma fixerade betydelse som inom statsförvaltningen.

Då förslaget för det andra upptager ärenden angående utförande av arbete för statens räkning, står det i full överensstämmelse med såväl gällande rätt som 1912 års förslag.

Handlingar i ärenden angående förvärv av annat än fast egendom, utförande av arbete för statens räkning samt försäljning och upplåtelse av staten tillhörig egendom och annat.

De gällande reglerna upptaga för det tredje ärenden angående försäljning av staten tillhörig lös egendom. I likhet med 1912 års förslag föreslås däremot nu, att de skola gälla allt slags *försäljning av staten (eller kommun) tillhörig egendom eller annat*. Häri ligger en ej oväsentlig utvidgning — särskilt i det att även fastighetsförsäljning inbegripes —; denna utvidgning torde emellertid få anses väl motiverad.

I likhet med 1912 års förslag upptages slutligen även en fjärde kategori: handlingar i ärenden angående *upplåtelse av staten (eller kommun) tillhörig egendom eller annat*. Reglerna bliva därmed tillämpliga i en av *Vattenfallsstyrelsen* berörd situation, nämligen vid utarrendering av staten tillhöriga vattenfall.

Liksom i und. 19 och i det föreslagna mom. 20:o, är det skydd, som på det ifrågavarande området föreslås, av tvåfaldig art, dels ett mera allmänt vilket såsom regel upphör att gälla, då ärendet slutligen prövats, dels ett speciellt skydd för kostnadsberäkningar m. m.¹

I förstnämnda hänseende bereddes i 1912 års förslag skydd blott för »i stadgad ordning infordrade» anbud. Und. 19 går däremot mycket längre; det avser nämligen dessutom dels skrivelser, som från vederbörande myndighet utgått i ärendet, dels andra hos myndigheten befintliga handlingar, som kunna tjäna till upplysning, i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits eller som eljest avse dylika anbud. Ingen tvekan torde kunna råda om att den sistnämnda av de båda tillagda kategorierna bör kvarstå. Annorlunda förhåller det sig med frågan om utgångna skrivelser. Regeln om dessas hemlighållande sträcker sig längre än som påkallas av den på förevarande område avgörande synpunkten: behovet av diskretion i avseende å anbud och deras innehåll. Den synes därför knappast vara på sin plats i sitt nuvarande sammanhang och torde än mindre vara det, om den — såsom av momentets hela uppställning följer — erhöles tillämpning i varje handa situationer, där ett anbudsförfarande överhuvud taget ej plägar förekomma. Regeln har sålunda fått en sådan avfattning, att den uteslutande gäller anbud och andra handlingar, som på sätt nyss angivits, sammanhånga med sådana.

Skydd för anbud och övriga här berörda handlingar sträcker sig i gällande rätt till den tidpunkt, då ärendet slutligen prövas eller, där samtliga anbud förkastats och i samband därmed beslutats att infordra nya anbud, slutlig prövning jämväl av dessa skett. Från flera håll har detta skydd be-tecknats som otillräckligt.

Stockholms stadskollegium anför i ärendet följande:

»Vad angår leveranser till anstaltsförvaltningen torde i allmänhet den praxis tillämpas, att ingivna leveransanbud hållas hemliga ej blott före anbudstidens utgång utan även efter anbudens prövning, men att däremot de

¹ Härtill kommer för det tredje det skydd som i mom. 22:o 1 st. beretts för vissa särskilda handlingar som ingivas i här ifrågavarande ärenden.

² I nedan återgivna yttranden beröres delvis även frågan om särskilt skydd för vissa till anbud hörande handlingar (se mom. 22:o 1 st.).

justerade protokollen över anbudens prövning betraktas som offentliga. En utsträckning av offentlighetsprincipen å detta område anses komma att skada stadens intressen (fattigvårdsnämnden). Inom hamnstyrelsen plägar på förfrågan av anbudsgivare uppgift lämnas å beloppen av det antagna och i varje fall av de tre lägsta anbudn samt å namnet å den anbudsgivare, vars offert antagits, ävensom i fråga om dessa anbud vissa kompletterande uppgifter för möjliggörande av jämförelser dem emellan. I vidare mån anses icke offentlighet böra föreskrivas. Särskilt bör från offentliggörande skyddas detaljanbud rörande speciella tillverkningar, anordningar och konstruktioner samt beskrifningar över dylika eller upplysningar från firmor rörande särskilda av dem disponerade tillverkningar, avseende att klargöra deras särskilda företräden framför andra (hamnstyrelsen).

I fråga om anbud hava myndigheterna sålunda allmänt ansett, att något offentliggörande överhuvud taget icke bör ifrågakomma, varken av själva anbudet eller av till detsamma hörande handlingar. Enligt vad gatunämnden uttalat bör kommunal myndighet liksom hittills hava möjlighet att överhuvud taget hemlighålla alla hithörande handlingar, om förbehåll därom göres av anbudsgivaren.»

Domänstyrelsen framhåller, »att genom domänverket årligen inköpas materialier såsom cement, tegel, oljor, sprängämnen, spik, fönsterglas m. m. till betydande belopp. Dessa uppköp verkställas i regel efter införande av anbud, varvid anbudn på grund av gällande bestämmelser äro hemfallna åt offentligheten, så snart desamma slutligen prövats. Det skydd, som anbudshandlingarna grundlagsenligt åtnjuta, är alltför ringa för att fritaga vederbörande anbudsgivare från obehag eller förluster förorsakade av anbudens alltför tidiga utlämnande åt offentligheten. Särskilt vill styrelsen erinra om de fall, då upphandling av likartade varor företages med tämligen regelbundna mellanrum på det sätt, att en viss myckenhet för varje gång inköpes, varvid ett hemlighållande av anbudshandlingarna givetvis måste anses vara av lika stor betydelse de senare gångerna som den första. För tillgodoseende av såväl statens som anbudsgivarnas intressen synes det styrelsen, som om ett hemlighållande av dylika handlingar under en tid av fem år vore erforderligt.

En förutsättning för ernående av nu angivna skydd är emellertid, att jämväl verkets räkenskaper hemlighållas, när eljest ur dessa kunna erhållas upplysningar rörande sådana förhållanden, vilkas undandragande från offentligheten anses önskvärt.»

Byggnadsstyrelsen anför:

»På grund av att möjlighet icke föreligger att undandraga anbudn offentligheten under någon längre tid, kan anbudsgivaren mången gång åsamkas obehag och förluster, mot vilka han genom uppställande av förbehåll angående anbudshemlighållande kan skydda sig vid uppgörelser med enskilda. Det torde även kunna tänkas, att spekulanter av enahanda skäl anse sig icke kunna medgiva statsverket vissa förmåner, som eljest skulle kunna lämnas, därest anbudn hemlighölles. Detta torde vara av stor betydelse, vad byggnadsstyrelsens verksamhet vidkommer, särskilt i de fall, då styrelsen själv upphandlar byggnadsmaterialier och dylikt i större utsträckning.

Även i andra avseenden kan den omständigheten att de rörande anbudshandlingars offentlighet gällande bestämmelserna icke motsvara skäliga anspråk på sekretets medföra menliga konsekvenser för det allmänna, exempelvis då, såsom i byggnadsstyrelsens verksamhet förekommer, likartade arbeten med kortare mellanrum återkomma och slutligt avtal därvid för varje gång träffas om arbetenas utförande till vissa angivna å-pris.

Med hänsyn till vad sålunda anförts får byggnadsstyrelsen föreslå sådan ändring av tryckfrihetsförordningens bestämmelser rörande offentlighållande av handlingar i entreprenad- och upphandlingsärenden, att vederbörande myndighet gives befogenhet att — såsom för närvarande gäller beträffande kostnadsberäkningar och prisbestämningar samt tjänsteutlåtanden i sådant ärende — besluta om hemlighållande under viss tid av till myndigheten inkomna anbud.»

Dessa yrkanden hava, i vad de avse hemlighållande av anbuden även efter det ärendet slutligt prövats, ej kunnat följas, enär de synas stå i bestämd strid med ett viktigt offentlighetsintresse. Förslaget intager således här den gällande rättens ståndpunkt. En annan sak är, att vissa i samband med anbud stående handlingar dels redan äga, dels torde böra erhålla ett vidsträcktare skydd.

Den andra regeln i mom. 21:o avser, likasom i mom. 20:o, hemlighållande av kostnadsberäkningar och prisbestämningar. Den har utformats i nära överensstämmelse med den som nu gäller. Det bör likvisst erinras, att den genom den föreslagna utvidgningen av momentets tillämplighetsområde får ökad räckvidd. Det torde vara just med avseende å dessa kostnadsberäkningar m. m., som det blir av väsentlig betydelse, att momentet, till skillnad från und. 19, göres tillämpligt å t. ex. fastighetsförsäljningar, upplåtelser av statens egendom m. m.

Byggnadsstyrelsen påyrkar, att de ifrågavarande handlingarna skola kunna hemlighållas under fem år såsom i 1912 års förslag, ej blott i ett år, som enligt gällande rätt är fallet. Styrelsen yttrar:

»Vad beträffar den längsta tid, under vilken handlingar i här ifrågakomna ärenden genom myndighets beslut sålunda borde kunna undanhållas offentligheten, får byggnadsstyrelsen framhålla, att den i nu gällande bestämmelser förekommande tiden av ett år från handlingens upprättande, särskilt vid ovan nämnda fall av med korta mellanrum återkommande avtal om utförande av likartade arbeten, visat sig vara för knappt tilltagen, för att bestämmelsen skall bli till verklig nytta.»

Särskilt med hänsyn till kommunernas behov och med hänsyn till önskvärdheten att reglerna i mom. 20:o andra stycket och mom. 21:o andra stycket bli med varandra överensstämmande, har tiden i förslaget utsträckts till fem år. Det torde böra erinras att dessa skäl ej förelågo, då riksdagen 1917 (i sammanjämkning) stannade vid en tid av ett år.

22:o.

*Handlingar
berörande
enskildas
affärshem-
ligheter.*

1912 års förslag upptog i första stycket av § 8 mom. 3 ett stadgande av följande lydelse:

»Kartor, prov, modeller, ritningar och tekniska beskrivningar, som till myndighet ingivits i ärende angående förvärfv av egendom eller annat för statens räkning eller angående utförande av arbete för statens behov, må, om förbehåll gjorts om deras hemlighållande, icke utlämnas, så länge förbehållet är gällande, i vidare mån än för ärendets prövning erfordras, förrän tio år förflutit efter det de till myndigheten ingävos. Sedan bindande avtal kommit till stånd, vare dock förbehållet icke gällande i fråga om handling, som legat till grund för avtalet.»

Förslaget motiverades på följande sätt:

»Att, såsom ifrågasatts, i tryckfrihetslagen upptaga ett generellt stadgande av innehåll, att enskilda personers yrkes- och affärshemligheter skulle, om de måste blottas uti till myndighet ingivna handlingar, vara skyddade från offentliggörande, hava kommitterade icke kunnat förorda. Det skulle alltför mycket strida mot de hänsyn, som kräva att gränserna för de uppställda undantagen från offentlighetsprincipen i möjligaste måtto klart uppdragas i grundlagen själv. I stället hava kommitterade genom för särskilda fall uppställda undantagsstadganden sökt i tillbörlig omfattning tillgodose de enskilda intressen, som utgöra eller nära sammanhånga med yrkes- eller affärsintressen.

Beträffande de i första stycket av mom. 3 avsedda handlingar hindras i viss mån deras obehöriga mångfaldigande av lagstiftningen angående äganderätt till skrift.¹ (Jämför angående patent § 12 härnadan.)

I övrigt förekommer i 9 § av förenämnda förordning angående statens upphandlings- och entreprenadväsende följande stadgande:

»Prov, modeller, ritningar eller beskrivningar, vilka åtföljt anbud, som ej blivit antaget, skola med undantag av värdelösa föremål och sådana prov, som blivit förbrukade under anställande av försök eller undersökning, vara efter den för anbudets prövning bestämda tiden för anbudsgivaren att återhämta inom fjorton dagar och må, innan tiden för återhämtningen gått till ända, icke av myndighet användas eller för annan bekantgöras i vidsträcktare mån än som för anbudets prövning är nödigt.»²

Anledning att i här ifrågavarande sammanhang begränsa giltigheten av nyssnämnda regel endast till fall, där i särskilt stadgad ordning anbud införats, torde ej finnas. Att å andra sidan införa ett generellt förbud mot offentliggörande av ifrågavarande enskilda handlingar att alltid och under alla förhållanden gälla, skulle enligt kommitterades mening icke vara erforderligt eller ens lämpligt. Såsom yttre kännemärken på att i det särskilda fallet undantag verkligen tarvas från offentlighetsprincipen, har därför ansetts kunna uppställas, icke blott att förbehåll gjorts, att handlingen ej må offentliggöras, utan även, att ärendet, dit den hör, är av viss i förslaget närmare angiven beskaffenhet.»

I det förslag av Kungl. Maj:t vid 1917 års riksdag, som ledde till införande av det nu gällande und. 19 (se ovan mom. 21:o), förekom också, närmast i anledning av centralupphandlingssakkunnigas förslag (1916), en bestämmelse i anslutning till vad 1912 års förslag i nu ifrågavarande hänseende innehöll.

Förslaget skilde sig emellertid i fyra hänseenden från 1912 års förslag.

För det första avsåg det de slag av ärenden, som omförmälas i und. 19 (d. v. s. ärenden angående upphandling eller utförande av arbete för statens räkning eller försäljning av staten tillhörig lös egendom). Detta innebar dels inskränkning i det 1912 föreslagna stadgandets räckvidd, dels (i ett oväsentligt hänseende) en utvidgning därav.

För det andra utvidgades kretsen av de handlingar som skulle hemlighållas: skyddet skulle avse »prov, modeller, beskrivningar, ritningar, kartor och andra skrifter än anbud.»

För det tredje skulle skyddet ej upphöra att gälla för en handling på den

¹ Erinras bör att detta uttalande gjordes före tillkomsten av 1919 års lag i ämnet. Jfr denna lag 9 §.

² Jfr numera k. f. ang. upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom 16 jan. 1920 § 33.

grund att avtal kommit till stånd. Kungl. Maj:t stödde sig här på sakkunnigeförslaget 1916. Departementschefen anförde:

»Det torde — hava de sakkunniga yttrat — böra förutsättas, att det antagna anbudet vore det bästa. Så mycket större anledning förefunnes då för anbudsgivaren att fordra, att konkurrenterna icke tillåtes taga del av en till hans anbud hörande ritning eller annan bilaga m. m., genom vars offentliggörande måhända en viktig yrkeshemlighet skulle blottas. Det kunde mången gång ifrågasättas huruvida den vinst, som bereddes en person därigenom, att hans anbud antagits, uppvägde den skada, som skulle tillskyndas honom, därest han ej komme i åtnjutande av samma förbehållsrätt beträffande hemlighållande av ritningar m. m., som tillkomme hans mindre lyckliga konkurrenter. I myndigheternas yttranden över förslaget till tryckfrihetsordning hade också denna uppfattning kommit till uttryck, varjämte framhållits, att ur kontrollsynpunkt kommitterades bestämmelse skulle vara tämligen värdelös, då ju inkomna, med det antagna konkurrerande anbud icke skulle få offentliggöras förrän efter tio år. Jag har funnit de sakkunnigas mening i denna punkt välgrundad.»

För det fjärde bereddes myndigheterna större rörelsefrihet gentemot gjorda förbehåll därigenom att utlämning utan hinder av sådant förbehåll skulle få äga rum för bevakande av statens rätt eller förekommande av oskälighetsutdräkt eller kostnad för reparations- eller ändringsarbete. Härom anfördes i propositionen:

»Bestämmelsen, att handlingarna skola kunna i trots av gjort förbehåll utlämnas, där sådant fordras för bevakande av statens rätt, åsyftar sådant fall, att meningsskiljaktighet mellan myndigheten och leverantören eller entreprenören skulle föranleda vädjande till skiljemän eller domstol. Det kan i dylikt fall bliva nödvändigt för myndigheten att begagna sig av den genom berörda undantag medgivna rätten. Vidare är att märka, att spekulant, vars anbud antagits, icke bör äga att på sådant sätt tillgodogöra sig sin rätt till förbehåll om hemlighållande, att han faktiskt kommer att intaga en monopolställning, då det gäller vidtagande av reparations- eller ändringsarbeten å exempelvis en av honom till statsverket levererad maskin. Faran härför har framhållits av vattenfallsstyrelsen i dess yttrande över centralupphandlingssakkunnigas förslag och synes mig förtjänt av beaktande. I det omarbetade förslaget stadgas sålunda, att utlämnande må i trots av gjort förbehåll ske, där det erfordras till förekommande av oskälighetsutdräkt eller kostnad för reparations- eller ändringsarbete. Genom uttrycket 'oskälighetsutdräkt eller kostnad' torde jämväl leverantörens respektive entreprenörens intresse vara i detta hänseende tillgodosett.»

Konstitutionsutskottet kritiserade den utvidgning av sekretessen, utöver vad 1912 års förslag innebar, som låg däri att förbehåll icke skulle vara gällande i fråga om handling, som legat till grund för avtal:

»För detta av 1912 års kommitterade ur den offentliga kontrollens synpunkt påyrkade undantag tala enligt utskottets mening starka skäl. Ett i enlighet med denna mening avfattat stadgande av sådant innehåll att endast de till icke antagna anbud hörande handlingar skulle däri innefattas, skulle emellertid vara av ringa praktisk betydelse i betraktande av den redan i nu gällande leveransförordning intagna bestämmelsen, att prov, modeller, ritningar eller beskrifningar, vilka åtföljt anbud som ej blivit antaget, skola med undantag av värdelösa föremål och sådana prov, som blivit förbrukade under

anställande av försök eller undersökning, vara efter den för anbudsprövningen bestämda tid för anbudsgivaren att återhämta inom fjorton dagar, ävensom att desamma, innan tiden för återhämtningen gått till ända, icke må av myndighet användas eller för annan bekantgöras i vidsträcktare mån, än som är nödigt för anbudsprövningen. Vid sådant förhållande har utskottet icke funnit sig övertygat om behovet av dylika bestämmelser.»

Första kammaren biföll Kungl. Maj:ts förslag, medan andra kammaren, i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan, i ifrågavarande del avslod det.

Förevarande förslag anknyter sig närmast till det förslag, som framlades vid 1917 års riksdag, men innebär vissa modifikationers dels med hänsyn till de betänkligheter konstitutionsutskottet anförde mot detta, dels med hänsyn därtill att spörsmålet nu icke står i omedelbart samband med frågan om upphandlingsväsendets organisation.

De ärenden, till vilka skyddet skall hänföra sig, äro desamma som i 1912 års förslag. Således skall det enligt förslaget gälla i alla ärenden angående förvärfv av egendom eller annat, ej — såsom i 1917 års förslag — blott i upphandlingsärenden. Å andra sidan skall det ej gälla i ärenden angående försäljning av staten tillhörig lös egendom. Då 1917 års förslag gjorde stadgandet tillämpligt även på sådana ärenden, torde anledningen ej hava varit den, att ett praktiskt behov av denna utvidgning yppats, utan endast den, att man ville åstadkomma likformighet mellan stadgandena om till anbud hörande handlingar och om anbud och icke fann några betänkligheter mot den ur praktiska synpunkter säkerligen helt betydelselösa utvidgning av sekretessen, som låg häri. Nu saknas — även på denna punkt — anledning att frångå 1912 års förslag.

De arter av handlingar, som skola kunna hemlighållas, angivas även på samma sätt som i 1912 års förslag. Medtagas, som i 1917 års förslag, utom kartor, prov, modeller och beskrivningar, även »andra skrifter än anbud», torde man, särskilt i betraktande därav att fråga nu är om ett väsentligt större område än i nämnda förslag, komma till alltför långt gående inskränkningar i offentligheten.

Med avseende å sekretesskyddets anordning kan först konstateras, att delade meningar knappast synas råda om dess berättigande i avseende å sådana kartor o. s. v., på grund av vilka avtal *icke* träffas. Å andra sidan har stundom gjorts gällande att sekretessen i avseende å dessa handlingar ej vore särskilt angelägen, enär de enskilde som ingivit dem — i varje fall i de ärenden som regleras av upphandlingsförordningen (jfr dess § 33) — äga på anfordran återfå dylika handlingar. Det må vara sant, att genom dylikt återsändande de enskildes behov av sekretess i tillräcklig mån tillgodoses. Positivt önskvärd synes emellertid en bestämmelse om de ifrågavarande handlingarnas hemlighållande vara ur statens (resp. kommunernas) synpunkt. Det kan säkerligen för vederbörande myndigheter i många situationer vara av värde att i framtiden äga tillgång till dylika handlingar. Om de nu undandragas offentligheten, kan det antagas, att staten icke kommer att i samma utsträckning, som nu är fallet, berö-

vas denna tillgång genom att handlingarna återfordras. Positivt önskvärd blir bestämmelsen vidare på de områden, där upphandlingsförordningen ej är tillämplig.

Vida ömtåligare är emellertid frågan, huruvida, i enlighet med 1917 års förslag, skyddet skall gälla även sedan avtal slutits för handlingar som legat till grund för avtalet. De betänkligheter, konstitutionsutskottet 1917 på denna punkt uttalade, hava ovan omnämnts. Det kan icke heller förnekas, att den offentliga kontrollens intressen här med styrka göra sig gällande. Å andra sidan har från åtskilliga håll med mycken styrka hävdats, att skydd just på denna punkt icke minst med hänsyn till det allmännas intressen vore av behovet påkallat. Uttalanden i denna riktning hava gjorts exempelvis av *Stockholms stadskollegium* och *Domänstyrelsen* (se s. 178 f.); *Byggnadsstyrelsen* anför, att det »kan vara av minst lika stort intresse för de anbudsgivare, vilkas anbud antagits, som för en anbudsgivare, vars anbud förkastats, att till anbudet hörande bilagor undanhållas offentligheten».

Svenska stadsförbundets styrelse vände sig likaledes, i sitt 1913 avgivna, nu ånyo återopade yttrande, mot vad 1912 års förslag i denna del innehöll. Med återopande av vad härutinnan under hand till kommittén anförts framhöll styrelsen, hurusom det för en anbudsgivare mången gång, särskilt i fråga om vidlyftigare tekniska beskrivningar, kunde vara av vikt, att dessa hemlighölles, efter det anbudet antagits. Anledning funnes att befara, att anbudsgivarna icke skulle vara villiga att underkasta sig de föreslagna bestämmelserna och följaktligen underlåta att inkomma med anbud, något som kunde tänkas förorsaka kommunerna olägenheter och dryga kostnader. Till förebyggande av dylika svårigheter hemställdes om sådan ändring av åsyftade stadgande, att däri omförmålt förbehåll bleve gällande även beträffande handling, som legat till grund för avtalet, med andra ord att sista punkten av momentets första stycke måtte uteslutas.

Man torde på denna punkt kunna göra en ej oväsentlig distinktion. Den enskildes intressen synas icke kunna i och för sig tillmätas en sådan betydelse, att de böra respekteras, där de komma i kollision med behovet av offentlig kontroll. Men där ej blott det enskilda sekretessintresset gör sig gällande, utan hemlighållandet även ur det allmännas synpunkt befinnes påkallat, synas dessa förenade intressen vara förtjänta av större beaktande än kontrollbehovet. Från denna utgångspunkt har det förevarande förslaget utformats. Det bibehåller såsom huvudregel bestämmelsen i 1912 års förslag, att gjort förbehåll ej efter det avtal träffats skall gälla i fråga om handling som legat till grund för detta, men gör det möjligt för myndigheten att med hänsyn till det allmännas intressen förläna förbehållet utsträckt giltighet.

Möjligheten att under särskilda förutsättningar utlämna handling i strid mot gjort förbehåll har bibehållits i samma form som den hade i 1917 års förslag (se ovan s. 182).

Handlingar
berörande
statens
affärs-
hemligheter.

Andra stycket i § 8 mom. 3 av 1912 års förslag var av följande lydelse:

»Har i ämne, som tillhör statens tekniskt industriella förvaltning, handling, som nyss nämnts [d. v. s. kartor, prov, modeller, ritningar och tekniska beskrivningar], upprättats genom myndighets försorg för att användas för dess

räkning, må densamma icke utlämnas utan myndighetens samtycke, förrän tio år förflutit efter dess upprättande.»

Förslaget motiverades på följande sätt:

»Genom det föreslagna andra stycket i ifrågavarande moment har åt staten och kommunen tillförsäkrats liknande skydd, som enligt första stycket beretts enskilda. Sådant skydd har dock ansetts böra ifrågakomma endast beträffande statens eller kommunens tekniskt industriella verksamhet. Endast inom denna verksamhet torde nämligen från statens och kommunens sida något verkligt intresse föreligga i det här förutsatta avseendet. Skyddet i fråga skulle alltså, vad staten angår, huvudsakligen komma de förvaltningsgrenar tillgodo, vilka sortera under järnvägs-, telegraf- och vattenfallsstyrelserna. I några av de utlåtanden, som i ämnet avgivits, har också behovet av dylikt skydd blivit särskilt framhållet.

Sålunda har *Telegrafstyrelsen* anfört:

»Genom sin verkstadsrörelse och i övrigt genom sin tekniska verksamhet intager telegrafverket en särställning från övriga ämbetsverk och är i dessa avseenden närmast att jämföra med ett enskilt företag, som i viss mån har att räkna med konkurrens. Det synes därför telegrafstyrelsen, som om de konstruktionsritningar och beskrivningar angående tekniska anordningar, som av telegrafverkets verkstad utföras, böra i likhet med vad fallet är vid enskilda verkstäder i alla länder skyddas för obehöriga, i den mån telegrafstyrelsen anser sådant behöfligt.

Såsom en naturlig följd härav böra även resultaten av de å telegrafverkets materialprovvningsanstalt utförda undersökningar och utredningar, vilka så att säga tillhöra det inre tekniska arbetet vid verket och som icke direkt avse provning eller undersökning av leveranser till verket, vara telegrafverkets privata egendom, tillgänglig för en var endast i den mån telegrafstyrelsen prövar sådant utan olägenhet för verket kunna ske. Hit skulle sålunda även hänföras jämförande undersökningar, vilka vid sidan av leveransprovningar utföras å materialprovvningsanstalten. Dessa undersökningar göras i de flesta fall på materialprovvningsanstaltens eget initiativ och avse att för verket samla ett erfarenhetsmaterial, som vid förefallande behov kan bli till nytta. Om resultaten av sådana undersökningar skola vara offentliga handlingar, kan det lätt leda därhän, att de jämförande resultaten användas i reklamsyfte med tydligt angivande av källan, ävensom att telegrafverkets materialprovvningsanstalt får tillhandagå med i det stora hela kostnadsfria provningar till men för den av statsmedel understödda materialprovvningsanstalten vid tekniska högskolan, där allmänheten betjänas med provningar enligt viss taxa.»

Behovet av stadganden i ämnet har nu från flera håll understrukits (jfr t. ex. *Stockholms stadskollegii* yttrande, ovan s. 172). Därjämte har uttalats, att skyddet i vissa hänseenden borde erhålla vidsträcktare omfattning.

Sålunda önskar *Kommerskollegium*, att det även skulle omfatta räkenskaper, affärskorrespondens, försäljningskalkyler o. d. I detta sammanhang kan det också vara anledning att återgiva den av *Domänstyrelsen* meddelade upplysningen, »att bränslekommissionens räkenskaper och övriga handlingar under den tid, styrelsen omhänderhaft den slutliga avvecklingen av kommissionens verksamhet, med stöd av TF varit i betydande utsträckning anlitade icke blott av målsägare och deras ombud utan även av personer som i rent spekulations-syfte sökt ur nämnda handlingar hämta upplysningar». *Stockholms stadskolle-*

gium berör bl. a. »uppgifter angående tillverkningskvantiteter och lagerbehållningar» samt »berättelser angående tekniska framsteg och marknadslägen».

Att offentligheten i nu antydda hänseenden stundom kan bereda olägenheter och rentav tillskynda det allmänna avsevärd ekonomisk skada, synes obestriddt. Då förslaget likväl stannat vid de kategorier av handlingar, som 1912 års förslag upptog, beror det på den synnerliga svårigheten att på ett sådant sätt utforma den i ämnet erforderliga bestämmelsen, att den icke möjliggör en till sin räckvidd oberäknelig utvidgning av sekretessen. Anmärkas bör måhända, att de här berörda önskemålen till en del tillgodoses genom regeln i andra stycket av mom. 21:o.

Svenska stadsförbundets styrelse uttalade redan i sitt 1913 avgivna yttrande, att det vore olämpligt att låta stadgandet gälla endast för »tekniskt industriell förvaltning»:

Städernas avloppsledningar, som i första rummet äro avsedda att tillgodose de hygieniska behoven, kunde knappast infogas under denna rubrik. Detsamma syntes vara förhållandet med de kommunala vattenledningarna, och även på andra punkter kunde osäkerhet i förevarande avseende råda. Då skäl icke förefunnes att från det föreslagna skyddet utesluta anläggningar av här antydda art, hemställdes, att ifrågavarande bestämmelser måtte utvidgas till att omfatta kommunala företag av alla slag, där handlingar av den beskaffenhet, som i andra stycket avses, förekomma.

Att det ifrågavarande uttrycket ej är fullt lyckligt torde böra medgivas. Vad statsförvaltningen beträffar, torde det dock med tillräcklig tydlighet angiva det område där sekretess bör förefinnas. Och även vad den kommunala förvaltningen angår, torde det få anses äga företräde framför den av Stadsförbundet förordade formuleringen. I varje fall synes denna formulering, om den tillämpades inom statsförvaltningen, ägnad att giva sekretessen en alltför stor räckvidd.

Från ett enstaka håll (*Stockholms stads gatunämnd*) har anförts, att en tid av tio år kunde visa sig otillräcklig. Detta uttalande har icke synts utgöra tillräcklig anledning att frångå, vad 1912 års förslag i detta hänseende innehåller.

Förslaget ansluter sig således på denna punkt helt till 1912 års förslag.

23:o.

I § 8 mom. 4 i 1912 års förslag upptogs ett stadgande av följande lydelse:

»Soliditets- och kompetensupplysningar, som till myndighet ingivits vid fråga om åtagande att till staten något utgiva eller annorledes än såsom ämbets- eller tjänsteman för dess räkning utföra arbete eller eljest något fullgöra, må icke utlämnas i vidare mån än för ärendets prövning eller för bevakande av statens rätt erfordras utan samtycke av den, som däri avses, förrän tio år förflutit efter det de till myndigheten inkommo.»

I motiveringen heter det:

»Med den vidsträckta tillämpning kommitterade givit åt regeln om handlingars offentlighet synes nödig grannlagenhet bjuda, att de enskilda intressen, varom här är fråga, tillförsäkras det skydd, som förevarande stadgande

Soliditets- och kompetensupplysningar (ävensom andra handlingar i vissa läncärenden och ärenden angående kapitalplacering). m. m.

innefattar. Ett dylikt skydd, som tydligen är ägnat att stärka statens och kommunernas ställning i förhållande till den enskilde i de hänseenden, som här åsyftas, har även kraftigt påyrkats från de myndigheters sida, som därav beröras.

Statskontoret har i sitt utlåtande i detta ämne anfört följande:

'Statskontoret, som ej torde hava att i förevarande ärende yttra sig i vidare mån än så vitt frågan berörer statskontorets ämbetsförvaltning, har i sådant avseende icke funnit anledning till annan erinran mot nu gällande bestämmelser, än att viss inskränkning synes önskelig i fråga om rätt till offentliggörande av sådana handlingar, som angå statskontorets lånerörelse. I dessa handlingar beröras ett betydande antal enskilda personers affärsförhållanden, ofta på ett ganska intimt sätt, till exempel i de soliditetupplysningar, som statskontoret finner sig böra införskaffa. Olämpligheten av att dessa i låneakterna förvarade upplysningar eller de memorial, som med åberopande av dessa upplysningar avgivas av tjänstemän inom ämbetsverket, skulle få hållas för allmänheten tillgängliga, torde ligga i öppen dag. Men vederbörande låntagare synas med fog kunna fordra, att även de skuldförbindelser och övriga säkerhetshandlingar, som av dem till statskontoret avlämnas, varda skyddade mot annat offentliggörande, än som kan föranledas därav att rättsliga åtgärder i avseende å desamma måste vidtagas.'

Det i denna framställning främst satta sekretessbehovet lär genom förslaget vara tillgodosett. Därutöver har framställningen icke syntts böra föranleda någon åtgärd.

I den offentliga granskningsrättens intresse, vilket särskilt torde göra sig gällande vid fråga om prestationer till staten av det slag, som i mom. 3 avses, har det genom detta moment beredda skyddet ej heller ansetts kunna tillförsäkras för längre tid än tio år.»

Vid 1917 års riksdag framlades i den proposition, som ledde till antagande av det nuvarande und. 19, förslag jämväl om hemlighållande (i huvudsaklig överensstämmelse med § 8 mom. 4 i 1912 års förslag) av kompetens- och soliditetupplysningar som ingivits i de ärenden nämnda undantag avser. Men i enlighet med hemställan av konstitutionsutskottet, som icke fann tillräckliga skäl för den föreslagna undantagsbestämmelsen vara förebragta, blev förslaget av andra kammaren avslaget.

Nu har från flera håll uttalats, att förslaget från 1912 bör i denna del upptagas. I samband därmed har även ifrågasatts hemlighållande av handlingar i vissa slag av låneärenden och ärenden angående kapitalplacering.

Statskontoret vidhåller sin förut intagna ståndpunkt: »Det förefintliga sekretessbehovet kan icke anses tillgodosett genom att endast soliditetupplysningarna undantagas från offentlighet. Först och främst synes det självklart, att en bestämmelse i sådan riktning måste, för att icke bliva i realiteten i det närmaste ineffektiv, kompletteras med ett stadgande om sekretess jämväl beträffande de memorial, som av ämbetsverkets tjänstemän avgivas i låneärendena och i vilka i stor utsträckning refereras till och även direkt återgivs de inhämtade soliditetupplysningarna. Vad beträffar den andra gruppen av i statskontorets förberörda utlåtande angivna handlingar — skuldförbindelser och övriga säkerhetshandlingar — lär det svårigen kunna anföras något skäl, varför icke dessa handlingar skulle, i likhet med vad som är fallet i den allmänna bankrörelsen, vara skyddade för offentliggörande. De enskilda intressen, som kunna äventyras genom bristande sekretess härvidlag, lära hava lika grundade anspråk på skydd i förevarande avseende vid statskontorets, som vid bank-

inrättningarnes lånerörelse. Beträffande en särskild avdelning av skuldförbindelserna — de som avse lån från utlåningsfonderna — kan det visserligen sägas, att då de beslut, varigenom lånen av Kungl. Maj:t eller vederbörande myndigheter beviljats, icke äro undantagna eller lämpligen böra undantagas från offentlighet, en sekretessbestämmelse beträffande själva skuldförbindelsen är skäligen värdelös. Härvid bör dock märkas att, även om detta betraktelsesätt må anses riktigt, å skuldförbindelserna i regeln äro tecknade för lånen ingångna borgensförbindelser eller angivna andra lämnade säkerheter såsom inteckningar, värdehandlingar i övrigt m. m. d.; och i avseende å dessa sistnämnda gäller undantagslöst vad statskontoret ovan anført angående vederbörandes berättigade intresse av att deras förbindelser undantagas från offentlighet.»

Riksförsäkringsanstalten yttrar, att undantag från den allmänna offentlighetsgrundsatsen vore av vikt i fråga om placering av medel tillhörande anstaltens olycksfallsförsäkringsfond:

»Ur synpunkten av fondens eget ekonomiska intresse gäller detta i främsta rummet inköp av obligationer och andra värdehandlingar. Det är givetvis av vikt, att Riksförsäkringsanstaltens beslut om dylika placeringar samt i anledning därav vidtagna verkställighetsåtgärder icke komma till allmän kännedom. Skulle det inträffa, att dylika beslut m. m. offentliggöras, skulle detta utan tvivel kunna verka försvårande å möjligheten till fördelaktiga placeringar, särskilt om dessa gälla större belopp.

Vid utlämnande av lån ur olycksfallsförsäkringsfonden synes det framför allt ur låntagarnas synpunkt önskvärt, att Riksförsäkringsanstaltens beslut angående lånevillkor ävensom de uppgifter, som meddelas i låneansökningar och därvid fogade handlingar samt skuldförbindelser och säkerhetshandlingar, icke hållas tillgängliga för allmänheten. Låntagaren synes härvidlag böra åtnjuta samma skydd som då han erhåller lån av en privat långivare, exempelvis en pensionskassa eller en bankinrättning. Handlingar angående lån från Sveriges Riksbank äro som bekant icke heller offentliga.

Nu anförda synpunkter äro givetvis även tillämpliga i avseende å placeringar av medel, tillhörande övriga av Riksförsäkringsanstalten förvaltade fonder, nämligen fiskarförsäkringsfonden, fonden för barn utom äktenskap samt den fond, som bildats för livförsäkringar i samband med egna hemslån.

På grund av vad sålunda anförts anser Riksförsäkringsanstalten, att sådan ändring bör vidtagas i 2 § 4:o av tryckfrihetsförordningen, att protokoll och andra handlingar rörande Riksförsäkringsanstaltens placeringar av medel, tillhörande av Riksförsäkringsanstalten förvaltade fonder, undantagas från gällande bestämmelser om rätt för envar att utbekomma och offentliggöra publika verks och myndigheters handlingar.»

Pensionsstyrelsen, vars yttrande biträts av *fullmäktige för pensionsförsäkringsfonden*, berör frågan om handlingar som röra placering av pensionsförsäkringsfondens medel:

»Såväl för förvaltningen av fondens ekonomiska angelägenheter som med hänsyn till det enskilda intresse, som härvid i viss mån måste göra sig gällande särskilt i fondens låneverksamhet, vore det otvivelaktigt av stor betydelse, om undantag från den allmänna grundsatsen om offentlighet för statsmyndigheternas handlingar medgäves i fråga om placeringar av fondens medel.

Ur synpunkten av fondens eget ekonomiska intresse gäller detta framför allt inköp av obligationer och aktier, då det givetvis är av vikt, att fondfullmäktiges beslut om dylika placeringar och pensionsstyrelsens i anledning där-

av vidtagna verkställighetsåtgärder icke komma till allmän kännedom. Dylika inköp göras till ofta mycket betydande belopp, och den största varsamhet måste därför iakttagas, för att icke marknaden skall påverkas i en för köparen ofördelaktig riktning. Det är därför uppenbart, att fondens möjlighet till dylika placeringar skulle genom dessas offentliggörande avsevärt försvåras och motverkas. För aktieköp är visserligen Kungl. Maj:ts tillstånd erforderligt, och även om handlingar rörande fondens placeringar undantoges från lagens generella bestämmelser, skulle således själva tillåtelsen för fullmäktige att inköpa vissa aktier kunna bekantgöras för allmänheten. Men detta gäller icke köp av obligationer, som hittills varit och alltjämt komma att vara av ojämförligt större betydelse för fonden. Även för köp av aktier, liksom för andra placeringar, för vilka erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd, är det emellertid angeläget, att tidpunkten för och omständigheterna vid beslutets verkställande undandragas offentligheten.

De övriga placeringar, som kunna ifrågakomma för pensionsförsäkringsfonden, utgöras huvudsakligen av lån till kommuner och landsting, till enskilda, som för lånet utverkat garanti av vederbörande kommun eller landsting, samt till enskilda mot säkerhet av inteckning i fast egendom. I fråga om lån till enskilda förekommer även i enstaka fall, att till förstärkande av säkerheten lämnas borgen av enskilda personer eller företag. Även med avseende å fondens utlåning, som i regel omfattar större delen av de medel, som årligen placeras, har ett visst skydd mot offentliggörande visat sig vara av behovet påkallat. Det måste sålunda anses önskvärt framför allt med hänsyn till låntagaren, att fondfullmäktiges beslut angående lånevillkor, de uppgifter, som meddelas i låneansökningar, och därvid fogade handlingar ävensom skuldförbindelser, säkerhetshandlingar o. d. icke hållas tillgängliga för allmänheten. För låntagaren är detta skydd givetvis av samma betydelse, då han erhållit lånet från en av statsmyndighet förvaltd fond, som då krediten lämnats av privat långivare, exempelvis en bankinrättning.

Liknande synpunkter hava, enligt vad styrelsen har sig bekant, av Kungl. statskontoret framhållits beträffande dess lånerörelse i utlåtande den 27 oktober 1909 med anledning av en då pågående utredning om revision av tryckfrihetsförordningen. Vidare får styrelsen erinra om att banko- och riksgäldsverkens handlingar enligt tryckfrihetsförordningen äro tillförsäkrade visst skydd mot offentliggörande. I lagen för Sveriges riksbank stadgas i anslutning här till, att bl. a. diskonterings-, låne- och kreditvärenden skola hållas hemliga.

Ett sådant skydd mot offentliggörande, som ovan omförmäls, är naturligtvis önskvärt speciellt med hänsyn till enskilda låntagare. Men även beträffande kommuner och landsting synas vissa skäl tala för beredande av ett dylikt skydd. Då dessa uppträda som låntagare eller garanter för lån, är det visserligen möjligt, att deras egna handlingar och protokoll rörande lånet äro att anse såsom offentliga. Men icke heller kommuner och landsting synas med avseende å sekretess böra vara sämre ställda, då lånet upptages i en av statsmyndighet förvaltd fond, än då det erhålles av en privat kreditgivare. I detta sammanhang får styrelsen framhålla, att innevarande års riksdag (1925) i sin skrivelse nr 312 påpekat behovet av sekretess för kommunala handlingar dels i vissa angelägenheter av ekonomisk innebörd och dels i vad de röra enskildas personliga förhållanden.

Då pensionsstyrelsen sålunda ansett sig böra påpeka behovet av sekretess för handlingar angående pensionsförsäkringsfondens placeringar, har styrelsen givetvis förutsatt, att ett dylikt undantag från den allmänna regeln icke skulle ifrågakomma för övriga handlingar rörande fondens förvaltning.

Under återopande av vad sålunda anförts får styrelsen med avseende å frågan om allmänna handlingars offentlighet framhålla önskvärdheten av en så-

dan ändring i 2 § 4:o i tryckfrihetsförordningen, att protokoll och andra handlingar rörande pensionsförsäkringsfondens placeringar undantagas från gällande bestämmelser om rätt för envar att utbekomma och offentliggöra publika verks och myndigheters handlingar.»

Kommerskollegium uttalar sig i motsvarande riktning beträffande de upplysningar om enskildas affärsförhållanden, som av kollegiet infordras i ärenden angående lån ur hantverks-, kraftlednings- och vattenkraftslånefonderna. Dessutom åberopar kollegiet sitt 1913 avgivna yttrande, där det bl. a. heter: »Jämväl enskildas berättigade intressen vid inlämnande av handlingar till myndighet böra tillvaratagas. Det är av stor vikt, att fullt betryggande bestämmelser härom finnas. Eljest kommer det helt visst att bliva förenat med stora svårigheter att från enskilda få upplysningar, som äro av vikt för bedömandet av ett ärende, men som givas endast under full garanti, att de icke komma till allmänhetens kännedom. Som exempel på sådana upplysningar må särskilt nämnas vissa utdrag ur räkenskaper. Mom. 4 synes därför kollegium böra utvidgas till att omfatta även nyss antydda upplysningar.»

Man kan i förevarande ämne särhålla å ena sidan det hemlighållande, som omedelbart påkallas av statens intressen, å andra sidan det som skulle äga rum för de enskildas skull och endast medelbart intressera staten.

Förstnämnda behov, som särskilt understrykes av Pensionsstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten i avseende å deras låneärenden och ärenden angående kapitalplacering, som företages i annan form, torde knappast göra sig gällande med en sådan styrka, att det bör tillgodoses framför andra likartade behov, vilka förekomma i statens ekonomiska verksamhet. För övrigt synes hänsynen till det allmännas intresse under inga omständigheter kunna motivera annat och mera än ett helt kortvarigt hemlighållande — exempelvis intill dess beslut verkställes. Det synes emellertid antagligt att de särskilda olägenheter för det allmänna, som möjligen kunna uppkomma genom att beslut dessförinnan måste hållas tillgängliga för allmänheten, skola kunna genom lämpliga åtgärder undvikas.

Vad åter angår frågan om skydd för enskilda intressen, bör först och främst övervägas, huruvida — utöver vad 1912 års förslag innehöll — själva det mellan staten och den enskilde bestående rättsförhållandet såsom sådant bör till större eller mindre del undandragas offentligheten. Yrkanden härom hava gjorts i avseende å låneavtal, i det att man ifrågasatt hemlighållande av skuldförbindelser och övriga säkerhetshandlingar (Statskontoret, Riksförsäkringsanstalten, Pensionsstyrelsen) och dessutom av beslut angående lånevillkor samt av låneansökningar och därtill hörande handlingar överhuvud taget (Riksförsäkringsanstalten och Pensionsstyrelsen). Så vittgående undantag hava emellertid ej kunnat förordas, då de synts ägnade att alltför mycket kringskära den offentliga kontrollen: det faktum, att en person erhållit lån av staten, och de villkor, under vilka detta skett, synas icke lämpligen kunna undandragas offentligheten.

Återstår så frågan, huruvida ens upplysningar angående soliditet och kompetens böra, så som avsågs i 1912 års förslag, skyddas. På det hela taget vill det synas, som om det enskilda intresse, varom här är fråga, vore av den styrka, att en undantagsbestämmelse vore väl motiverad. Detta gäller icke blott i av-

seende å låneärenden, utan även i det fall, som avsågs med det vid 1917 års riksdag framlagda förslaget (upphandlings- och entreprenadärenden). Ur det yttrande, som avgivits av *Stockholms stadskollegium*, må i detta sammanhang anföras följande:

»Av industriverksstyrelsen har liksom år 1913 framhållits, att i samband med antagande och entledigande av entreprenörer och installatörer vid dessa verk uppgifter angående personliga förhållanden förekomma, vilka vederbörande myndighet icke borde vara skyldig att utlämna till publicering. I motsatt fall måste nämligen motiveringen för styrelsens beslut i många fall lämnas muntligen, vid sidan av protokollet, vilket antagligen skulle kunna medföra allvarliga olägenheter för den framtida behandlingen av sådana ärenden.»

Om sålunda såsom regel bestämmes, att soliditets- och kompetensupplysningar skola kunna hemlighållas, har det likväl måst iakttagas, att denna huvudregel ej erhåller en alltför kategorisk avfattning. Vål må i det stora flertalet fall, där dylika upplysningar inkomma till myndigheterna, situationen vara den, att deras hemlighållande ter sig som en gärd av skälig hänsyn för privata intressen och samtidigt ej kan anses i väsentlig mån kringskära offentlighetens kontroll. Men om grundlagsbudet utformades så, att det i alla de situationer, det avser, påkallade ovillkorligt hemlighållande av dylika handlingar, skulle det, efter vad det vill synas, föra alltför långt. I vissa fall — särskilt då i mellanhavandet mellan staten och den enskilde statens prestationer intaga en framträdande plats — måste det tvärtom anses rimligt, att den enskilde, för att vinna en förmån, i den offentliga kontrollens intresse underkastar sig obehaget av att hans ekonomiska eller personliga förhållanden blottställas. Inom vissa grenar av den utlåningsverksamhet, som staten bedriver i utpräglat understödssyfte, torde detta betraktelsesätt vara det naturligaste. Därför har i förslaget öppnats möjlighet för Kungl. Maj:t och riksdagen att för särskilda grupper av ärenden besluta undantag från huvudregeln. Då sådana besluts fattande ofta naturligast torde ske i samband med statsregleringen, har icke den fordran uppställts, att beslutet skall fattas i lagform. Yttermera har, till förebyggande av en alltför långt driven sekretess, den fordran uppställts, att den myndighet, som handlägger ärendena, skall fatta beslut — generellt eller in casu — om hemlighållandet. Endast i den mån så skett, träder enligt förslaget stadgandet i tillämpning.

Utlämnande skulle enligt 1912 års förslag under alla omständigheter kunna äga rum med dens samtycke som uppgiften avser. I anslutning till 1917 års förslag har tillagts fordran på samtycke även av den som meddelat uppgiften; denna fordran uppställer förslaget dock blott för de fall, då uppgiftslämnaren förbehållit sig hemlighållande.

Liksom 1912 och 1917 års förslag stannar förslaget vid hemlighållande av de till myndigheterna ingivna handlingarna. Det har icke förbisetts, att skyddet därmed i vissa fall kan bli otillräckligt (se ovan: Statskontorets och Stockholms stadskollegii yttranden). Att från offentlighet utesluta alla sådana handlingar, vari de ingivna handlingarnas innehåll blivit återgivet, synes emellertid ägnat att ur den offentliga kontrollens synpunkt ingiva betänkligheter.

Även i den mera begränsade omfattning, som stadgandet erhållit, torde det emellertid kunna vara av betydelse.

Den försiktighet, med vilken enligt det ovan anförda offentligheten i låneärenden skulle inskränkas, kan sägas icke vara förenlig med den vidsträckta sekretess, som gäller i avseende å en grupp av besläktade ärenden, nämligen riksbankens och riksgäldskontorets. Denna olikformighet har ej förbisetts, men det har ansetts, att även om den starka sekretess, som delvis av historiska skäl gällt på dessa områden, icke lämpligen kan i väsentlig mån rubbas, den dock ej lämpligen kan tjäna som förebild för offentlighetens avvägning på andra förvaltningsområden.

24:o

(jänte det under n:r 4:o upptagna lagförslaget).

*Handlingar
rörande
vissa slags
avtal.*

Und. 20 i gällande TF upptager sekretessbestämmelser av den vittgående art, att överhuvud taget alla handlingar rörande vissa slags avtal bliva hemliga. Regeln, som infördes 1921, avser vattenfallsstyrelsens kontrakt rörande leverans av elektrisk energi.

Ett liknande stadgande påkallades i skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 mars 1922 av *Domänstyrelsen*, beträffande dess kontrakt om leverans av skogsalster.

Nämnda framställning, som enligt Kungl. Maj:ts beslut den 24 juli 1925 skolat tagas under övervägande vid förevarande utredning, går ut på att und. 20 i TF skulle erhålla följande ändrade lydelse:

»Att dels av vattenfallsstyrelsen ingånget kontrakt rörande leverans av elektrisk energi jämte därtill hörande handlingar ej må utlämnas, förrän kontraktet upphört att gälla, dels ock av domänverket ingånget kontrakt om leverans av skogsalster jämte tillhörande handlingar ej må utlämnas, förrän ett år förflutit från det leveransen fullgjorts och köpeskillingen betalats. Därest med hänsyn till de förhållanden, under vilka ett utlämnande ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att detsamma ej kommer att missbrukas till skada för vattenfallsstyrelsens eller domänverkets verksamhet eller den, som saken eljest rör, äger vattenfallsstyrelsen eller domänstyrelsen medgiva undantag härifrån samt därvid göra de förbehåll, som provas erforderliga. Den som — — — — — konfiskeras.»

Till stöd för detta yrkande anfördes bl. a.:

»Med den utveckling domänstyrelsens affärsverksamhet på senaste tiden tagit, i det styrelsen för att vinna avsättning för betydande virkeskvantiteter blivit nödsakad att försälja desamma i förädlad skick direkt på utlandet, har styrelsen blivit ställd inför samma svårigheter som vattenfallsstyrelsen på sin tid.

Enligt gällande bestämmelser kan försäljning av skogsalster ske under tre särskilda former, nämligen genom offentlig auktion, efter infordrande av anbud samt under hand. Det förstnämnda försäljningssättet tillämpas huvudsakligen vid försäljning av virke å rot, under det de båda övriga formerna komma till användning när det gäller avyttrande av upphugget virke. Särskilt då det varit fråga om försäljning av sågat virke för export, har domänverket, under nu rådande svårigheter att sälja dylikt virke, i allt större utsträckning börjat träffa avtal under hand om leverans därav.

Om i fråga om vattenfallsstyrelsens kontrakt om leverans av elektrisk energi det, med hänsyn till såväl det allmännas som enskildas intressen, är nödvändigt att berörda kontrakt med tillhörande handlingar skyddas mot offentliggörande, kan detta i än högre grad sägas vara fallet med de kontrakt, som av domänverket upprättas rörande leverans av virke från de allmänna skogarna. Detta förhållande framträder för närvarande skarpare än vanligt på grund av de tryckta konjunkturerna på trävarumarknaden, men torde även vid en återgång till normala försäljningsmöjligheter utgöra fullgiltigt skäl för beredande av liknande skydd åt domänverkets ifrågavarande kontrakt, som vattenfallsstyrelsens förut erhållit.

Den tid, som förbud för offentliggörande av ifrågavarande kontrakt bör gälla, synes styrelsen lämpligen kunna sättas till ett år från det leveransen avslutats och köpeskillingen för virket erlagts. I likhet med vad som gäller för vattenfallsstyrelsen torde domänstyrelsen böra berättigas att pröva, huruvida i särskilda fall ett utlämnande av sådan handling, som här avses, kan få äga rum samt föreskriva villkoren härför.»

I sitt nu avgivna yttrande har *Domänstyrelsen* hänvisat till framställningen från 1922 och dessutom anfört följande (som delvis även berör de under mom. 21:o—23:o berörda spörsmålen):

»Beträffande den av styrelsen bedrivna försäljningen av virke från kronans skogar tillåter styrelsen sig framhålla, att den nuvarande bristen på sekretess på det ekonomiska området i hög grad försvårar för statens representanter att vid förhandlingar och uppgörelser med enskilda fylla de anspråk på diskretion, som i dylika förhållanden måste ställas. Det kan visserligen förefalla, som om denna olägenhet skulle motvägas av de ovedersägliga fördelar, som äro förenade med offentlighetsgrundsatsen på statsförvaltningens område. Styrelsen håller dock före att så icke är fallet. Det kan nämligen icke anses rimligt, att styrelsens motpart före eller under en affärsunderhandling skall vara i tillfälle att taga del av de prisbestämningar eller kalkyler, som styrelsen låtit, oftast med stöd av en lång och värdefull erfarenhet, för ändamålet upprätta. Även den enskilde bör kunna göra anspråk på, att av honom ingivna anbud eller de priser, efter vilka avtal träffats med styrelsen, ävensom vissa andra handlingar icke skola vara för konkurrerande företag tillgängliga. Enligt nu gällande bestämmelser kan det inträffa, att en trävaruexportör, som med stöd av lång erfarenhet och stor yrkesskicklighet med framgång bedriver sin verksamhet, beträffande sina kalkyler rörande marknadsläget blir prisgiven åt offentligheten, om han skulle komma att köpa sitt virke från statens skogar. Beträffande styrelsens förhållande vid försäljning till firmor i utlandet torde sekretess i mångt fall dessutom vara alldeles nödvändig av det skäl, att vederbörande stå helt främmande för offentlighetsprincipen och sålunda förutsätta sekretess vid förhandlingarna.»

Inom sådana områden, där staten driver försäljningsrörelse med rent ekonomiska syften, torde en inskränkning i offentligheten på särskilt goda grunder kunna försvaras. Genom antagande av und. 20 hava statsmakterna på ett område behjärtat denna synpunkt, och det synes ej kunna anföras hållbara skäl, varför den ej även borde tillämpas på andra helt likartade områden.

Emellertid synes det föga tilltalande att i TF reglera dessa förhållanden, växlande som de äro till sin natur. Då å andra sidan en generellt avfattad bestämmelse skulle kunna få svåröverskådliga konsekvenser, har på denna punkt valts utvägen att bereda möjlighet för Kungl. Maj:t och riksdagen att i lagstift-

ningens form inom vissa gränser stadga erforderliga inskränkningar i offentligheten.

Förslag till den lag, som, om denna anordning godtages, bör ersätta det nuvarande und. 20, framlägges under p. 4:o (s. 20). Däremot har, i enlighet med de allmänna riktlinjer som följts i utredningsarbetet (se s. 4), icke framlagts förslag till sådana lagbestämmelser som bleve erforderliga för tillgodoseende av Domänstyrelsens ovan relaterade önskemål.

25:o.

*Allmän
regel om
kommunal-
myndighe-
ters hand-
lingar av de
slag som be-
röras i mom.
20:o—23:o.*

Genom första stycket av mom. 25:o, som är avfattat i omedelbar anslutning till § 8 mom. 5 första stycket i 1912 års förslag, erhålla reglerna i mom. 20:o—23:o tillämpning även å kommunalförvaltningen. I avseende å motiveringen hänvisas till vad som under varje särskilt moment blivit anført.

*Handlingar
angående
kommunal
upplåning.*

Andra stycket återgiver med allenast formella ändringar innehållet i andra stycket av § 8 mom. 5 i 1912 års förslag. Motiveringen för denna bestämmelse lydte i 1912 års betänkande sålunda:

»Hittills har det ansetts av vikt och även varit brukligt, att vid upptagande av lån för kommunernas räkning, särskilt obligationslån, vissa lånevillkor hållas hemliga, vid obligationslån huvudsakligen den kurs, till vilken lån övertages av penninginrättning. Hemlighållandet är härvid i första hand ett intresse för övertagaren, för vilken det ofta skulle vara mindre opportunt såväl i hans förhållande till andra penninginrättningar som till den allmänhet, var till han har att vända sig, att kursen eller därmed jämförliga lånevillkor yppades. För en kommun är det naturligen ett beaktansvärt och berättigat intresse att i detta avseende kunna uppträda med den grannlagenhet, som förhållandena påkalla. För att bland annat så långt möjligt framhäva, att här endast är fråga om lånevillkor av nu omförmäld art, har den möjlighet till hemlighållande, som förslaget i angivet avseende upptager, ansetts böra göras beroende av att förbehåll därom göres vid avgivande av anbud till kommun i ifrågavarande avseende. Enligt vad kommitterade inhämtat lär en maximitid av fem år för hemlighållandet i allmänhet vara ur angivna synpunkt fullt tillräcklig. Inom denna gräns, som med hänsyn till det på detta område viktiga allmänna granskningssintresset icke ansetts böra överskridas, har tiden för hemlighållandet gjorts beroende av den myndighet själv, som handlägger ärendet.

Ehuru av mindre betydelse för lantkommuner och för andra högre kommunala enheter än landsting, har en bestämmelse i här avsedd riktning ansetts böra göras tillämplig även å dem.

Statens intresse i ifrågavarande hänseende tillgodoses genom bestämmelsen i § 2 mom. 2 tredje stycket av förslaget (se i förevarande förslag mom. 19:o).»

Behovet av en sådan bestämmelse, som här föreslås, har från flera håll vitsordats. Anledning att föreslå saklig ändring i 1912 års förslag har ej förefunnits. Det av *K. B. i Göteborgs och Bohus län* gjorda påpekandet, att regeln bör gälla även i vägdistriktts låneärenden, har iakttagits vid formuleringen.

Det stadgande som upptagits i tredje stycket utgör en motsvarighet till stadgandet i mom. 24:o. Närmaste anledningen till dess upptagande har givits av Svenska stadsförbundets styrelse, som beträffande vissa grenar av kommunernas affärsverksamhet anfört synpunkter överensstämmande med dem som framförts beträffande Vattenfallsstyrelsens och Domänstyrelsens (se ovan s. 192 ff.). Styrelsen yttrar:

Handlingar rörande vissa affärsavtal med kommunala myndigheter.

»Kommunerna hava, liksom staten under det gångna decenniet i ökad omfattning ägnat sig åt affärsverksamhet av sådan art, att den bedrivs och måste bedrivas i konkurrens med enskilda. Många städer äro exempelvis numera ägare av stora kraftverk, som leverera elektrisk energi icke blott för distribuering enligt fastställd taxa inom vederbörande stads eget område utan även för försäljning till konsumenter å andra orter. De ekonomiska resultaten vid ifrågavarande verk äro vanligen i hög grad beroende av denna fria försäljning, vars omfattning och utbyte i sin ordning ofta starkt påverkas av de villkor, som staden kan uppnå under tävlan med andra, inom samma försäljningsområde arbetande kraftföretag. Gasverken, vilka förr i huvudsak ekonomiskt uppburos av de taxebundna avgifterna för gasens begagnande, hava under senare tid i allt större utsträckning fotat sin ekonomi på försäljning av gasens biprodukter, koks, tjära m. m. Dessa affärer måste givetvis skötas på väsentligen samma sätt som likartade enskilda företag, och det är en känd sak, att konkurrensen, särskilt på koksmarknaden, tidvis varit mycket livlig mellan kommunala gasverk och privata firmor. Ytterligare exempel på kommunal företagungsverksamhet, som till uppgifter och karaktär sammanfaller med privat näringsdrift, skulle kunna anföras.

Hur än spörsmålet om de riktiga gränserna för kommunernas verksamhet principiellt bedömes, lär som praktisk regel böra gälla, att det bör vara kommunerna möjligt att inom de affärsområden, som stå öppna för dem, arbeta under lika villkor med konkurrerande enskilda företag och att följaktligen det icke kan vara välbetänkt att binda kommunernas affärsförvaltning vid skyldigheter, som i tävlingen om marknaden giva kommunerna sämre ställning än de enskilda.

I fråga om tryckfriheten torde denna synpunkt böra föranleda till vissa inskränkningar i offentlighetsprincipen utöver de därom vid ärendets tidigare behandling redan framförda önskemålen.»

Sedan styrelsen härefter erinrat om det tillägg till TF, varigenom statens vattenfallsstyrelse fritagits från skyldigheten att utlämna löpande kontrakt rörande leverans av elektrisk energi jämte till dylika kontrakt hörande handlingar, yttrar styrelsen:

»Det torde utan vidare vara klart, att vad som gäller för den statliga kraftverksförvaltningen bör hava tillämplighet även för kommunernas kraft- och distributionsverk.

Därmed är dock icke önskemålet om skydd för affärshandlingar, som kunna missbrukas i konkurrenssyfte, för kommunernas del uppfyllt. På sätt redan framhållits finnes behov av dylikt skydd jämväl med avseende å leveranskontrakt rörande gasverkens biprodukter och överhuvudtaget med avseende å handlingar rörande sådana försäljningsuppgörelser, vid vilka ett blottande av kommunens ståndpunkt och fordringar är ägnat att försätta kommunen i ogynnsamt läge i förhållande till eventuella medtävlare. Väl torde det förhålla sig så, att exempelvis koks försäljningar eller leveranser av elektrisk energi i allmänhet ske på grundval av ett visst i initierade kretsar känt enhetspris. Men omständigheter kunna ofta nog föreligga, som göra det för kommunen önskvärt och lämpligt att i särskilda fall frånga detta enhetspris och medgiva någon kund,

med vilken man gärna önskar komma till uppgörelse, vissa förmåner, vilka med hänsyn till läget äro fullt berättigade men icke skäligen kunna tillämpas, då motsvarande förutsättningar saknas. Skulle det stå en var fritt att taga del av exempelvis ett gasverks samtliga kokskontrakt, är det ju tydligt, att verksamheten finge en mycket svår ställning med avseende å sådana specialavtal. Just häsyn av denna art gävo anledning till ovan återopade ändring i tryckfrihetsförordningen, genom vilken vattenfallsstyrelsen erhöi fria händer beträffande offentliggörande av energikontrakt.

Då det av praktiska skäl icke gärna är möjligt att i lagtexten angiva alla de fall, som ur nu angivna synpunkt påkalla undantag från offentlighetsprincipen, torde en allmän föreskrift vara erforderlig av innehåll antingen och helst, såsom från Stockholms stads sida påyrkades redan i stadens remissyttrande öfver 1912 års betänkande, att handlingar, vilka angå de affärsdrivande verkens affärsuppgörelser, må undantagas från offentlighet eller åtminstone, att av kommunal myndighet ingånget kontrakt rörande leverans av elektrisk energi, gas, vatten och dylikt eller försäljning av biprodukter vid gasproduktion eller annan vara, med vilken kommunen driver handel i affärsrässiga former, jämte till dylikt kontrakt hörande handlingar ej behöva tillhandahållas offentligheten, förrän kontraktet upphört att gälla.»

K. B. i Göteborgs och Bohus län har direkt uttalat sin anslutning till Svenska stadsförbundets förslag, som också vinner stöd genom de längre gående yrkanden, som i fråga om hemlighållande av handlingar rörande kommunal affärsverksamhet blivt från flera håll framförda (se särskilt s. 171 f.).

26:o.

*Handlingar
i stadsplane-
ärenden.*

Tredje stycket av § 8 mom. 5 hade i 1912 års förslag följande lydelse:

»Handling i ärende angående uppgörande av ny eller ändring i gällande stadsplan må, därest myndighet, som handlägger ärendet, sådant beslutat, icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän planen skall, enligt vad därom särskilt är stadgat, hållas tillgänglig.»

Som motivering anfördes bl. a.:

»Intresset för vederbörande stad eller samhälle av viss tids sekretess under den förberedande behandlingen av dylika ärenden (stadsplaneärenden) torde vara detsamma som i fråga om fastighetsförvärfv, varom stadgas i mom. 1 denna paragraf (jfr här mom. 20:o). Sluttiden för sekretessen måste emellertid här ansluta sig till den genom allmän lag och författning fastställda proceduren i hithörande fall (lagen om stadsplan och tomtindelning den 31 augusti 1907 § 2 och kungl. kungörelsen samma dag angående bestämmelser i fråga om behandling av förslag till stadsplan och tomtindelning).»

Svenska stadsförbundets styrelse har i sitt 1913 avgivna, nu återopade yttrande väl anslutit sig till grundtanken i den föreslagna bestämmelsen, men kritiserat dess utformning:

Kommitterades uppfattning (att hemlighållandet ej skulle få sträcka sig längre än till dess planen offentligen framlägges) syntes bero på någon missuppfattning av hithörande stadganden. Dessa hava tillkommit i markägarnas intresse för att lämna dem tillfälle att yttra sig öfver ett uppgjort stadsplane-förslag, och någon anledning att i detta sammanhang öppna möjlighet för offentliggörande av alla för samhällets räkning upprättade handlingar i stadsplaneärendet förefunnes uppenbarligen icke. Snarare syntes det vara av vikt

att förhindra offentliggörandet av samhällets egna handlingar i en stadsplane-fråga just vid och under den tid, då dessa handlingar bäst kunde tjäna en-skilda syften, eller under tiden från stadsplane-förslagets bekantgörande för allmänheten till planens genomförande. De stadsplane-förslag, som av veder-börande myndigheter uppgöras, förutsatte i regeln ganska noggranna och de-taljerade utredningar angående värdet av de fastigheter, som samhället för stadsplanens genomförande måste förvärva, samt om möjligheten att efter pla-nens genomförande genom försäljning av den för genomförandet ej erforderliga marken få en del av kostnaden därför betäckt, och vore detta i alldeles sär-skild grad förhållandet, då det gällde att framdraga en ny trafikled genom ett tätbebyggt område. Om nu sådana handlingars offentliggörande kunde på-fordras redan på det tidiga stadium, som kommitterade förutsatte, skulle det ju innebära, att samhället finge tillhandahålla fastighetsägarna det material, varpå de hade att grunda sina ersättningsanspråk gentemot samhället. För övrigt låge det, såsom styrelsen redan för kommitterade framhållit, i öppen dag, att ett offentliggörande av ifrågavarande utredningar mången gång kunde på ett otillbörligt sätt gynna spekulationen och i vissa fall leda därhän, att ett för samhället önskvärt regleringsarbete bleve fördröjt eller omintetgjort. Ur kontrollsynpunkt vore ifrågavarande handlingars offentliggörande icke av nå- gon större betydelse. I överensstämmelse med ovan utvecklade uppfattning hade också styrelsen hos kommitterade hemställt om införande av sådana be- stämmelser, att av myndighet uppgjorda beräkningar av här ifrågasatt art icke finge utan myndighetens samtycke utlämnas. Kommitterade själva erkände, att intresset för vederbörande samhälle av viss tids sekretess under den förbere- dande handläggningen av stadsplaneärenden torde vara densamma som i fråga om fastighetsförvärv. Ett konsekvent vidhållande av denna ståndpunkt syntes nu böra föranleda till att sekretessen uppehålls, ända till dess de fastighets- förvärv, som föranledas av stadsplanen, blivit avslutade eller åtminstone till dess frågan om stadsplanen vunnit slutlig handläggning. På dessa grunder hemställdes om ändring av mom. 5, sista stycket, i ovan angivet syfte.

K. B. i Göteborgs och Bohus län uttalar sin anslutning till vad Svenska stadsförbundets styrelse anför. *Stockholms stadskollegium* anför:

»Samma skäl, som tala för sekretess i fråga om stadens fastighetsförvalt- ning, gälla beträffande handlingar i stadsplaneärenden. Stadsplanefrågor äro vanligen av mycket stor ekonomisk betydelse, framförallt då det gäller planläggande av enskild mark. De utredningar och kostnadsberäkningar, som i dylika fall företagas, äro i stort sett jämförliga med handlingar, som förekomma i samband med fastighetsaffärer. Stadsplanens genomförande kan i väsentlig grad försvåras och fördyras, om stadens avsikter beträffande den- samma bliva offentliggjorda på ett för tidigt stadium. De utkast och under- sökningar rörande framtida stadsplaner, trafikleder och regleringar, vilka må- ste läggas till grund för det löpande stadsplanearbetet, skulle härigenom be- höva offentliggöras vid den tidpunkt, då deras hemlighållande måhända kunde vara för staden mest angeläget. Under dessa förhållanden, uttalar fastighets- nämnden, böra handlingar, avseende stadsplanens utvidgning och stadens för- värv av mark, helt undantagas från offentlighetsprincipen. Till vad fastig- hetsnämnden sålunda anför har stadsplanenämnden anslutit sig.»

Bestämmelsen har nu omredigerats med anledning av det av Svenska Stads- förbundet gjorda påpekandet. Däremot tillgodoser förslaget i mom. 26:o ej fullt ut de önskemål som uttalats av Stockholms stadskollegium. Det bör emeller- tid framhållas, att mom. 8:o erbjuder vissa möjligheter härutinnan.

27:o—28:o.

Till mellanhavanden mellan staten och enskilda av väsentligen privaträttslig typ hänför sig i likhet med de stadganden, som här upptagits under mom. 20:o—24:o, även det stadgande som i 1912 års förslag förekom i § 11:

»De vid statens järnvägar och postverket förda anteckningar och journaler samt övriga handlingar angående vad där befordras eller behandlas, må, i vad de angå enskildas affärsförhållanden, icke utlämnas i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, förrän två år förflutit från handlingens datum, därest ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnande ifrågasättes, kan antagas, att desamma icke komma att missbrukas till skada för den, som däri avses. För vinnande av trygghet härutinnan må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas nödiga.»

I detta sammanhang är ock att nämna, att enligt § 14 i förslaget i fråga om »utlämnande från post- och telegrafverken av försändelser, telegram och handlingar, genom vilkas bekantgörande brev-, telegram- och telefonhemligheten kränkes», skulle gälla »vad särskilt därom stadgas».

Genom proposition framlades för 1921 års riksdag förslag om en grundlagsändring i huvudsaklig överensstämmelse med det i 1912 års under § 11 förslag upptagna stadgandet. Bestämmelsen var dock här utvidgad till att även avse tullverkets handlingar. Förslaget avlogs med den motiveringen, att i avvaktan på en blivande revision av TF § 2 4:o nya stadganden icke borde införas »utan att verkligt tvingande skäl härför kunna förebringas».

Vissa järnvägs-, post- och telegrafhandlingar.

I 1912 års betänkande inhämtas beträffande frågan om hemlighållande av vissa järnvägs- och posthandlingar följande:

»Järnvägsstyrelsen har i sitt i ämnet avgivna utlåtande beträffande denna fråga hänvisat till en av styrelsen den 25 april 1908 avlåten skrivelse med utlåtande över en av riksdagens justitieombudsman den 14 november 1907 hos Kungl. Maj:t gjord framställning, däri justitieombudsmannen riktat Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på en i 87 § i den av järnvägsstyrelsen den 1 oktober 1887 utfärdade instruktion för stationsföreståndare vid statens järnvägar förekommande bestämmelse, däri stadgades, att ingen utom järnvägens personal finge utan särskilt tillstånd av styrelsen lämnas tillträde till journaler, godslistor eller övriga handlingar, men att trafikanter ägde på förfrågningar erhålla de upplysningar om eget gods, som med ledningen av tillgängliga listor och handlingar kunde lämnas.

Denna bestämmelse syntes justitieombudsmannen stå i tydlig strid med tryckfrihetsförordningens regel om handlingars offentlighet.

I berörda skrivelse den 25 april 1908 anförde järnvägsstyrelsen bland annat följande:

»Att det, därest § 87 i instruktionen för stationsföreståndare vid statens järnvägar varder upphävd och ersatt med en föreskrift av ovan angivet innehåll, är oundgängligen nödvändigt, att en grundlagsändring i nyss nämnt syfte kommer till stånd, torde vara en inom affärsvärlden allmän uppfattning. Utalanden i denna riktning hava också vid flera tillfällen förekommit. Ett uttryck härför har styrelsen funnit i två underdåniga framställningar, som, med föranledande av justitieombudsmannens förut berörda underdåniga anmälan, gjorts dels den 3 mars 1908 av Stockholms handelskammare och dels den 23

samma månad av handelskammaren i Göteborg, vilka framställningar Eders Kungl. Maj:t den 5 resp. 31 mars 1908 överlämnat till styrelsen.

I först nämnda handelskammares underdåniga framställning har till en början påpekats de allvarliga olägenheter, som för handeln skulle uppstå, därest alla hos statsbanornas stationer förvarade handlingar rörande enskilda trafikanter skulle prisgivas åt offentligheten och sålunda kunna i konkurrenssyfte utnyttjas av en och var, varjämte samma handelskammare erinrat därom, att tryckfrihetsförordningen i vissa fall redan stadgat skydd för handlingar, vilkas offentliggörande kan träda affärssekretessen för nära, såsom beträffande vissa patentansökningar, bankinspektionens handlingar, självdeklarationer m. m. Vad särskilt vidkommer de journaler och godslistor m. m., som hos statsbanorna föras över ankommande och avgående gods, framhåller handelskammaren slutligen att även de innehölle beträffande enskildas affärsförhållanden sådana upplysningar, som det måste ligga i trafikanternas intresse att icke se offentliggjorda; ävensom att en upparbetad affärsrörelse genom sin kundkrets och sina förbindelser i övrigt representerade ett visst materiellt värde, vilket ofta nog vore för själva affären lika betydelsefullt som det kapital, som insatts däri; samt att likaväl som staten skyddade detta senare, likaväl syntes det berättigat, att även produkten av det arbete, som det förra värdet representerade, i möjligaste mån skyddades mot intrång.

Handelskammaren i Göteborg har i sin underdåniga framställning förklarat sig till fullo dela de farhågor, som i ärendet uttalats av Stockholms handelskammare, och förmenar, att ingen olägenhet vidlådde hemlighållandet av de handlingar, som berördes av § 87 i instruktionen för stationsföreståndare vid statens järnvägar, samt att något berättigat intresse icke heller därigenom trädde för nära. Under framhållande, att vid de privata järnvägarna — åtminstone de, som berörde Göteborg — alltid tillämpats det i ovannämnda § 87 föreskrivna förfarandet, utan att någon anmärkning däremot med fog kunnat framställas, ävensom att den skärpta konkurrensen på alla områden ökade faran för, att missbrukandet av de uppgifter, som måste avlämnas vid transport av gods, alltmera skulle tilltaga, på samma gång som den större omfattningen av firmornas affärsförbindelser gjorde, att följderna av berörda missbruk bleve allt allvarligare för affärslivet, har handelskammaren i Göteborg anhållit om vidtagande av erforderliga åtgärder för att förhindra offentliggörandet av de i merberörda § 87 omnämnda handlingar.

De uttalanden i föreliggande fråga, som styrelsen sålunda tillåtit sig anför, synas styrelsen utgöra ett kraftigt stöd för den av styrelsen jämväl delade åsikt, att här ifrågavarande handlingar icke utan vidare böra göras tillgängliga för vem det vara må, utan att en inskränkning stadgas i avseende å deras offentlighet.

Beträffande därefter frågan, i vilken utsträckning handlingar av detta slag torde böra undantagas från offentliggörande, har styrelsen tänkt sig, att dylikt undantag borde införas endast ifråga om sådana handlingar, som innehålla uppgifter om godsets beskaffenhet, vikt och värde, avsändare och emottagare ävensom fraktbelopp samt avsändnings- och emottagningsstationerna, d. v. s. upplysningar, vilkas hemlighållande kan påfordras med hänsyn till vederbörande trafikants berättigade intresse.

Till dylika handlingar kunna huvudsakligen räknas godsjournaler och godslistor ävensom fraktsedlar, som var för sig meddela uppgifter i nyssberörda avseenden; men dit äro ock hänförliga notiser, godskvitton och utkörningslistor, efterkravsjournaler och efterkravssedlar, utlämningssedlar samt fraktkreditjournaler, vilka handlingar jämväl innehålla upplysningar, som beröra ett eller flera av ovan angivna förhållanden, och förty böra undandragas offentligheten.

Givet är, att bestämmelsen om hemlighållandet av här ifrågavarande handlingar ej bör erhålla större omfattning, än förhållandena oundgängligen kräva. Någon tidsbegränsning torde, praktiskt taget, icke vara behöfvig, enär flertalet av dessa handlingar icke förvaras längre vid statens järnvägar än omkring två år — utöver denna tidrymd bibehållas å stationerna endast sådana handlingar, som innefatta vederbörande trafikanters erkännande av från järnvägens sida fullgjort transportavtal, såsom godskvitton o. d. Däremot torde det icke vara lämpligt att stadga ett ovillkorligt förbud mot utlämnande eller offentliggörande av ifrågavarande godshandlingar. Likasom hittills bör naturligtvis vederbörande trafikant äga att på förfrågningar erhålla alla de upplysningar om eget gods, som med ledning av tillgängliga listor och handlingar kunna lämnas. Men undantag från förbudet torde även böra meddelas i sådana fall, då tillgång till de i dessa handlingar meddelade uppgifter erfordras antingen med hänsyn till ett statens intresse eller ock för att tillgodose något enskilt intresse av den art, att ändamålet med hemlighållandet icke äventyras. Av den utredning, som järnvägsstyrelsen låtit verkställa rörande de fall, då under åren 1904—1907 framställningar hos styrelsen gjorts att få taga del av å stationerna förefintliga godslistor och godsjournaler har framgått, att medgivanden i detta avseende lämnats till ett antal av 11 år 1904, 2 år 1905, 3 år 1906 och 9 år 1907, eller sammanlagt 25; att av de till styrelsen inkomna ansökningarna flertalet eller 16 avsett uppgifter, som varit behöfviga för det allmännas räkning, antingen i beskattningsändamål, för anställande av åtal eller i statistiskt syfte, och som exempelvis rört mängden av för viss trafikants räkning å statens järnvägar avsänt virke, brännvin och andra spirituösa drycker, vin och malt-drycker m. m.; att av de för enskild räkning begärda utdrag ur statens järnvägars godshandlingar de flesta eller fem enligt vederbörandes uppgift erfordrats i och för rättegång, två för statistiska beräkningar rörande vissa slag av transporter, en för ersättande av förlorade anteckningar rörande eget gods o. s. v. Endast i ett fall har styrelsen under de nämnda åren funnit sig föränlåten avslå en dylik framställning, däri sökanden i uppgiven egenskap av avsändare begärde upplysningar om två närmare angivna försändelser, men utredningen gav vid handen, att han icke hade något med ifrågavarande sändningar att skaffa eller eljest kunde uppgiva någon giltig anledning för sin ansökan.

Styrelsens beslut i ovan åberopade fall har föregåtts av en noggrann prövning, om ett bifall till vederbörande framställningar kunnat ur konkurrens-hänsyn anses skadligt för resp. trafikanter; och ha framställningarna bifallits, endast för den händelse så icke visat sig vara förhållandet.

Med hänsyn härtill har styrelsen föreställt sig, att ett eventuellt förbud mot offentliggörandet av statens järnvägars godshandlingar borde begränsas därhän, att tillämpningen av bestämmelsen i berörda avseende gjordes beroende av en noggrann prövning av förhållandena i varje särskilt fall.

En dylik prövning synes böra överlämnas åt järnvägsstyrelsen, som därvid har att taga hänsyn till, om meddelandet av begärd uppgift i nu förevarande hänseende skulle kunna lända till skada för den persons affärsställning, som uppgiften avser, och i sådant fall, men endast då, vägra dess utlämnande.

Ett förbud i detta avseende synes styrelsen med nu angiven begränsning böra omfatta i statens järnvägars besittning varande godshandlingar av här ifrågavarande slag, var helst de förvaras, således icke blott å resp. stationer utan även å statens järnvägars byråer, kontor och expeditioner i övrigt, i vilket senare hänseende styrelsen tillåter sig framhålla, att samtliga godslistor efter redovisningsperiodens slut insändas till styrelsens kontrollkontor att därstädes förvaras under fastställd tid.

På grund av vad sålunda blivit anført, får styrelsen i underdånighet hemställa, att Eders Kungl. Maj:t behagade för Riksdagen framlägga förslag till ett tillägg i tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., varigenom från den i detta lagrum stadgade skyldigheten för statens tjänstemän att hålla offentliga handlingar tillgängliga för allmänheten komma att undantagas i statens järnvägars besittning befintliga journaler, listor och övriga godshandlingar, som innehålla uppgift om enskilda trafikanters gods beträffande såväl beskaffenhet, vikt och värde samt fraktbelopp, som ock avsändare och mottagare ävensom avsändnings- och mottagningsstationer, där utlämnandet eller tillhandahållandet enligt järnvägsstyrelsens beprövande kan lända trafikant till skada.

Emellertid gav järnvägsstyrelsen i april 1908 förutnämnda 87 § i instruktionen för stationsföreståndare vid statens järnvägar följande ändrade lydelse, som nära överensstämmer med vad som enligt generalpoststyrelsens den 15 september 1905 utfärdade instruktion för tjänstemännen vid postkontoren och postkupéexpeditionerna i motsvarande fall gäller:

'På sätt och i den ordning tryckfrihetsförordningen bestämmer må sökande å tid, då expeditionen hålles öppen för allmänheten, lämnas tillträde till å stationen förvarade handlingar, i den mån dessa kunna vid utförande av de löpande göromålen undvaras. — Är fråga om handlingar, tillhörande stationens redovisning, eller i vilka tecknats kvitto rörande utlämnat gods, må delfäendet äga rum endast under omedelbar tillsyn av tjänsteman.'

Generalpoststyrelsen har i sitt utlåtande i detta ärende erinrat, att bestämmelser saknades rörande utlämnande från postverket av handlingar, som röra enskildas affärsförhållanden. Emellertid syntes generalpoststyrelsen de journaler, som inom postverket fördes över avgångna och ankomna värdeförsändelser eller postanvisningar, vara av den beskaffenhet, att icke en var borde äga rätt att av dem taga del. Då nämligen av dessa journaler kunde dag för dag inhämtas upplysningar rörande värdeförsändelser och postanvisningar, som avsändas från eller ankomma till någon viss korrespondent, hade t. ex. en konkurrent till denne korrespondent för närvarande möjlighet att genom journalerna i fråga förskaffa sig kännedom om sagde korrespondents affärsförhållanden. Sådant syntes generalpoststyrelsen icke kunna anses lämpligt, och ville styrelsen fördenskull uttala önskvärdheten därav, att meranämnda journaler bleve — antingen i tryckfrihetsförordningen eller i annan särskild författning — undantagna från handlingar, som skola hållas för allmänheten tillgängliga.

Sedermå har från generalpoststyrelsen på förfrågan meddelats, att de viktigaste av de handlingar, som ur angiven synpunkt borde helt eller delvis undanhållas offentligheten, vore *ankomstjournaler* — i vilka antecknas till postanstalt ankomna försändelser, som äro avsedda att genom postanstalten tillhandahållas adressaterna; *inlämningsböcker* — i vilka antecknas vid postanstalt inlämnade försändelser (i några fall ersättas dessa böcker av stam-marna till inlämningsbevis); *journaler* över in- och utbetalade postanvisningar; *registreringsböcker* — i vilka å adresspostanstalt registreras för en och samma adressat avsedda värdeförsändelser och postanvisningar; vissa *specialförteckningar* rörande särskilda slag av försändelser, såsom listor rörande värdeförsändelser, mottagna av brevbarare för beställning, förteckningar å paket från utlandet, vilka överlämnas till tullkammare, förteckningar å postanvisningar i utväxling med vissa främmande länder m. m. Upplysningar om enskildas affärsförhållanden har ansetts likaledes kunna hämtas från postanvisningar, som kvitterade återställts till vederbörande postanstalt, samt från de *handlingar, vilka åtfölja paket* (såsom adresskort, tulldeklarationer o. d.). Dessamma har synts gälla om kvittenser å *mottagna värdeförsändelser*, även där ej kvittot meddelats å någon av förut omnämnda handlingar, vidare om *in-*

kasseringsförteckningar (uppdrag att verkställa inkassering) samt möjligen om några *handlingar beträffande tidningsrörelsen*, särskilt vad angår avräkningen mellan tidningsutgivare och postanstalt å tidnings utgivningsort.»

För egen del yttrar kommittén, efter att med hänsyn till offentlighetsintresset hava avvisat yrkande om hemlighållande av vissa handlingar hos tullverket,¹ till stöd för sitt förslag i § 11:

»Vad åter angår *varutransporter och försändelser inom landet* synes det nämnda offentlighetsintresset ur näringssynpunkt vida mindre vägande. Något krav på offentlighet vad angår handlingar rörande sådan transport har, kommitterade veterligen, från näringsintresserat håll icke heller blivit framställt. Fastmer synes man från dylikt håll med styrka göra gällande, att det nuvarande tillståndet ur näringsintressets synpunkt måste anses vara till skada. Frånsett att det publicitetsintresse, den ifrågavarande lagstiftningen avser att tillgodose, i allt fall ej kan påkalla offentlighet på hithörande till sin natur mer privata än offentliga område, bör, menar man, den omständigheten, att staten — *statens järnvägar och postverket* — här uppträder såsom monopoliserad förmedlare av enskildas förhållanden i stället för en enskild, ej heller verka därhän, att den enskilde underkastas följderna av en offentlighet, för vilken han ej utsätter sig, om han icke anlitar den statliga verksamheten.

Gentemot näringsintresset har man visserligen att ställa, förutom intresset av en allmän granskningsfrihet även å hithörande omfattande förvaltningsområden, trafikanternas intressen av olika slag av upplysningar om eget gods, polis- och åtalsmyndighets intressen vid brotts efterforskning o. s. v. Ett tillfredsställande beaktande av nämnda olika intressen förutsätter ett bedömande från vederbörande myndighets sida av förhållandena i det särskilda fallet, vilket även i fråga om de handlingar, det här gäller, icke är utan sina olägenheter.

Men utan att underskatta de praktiska svårigheter, varmed sålunda jämväl på detta område sekretessen är förbunden, hava kommitterade icke ansett sig kunna vid en revision av förevarande delar av tryckfrihetsförordningen underlåta att söka tillgodose de berättigade krav i sådant avseende, som blivit framförda. Kommitterade hava ansett sig därtill äga så mycket mera skäl som ett förslag i sådan riktning principiellt endast skulle innefatta en återgång till vad som, enligt vad förut nämnts, vid statens järnvägar utan vederlig invändning från trafikanters eller andra intressenters sida tillämpats under tiden 1888—1908.

Vid avfattandet av en bestämmelse i nu angivet syfte hava kommitterade icke kunnat ansluta sig till 1887 års ovan angivna förslag i ämnet, vilket i allt fall icke innebär någon verklig lösning av frågan. Å andra sidan har det av naturliga skäl ej låtit sig göra att genom uppräknande av vissa handlingar eller annorledes närmare än som skett i grundlagen angiva vad här åsyftas. Mot förslagets uttryckssätt kan möjligen invändas, att de avsedda handlingarna omedelbart giva upplysning om enskildas förhållanden, blott i vad de beröra förvaltningarna, men däremot endast indirekt om förhållandena mellan trafikanterna eller eljest om dessas 'affärsförhållanden'. Något missförstånd lär dock icke kunna härav föranledas; och det har å andra sidan gällt att använda ett uttryckssätt, som är ägnat att förebygga, att sekretessen går utöver vad av förut angivna hänsyn påkallas.

Enligt vad kommitterade inhämtat, lär det i fråga om dessa handlingar ej komma att möta någon egentlig svårighet för vederbörande överordnade myn-

¹ Se nedan s. 209.

dighet att till ledning vid förevarande bestämmelsers tillämpning meddela lämpliga föreskrifter för de underordnade. Genom den föreslagna korta tiden för sekretessen, vilken tid dock torde motsvara de berörda näringsrättsliga kraven, avse kommitterade att i möjligaste mån tillgodose de berättigade anspråk på offentlighet, som särskilt i den allmänna granskningsfrihetens intresse förefinnas.»

Beträffande det i § 14 upptagna, ovan berörda stadgandet, anförde kommitterade, att det icke torde tarva närmare förklaring.

»Tydiligen är», yttrade kommittén, »här ej fråga om utlämnande på annat sätt än eljest i detta sammanhang, d. v. s. antingen i avskrift eller till avskrivning på stället.

Ett stadgande i här föreslagen riktning hade upptagits i 1887 års förslag till tryckfrihetslag. Detta förslag avsåg dock endast försändelse eller telegram. Såsom av telegrafstyrelsen i dess yttrande i detta ämne framhållits, kunna emellertid telegramhemligheter yppas även genom utlämnande av vissa handlingar angående telegram.

Vad angår brevhemligheten kan tydligen denna kränkas även annorledes än genom öppnande av förseglade brev. Men även där postverket undantagsvis äger öppningsrätt (jämför t. ex. allmänna poststadgan §§ 70 och 116)¹ kan ett stadgande av här avsett innehåll bliva verksamt.»

Järnvägsstyrelsen, som erinrar, att den tidigare tillstyrkt 1912 års förslag i nu ifrågavarande del, förklarar sig i sitt nu avgivna yttrande vidhålla sin tidigare intagna ståndpunkt.

Det har, anför styrelsen i sitt yttrande av 1925, blivit allt vanligare, »att privatpersoner fordra att å stationerna få taga del av ifrågavarande handlingar, i uppenbart syfte att kontrollera enskilda affärsmäns varutransporter av visst slag och med ledning därav öppna effektiv konkurrens eller eljest motarbeta hans affärsverksamhet». Exempel härpå anföras. Det nuvarande tillståndet är enligt styrelsens mening så mycket betänkligare, som enskilda järnvägar ej utlämna handlingar av ifrågavarande slag.

I särskild skrivelse av den 8 februari 1926 meddelar styrelsen ytterligare, att den emottagit en förfrågan från tyska statsbaneförvaltningen angående verkningarna av offentlighetsregeln på nu ifrågavarande område. Styrelsen föranlätas härav att »än ytterligare understryka nödvändigheten av de påyrkade ändringarna i TF, vars nuvarande bestämmelser, såsom ovan berörts, väckt uppmärksamhet jämväl i utlandet och i betraktande av konkurrensen med andra trafikleder kan lända till skada för godstrafikrörelsen jämväl i utrikes trafik för våra statsbanor».

Generalpoststyrelsen erinrar om, att den tidigare förklarat sig ej hava något att erinra mot 1912 års förslag, och tillkännagiver nu, att den ej haft anledning ändra mening. Sin mening utvecklar styrelsen närmare på följande sätt:

»Genom i administrativ väg utfärdade bestämmelser hava posttjänstemännen ålagts att iakttaga förtegenhet med vad de under sin tjänsteutövning kunna inhämta rörande korrespondents förhållande till postverket. Denna allmänna tystnadsplikt, vilken synnerligen nära berör den korresponderande allmänhetens intressen, blir i vissa avseenden helt illusorisk, så länge de postala handlingarna skola utan inskränkning hållas allmänheten tillhanda. Fall kunna således förekomma, då en korrespondent å postanstalt gör muntlig förfrågan,

¹ I gällande poststadga (21 maj 1918): §§ 3, 119.

huruvida en försändelse ankommit till en annan korrespondent. Då vederbörande tjänsteman finner sig på grund av sin allmänna tystnadsplikt förhindrad att besvara en sådan förfrågan, kan korrespondent under åberopande av tryckfrihetsförordningen påfordra, att han själv får taga del av den handling, i vilken den efterfrågade försändelsen finnes antecknad och kan således, så att säga på en omväg, erhålla de upplysningar, han önskar rörande korrespondents angelägenheter.

Av postförsändelser i egentlig mening förtecknas i postverkets handlingar numera endast vissa slag och av de försändelser, rörande vilka anteckningar förekomma, äro flertalet så summariskt antecknade, att en korrespondent, som vill skaffa sig upplysningar angående annan korrespondents angelägenheter, endast med svårighet kan av dessa anteckningar erhålla någon mera ingående kännedom om desamma. Även om således möjligheterna att ur postala handlingar erhålla några mera ingående upplysningar om korrespondents angelägenheter äro starkt begränsade och de föreliggande möjligheterna föga utnyttjade, synes det generalpoststyrelsen vara i hög grad oegentligt, att någon möjlighet härtill ändock finnes.

Med hänsyn till den strävan, som numera på skilda områden gör sig gällande, att i den statliga verksamheten och väl särskilt i statens affärsverksamhet följa de grundsatser, som tillämpas i enskild verksamhet, synes det olämpligt, att i fråga om de grenar av statens verksamhet, som i övrigt hava mycket gemensamt med enskild verksamhet, tillämpa bestämmelser, som äro för den senare fullkomligt främmande och som tillkommit under en tid, då statens uppgifter voro mera begränsade än vad nu är fallet.

Om också, såsom ovan framhållits, anteckningarna om postförsändelser i egentlig mening icke kunna i större utsträckning användas i konkurrenssyfte, kunna på ett annat område av postverkets verksamhet, nämligen i fråga om tidningsrörelsen, med nuvarande bestämmelser ur postverkets handlingar erhållas upplysningar, som kunna utnyttjas för konkurrensändamål eller i rent illojalt syfte. Då av postverkets handlingar framgår antalet postabonnenter på varje tidning, kan en tidningsutgivare, om han är i någon mån förtrogen med postverkets tidningshandlingar, ur dessa skaffa sig upplysning om annan tidningsutgivares prenumerantsiffra. Vidare är i det fall, då postverket ombestyr all fördelning och inslagning av tidningarna, postverket ensamt om att känna prenumeranternas fördelning på olika orter. Att tidningsutgivare skall äga beträffande egen tidning erhålla uppgift om antalet abonnenter på olika orter, synes uppenbart. Däremot torde det ur tidningsutgivarens egen synpunkt vara mindre tilltalande att samma uppgifter skola stå hans konkurrenter till förfogande. Då tidningsrörelsen måste lämpa sig efter olika orters behov, är bokföringen av tidningarna icke ensartad över hela landet. På grund härav har hos postfunktionärerna icke sällan tvekan uppstått, vilka handlingar i tidningsrörelsen, som skola anses offentliga och vilka som mera kunna anses hava karaktären av vederbörande tjänstemans minnesanteckningar. I detta avseende hava även misshälligheter uppstått mellan tidningsutgivare och posttjänstemännen.

Då tidningsrörelsen icke är något postverkets monopol, utan tidningarna i stor utsträckning använda sig av agenter och distributionsbyråer, måste det förefalla oegentligt, att tidningsutgivare i den del av verksamheten i vilken han anlitar postverket, skall åtnjuta mindre skydd för sina affärsangelägenheter än i den del av verksamheten, för vilken han anlitar enskilda. Särskilt i fråga om de handlingar, som angå tidningsrörelsen, finner styrelsen således en ändring av bestämmelserna om handlingars offentlighet vara påkallad.

Då de i postverket förda anteckningar och journaler angående vad där be-

fordras eller behandlas icke torde kunna i konkurrenssyfte eller för illojalt ändamål användas annat än under en begränsad tid, anser styrelsen, att den tid av två år, under vilken ifrågavarande handlingar i enlighet med förenämnda kommitterades förslag skulle undanhållas offentligheten, vara fullt tillräcklig.

Mot den av kommitterade föreslagna lydelsen av kapitel 2 § 11 har generalpoststyrelsen i övrigt intet annat att erinra än att ordet »affärsförhållanden» synes generalpoststyrelsen väl snävt. Enligt styrelsens mening bör envar kunna påfordra trygghet för att de upplysningar, som ur postverkets handlingar kunna erhållas rörande hans förhållande, icke komma till annans kännedom, oavsett om dessa upplysningar beröra hans materiella intressen eller intressen av annan art.

Nämnda kommitterade hade även tänkt sig, att den föreslagna sekretessbestämmelsen skulle gälla, då ej med hänsyn till de förhållanden, varunder utlämnande ifrågasattes, kunde antagas, att handlingarna skulle komma att missbrukas till skada för den, som däri avsåges. Mot vad sålunda ifrågasatts har generalpoststyrelsen ingen annan erinran än att, då en skilda tjänstemän ålagd prövning av en framställd begäran att få taga del av sådan handling skulle göra ett bifall eller avslag beroende av vederbörande tjänstemäns personliga uppfattning, generalpoststyrelsen förutsätter, att dylika framställningar böra i alla fall behandlas av samma myndighet, d. v. s. av generalpoststyrelsen.»

Stockholms handelskammare, som vid flera föregående tillfällen påkallat åtgärder i nu ifrågavarande riktning, har nu i en särskild, till chefen för justitiedepartementet ingiven skrift till belysning av sådana åtgärders behövlighet relaterat ett nyligen inträffat fall, som kommit till handelskammarens kännedom:

»Ett betydande industriellt företag (här nedan kallat firma A), som på grund av rörelsens art äger en mycket stor kundkrets, hade under nästlidet år vid flera tillfällen kunnat konstatera, att, så snart leverans per järnväg skett till viss kund, ett konkurrerande företag (nedan kallat firma B) satt sig i förbindelse med kunden och utbjudit samma vara till lägre pris. Då detta förfarande visade sig bliva nära nog en regel, fick chefen för firma A anledning misstänka, att firma B på ett eller annat sätt erhöle kännedom om de järnvägstransporter, som ägde rum från de anläggningar, som tillhörde firma A. En i ärendet vidtagen undersökning i ändamål att bestämt konstatera, att ifrågavarande uppgifter blivit på antytt sätt till firma B utlämnade, gav visserligen negativt resultat. Det stod emellertid klart för chefen för firma A, att uppgifter angående dess järnvägstransporter på ett eller annat sätt lämnades konkurrenten. Firma A begärde därför officiella avskrifter av alla godslistor rörande järnvägstransporterna från firma B för att därigenom bliva i tillfälle att möta den uppkomna konkurrensen med samma vapen, som av konkurrentföretaget användes. Järnvägsstyrelsen ansåg sig på grund av Tryckfrihetsförordningens bestämmelser förhindrad att vägra dylika avskrifter och företaget fick efter några dagar mottaga fullständiga, officiellt bestyrkta avskrifter av ifrågavarande godslistor.»

Härtill an knyter handelskammaren följande uttalande:

»Det torde vara obestriddigt, att de konkurrensmetoder, som här tillämpas, äro principiellt olämpliga och under vissa omständigheter kunna bliva av ödeläggande verkan. Det synes också uppenbart, att Tryckfrihetsförordningens

ifrågavarande bestämmelser lida av en ytterst betänklig brist, då de kunna utan vidare utnyttjas till förmån för dylika metoder. Genom sin kundkrets och sina förbindelser i övrigt representerar en upparbetad affärsrörelse ett materiellt värde, vilket med full rätt kan göra anspråk på skydd från statens sida. Det är ofta nog för affären av lika stor betydelse, som det däri insatta kapitalet.»

Svenska Tidningsutgivareföreningens styrelse anför:

»Generalpoststyrelsen har hos Svenska Tidningsutgivareföreningen gjort förfrågan om tidningsutgivarnas ställning till förslaget om sekretess under viss kortare tid, exempelvis två år, för postverkets handlingar i tidningsrörelsen. De avsedda handlingarna skulle vara dels de av abonnenterna avlämnade tidningsrekvisitioner, dels ock vid abonnemangspostanstalter för tidningarnas utdelning anordnade journaler, listor eller kortsystem samt vid utgivningsortens postkontor de handlingar som avse tidningarnas beställande hos utgivarna, tidningsexemplarens fördelning på de skilda abonnemangspostanstalterna samt prenumerationsmedlens utbetalande till tidningsutgivarna.

Styrelsen föreställer sig, att vid revisionen de skäl skola befinnas talande som anförts för visst allmänt skydd åt statens trafikverks handlingar rörande vad som för enskildas räkning där befordras eller eljes behandlas. Genomgår man verkställda utredningar och anförda motiv lär man knappast komma till annan slutsats än att ett naturligt och rättmätigt krav här föreligger, varom också den k. propositionen 1921 lämnade vittnesbörd. Blir denna skyddsprincip allmänt genomförd vid post och järnvägar, lär svårigen ett undantag kunna motiveras för de enskilda tidningsföretagens del i fråga om deras affärsförhållanden, leveranser, kunder och kommissionärer, i vad upplysningar där-om kunna framgå av handlingar hos de nämnda verken, vilka båda av tidningsföretagen anlitas i stor utsträckning. Den illojala konkurrensens yttringar äro icke okända inom tidningsväsendet, och det har varit ett ofta och länge uttalat önskemål, att dessa yttringar icke skulle underlättas genom yppande av de transaktioner som ske genom statens trafikverk, särskilt postverket; om den tidningsbefordran som sker vid enskilda järnvägar utlämnas inga uppgifter.»

Telegrafstyrelsen yttrar:

»Från den allmänna regeln i tryckfrihetsförordningens § 2, 4 mom., om handlingars offentlighet bör — såvitt angår telegrafverkets ämbetsområde — ovillkorligen undantagas handlingar, genom vilkas utlämnande telegraf- eller telefonhemligheten skulle kränkas.

Vad först angår telegramhemligheten får Styrelsen erinra, att enligt den jämväl av Sverige biträdda internationella telegrafkonventionen av år 1875 de stater, som tillhöra den internationella telegrafunionen, förbundit sig att vidtaga alla nödiga åtgärder för betryggande av telegrammens hemlighållande. Såväl i det till nämnda konvention hörande tjänstgöringsreglementet, vilket senast reviderats år 1925, som även i det av Kungl. Maj:t den 27 maj 1909 utfärdade telegrafreglementet (S. F. S. nr 52, § 54) stadgas, att beträffande telegramoriginal och andra telegram berörande handlingar, såsom telegramjournaler, telegrafremsor m. m., skola under tiden för deras förvarande iakttagas sådana försiktighetsmått, att deras innehåll ej kommer till obehöriga personers kännedom, samt att telegramoriginal och utskrift av ankommet telegram icke få delgivas annan än avsändare eller adressat eller enderas befullmäktigade ombud. Genom avgiven edsförbindelse är också telegrafverkets personal förpliktad att hemlighålla såväl innehållet av telegram, om vilka den i följd av sin anställning vid verket erhåller kännedom, som ock namnen på de

personer, vilka genom telegraf meddela sig med varandra (§ 2 i telegrafreglementet).

Beträffande telefonhemligheten åligger det jämlikt § 2 i kungl. kungörelsen den 29 november 1915 angående fastställelse av telefonreglementet (S. F. S. nr 474) telegrafverkets personal att under avgiven edsförbindelse hemlighålla såväl telefonsamtals innehåll som namn å de personer och nummer å de apparater, mellan vilka samtal utväxlats. Inga andra personer än de, mellan vilka ett telefonsamtal utväxlats, eller deras befullmäktigade ombud, hava rätt att av telegrafverkets personal erhålla upplysning rörande samtalet, för såvitt icke Kungl. Maj:t i varje särskilt fall lämnat tillstånd härtill; sådant tillstånd har pläгат lämnas uteslutande i brottmål och på begäran av allmän åklagare. I liknande fall har tillstånd att lämna upplysning jämväl rörande telegram lämnats av Kungl. Maj:t.

De handlingar, genom vilkas utlämnande till obehöriga telefonhemligheten kränkes, äro beställnings- och samtalsjournaler och samtalskort, vilka innehålla uppgift om numren å de apparater, mellan vilka samtal utväxlats, ävensom, vid beställning av så kallat personligt samtal, namnet å den person, med vilken samtal begärts.

Genom ovannämnda bestämmelser i telegraf- respektive telefonreglementet har visserligen Kungl. Maj:t stadgat viss sekretess för handlingar rörande telegram och telefonsamtal, men Styrelsen förmenar, att föreskrift härom jämväl bör inflyta i tryckfrihetsförordningen, varvid dock befogenhet bör tilläggas Kungl. Maj:t att efter prövning i varje särskilt fall meddela Telegrafstyrelsen tillstånd att lämna upplysning rörande telegram eller telefonsamtal.»

I samband med vad styrelsen anført angående sekretess beträffande dess affärsverksamhet gör den även följande uttalande:

»Hänsyn måste även tagas till de enskilda personer och företag, med vilka staten trätt i förbindelse. Av detta skäl böra — för att nämna ett för telegrafverket specifikt exempel — telefonstationernas så kallade avgiftsbyggare och restlistor undantagas från offentligheten. Dessa handlingar utgöra förteckningar å stationens telefonabonnenters ekonomiska mellanhavanden med verket. Däri återfinnas anteckningar om abonnents telefon- och telegramavgifter, om bristande betalning av dessa avgifter o. s. v., eller således uppgifter, som icke synas böra komma till allmänhetens kännedom. Vad nu sagts gäller även den å Styrelsens radiobyrå förda liggaren över avgifter för av telegrafverket till rederierna uthyrda fartygsstationer.»

Om behövligheten av en sådan bestämmelse, som i 1912 års förslag i dess 11 § och i Kungl. Maj:ts förslag till 1921 års riksdag föreslogs, torde — i vad först angår *järnvägshandlingar* — ingen tvekan kunna råda. Anledning att gestalta denna regel annorlunda än i 1912 års förslag har endast i ett hänseende förelegat. Det har nämligen i avgivna yttranden förutsatts, att de undantag från sekretessen som enligt 1912 års förslag kunde medgivas, skulle beslutas av vederbörande chefsmyndighet. För att utmärka, att så är fallet, har en jämkning i formuleringen förslagits. Därmed har följt nödvändigheten att i grundlagstexten angiva att vederbörande trafikanter under alla förhållanden äga utbekomma handlingar, som röra deras mellanhavanden.

Frågan om sekretessen vid *postverket* är av mera komplicerad natur. Härutinnan har först och främst måst övervägas, om det är lämpligt att, på sätt i 1912 års förslag skett, reglera det ur viss synpunkt enhetliga spörsmålet om

blottställande av trafikanters förhållanden på två helt olika linjer. På den ena hållet etableras en till sin räckvidd mycket begränsad sekretess; den går endast ut på skyddande av enskildas affärsförhållanden. På den andra hållet auktoriseras i allmänhet de bestämmelser, som annorledes (f. n. av generalpoststyrelsen i allmänna poststadgan) utfärdas till skydd för »brevhemligheten». Dessa bestämmelser påkalla, i den avfattning de f. n. äga och säkerligen i huvudsak böra bibehålla,¹ en vida längre gående sekretess. Denna uppdelning synes för det första ägnad att framkalla osäkerhet i tillämpningen. För det andra förefaller det principiellt sett icke tilltalande att vid sidan av ett till sin räckvidd strängt begränsat grundlagsstadgande ställa ett annat, enligt vilket i administrativ väg en mycket vidsträckt sekretess kan stadgas, och detta utan att för denna administrativa reglering uppställas andra gränser än de som ligga i termen »brevhemlighet».

Det vore alltså önskvärt, att det här föreliggande spörsmålet bleve i enhetlig form reglerat. Detta torde emellertid icke kunna ske i grundlag utan att stadgandena erhålla en alltför allmän avfattning och därigenom bliva alltför tänjbara. Närmare till hands låge att fortsätta på samma väg som hittills, d. v. s. alltigenom reglera frågan i administrativ väg, men, på sätt i 1912 års förslag § 14 skett, bringa de administrativa stadgandena i samklang med TF genom en allmän hänvisning till de förra. Med en sådan anordning skulle man emellertid i en utsträckning, som på andra områden ej ansetts böra ifrågakomma, överlåta frågan om allmänna handlingars offentlighet åt administrativa förordnanden (i detta fall ej ens av Kungl. Maj:t). Att detta avgörande i många fall måste bliva av tämligen ömtålig natur belyses i tillräcklig mån genom Generalpoststyrelsens ovan (s. 201 och 203) återgivna uttalanden angående olika slag av här ifrågakommande handlingar och angående den utsträckning i vilken hemlighållande bör äga rum.

Konklusionen blir den, att dessa ömtåliga spörsmål böra besvaras genom en av Kungl. Maj:t och riksdagen företagen lagstiftning, som enhetligt reglerar offentlighetens räckvidd på postväsendets område. I enlighet härmed har mom. 27:o i förslaget avfattats, varemot mom. 28:o icke avfattats så, att det erhåller tillämpning å nämnda område.

Skulle mot denna anordning invändas, att därmed det naturliga samband mellan frågorna om järnvägs- och posthandlingar, som framträder i 1912 års förslag, blivit brutet, så kan det genmålås, att det dock ej ligger i sakens natur, att trafikanters förhållande till järnvägar och post skola behandlas ur enahanda synpunkter. Med hänsyn till de båda inrättningarnas väsentligt olika ställning synes det fastmera helt naturligt, att olika synpunkter anläggas. På det hela taget måste det anses, att den enskilde har vida större anspråk på diskretion från postverkets än från järnvägsförvaltningens sida.

¹ Allmänna poststadgan 21 maj 1918 § 23: »1. Postfunktionär får icke i oträngt mål eller till obehörig person meddela upplysning om postförsändelse eller dess innehåll, och må obehörig person icke heller lämnas tillfälle att själv taga kännedom om försändelse som befinnes i postverkets vård. — 2. Jämväl i övrigt har postfunktionär att iakttaga förtegenhet om vad han under tjänsteutövning möjligen kan erfara rörande korrespondenters angelägenheter samt att i vad på honom ankommer, tillse att brevhemligheten ej kränkes.» Jfr även § 119.

Vad nu sagts angående postverket äger motsvarande tillämpning i avseende å *telegrafverket*. Stadgandet i mom. 27:o har därför gjorts tillämpligt även i avseende å detta.

Vattenfallsstyrelsen har uttalat, att samma skydd, som enligt § 11 i 1912 års förslag skulle gälla för järnvägs- och posthandlingar, även borde tillkomma motsvarande handlingar hos statens affärsdrivande kanalverk. *Handlingar hos andra samfärdsel-anstalter.*

Förslaget tager hänsyn till denna erinran ävensom till de nyare trafikformer, som redan bedrivs och framdeles kunna komma att bedrivs, genom att i mom. 28:o, utan särskilt omnämnande av järnvägsförvaltningen, helt generellt nämna »andra anstalter för samfärdsel än i mom. 27:o sägs».

I 1912 års betänkande beröres på följande sätt frågan om hemlighållande av vissa hos tullverket förefintliga handlingar motsvarande de handlingar hos statens järnvägar m. fl., som i det föregående behandlats: *Tullverkets handlingar.*

»Med anledning av vad ovan anförts torde till en början böra erinras, att med stöd av den genom 1909 års lagstiftning i tryckfrihetsförordningen införda regeln om hemlighållande av för officiell statistik lämnade uppgifter, för såvitt de avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter — såsom det synes föranledd ensamt av hänsynen till erhållande av en så tillförlitlig statistik som möjligt — en viss sekretess på hithörande område redan är rådande. Sålunda lär den i 37 § gällande tullstadga av den 1 juli 1904 omförmälda inlaga, som det åligger exportör att vid inlastning av varor till utrikes ort avgiva till tullmyndigheten, eller den så kallade exportinlagan, i regel vara att anse såsom avlämnad i statistiskt ändamål och alltså hänföras under nyss nämnda stadgande i tryckfrihetsförordningen. I de fall, där exportinlagan jämväl ligger till grund för beräkning av vissa avgifter, t. ex. skogsvårdsavgifter enligt kungl. förordningen angående dylika den 24 juli 1903, har det ansetts tvivelaktigt, huruvida tryckfrihetsförordningens nämnda regel bör tillämpas. I allt fall blir exportinlagans innehåll för en var tillgängligt, i den mån detsamma upptages i den lastförteckning, som enligt nyssnämnda § i tullstadgan skall avlämnas av fartygsbefälhavare, innan fartyget utklareras, och vilken tydligen är en offentlig handling.¹

Vad åter angår hit till landet importerade varor lär man med hänsyn till ändamålet med de uppgifter, som i olika fall till tullmyndigheten avlämnas, hava att skilja mellan tullpliktiga och tullfria varor. Vid de förra torde man ej få anse den omständigheten, att de lämnade uppgifterna läggas till grund för den officiella importstatistiken kunna verka därhän, att desamma likställas med uppgifter för officiell statistik i tryckfrihetsförordningens mening. Vid de senare åter synas åtminstone vissa av de uppgifter, som skola lämnas i de i tullstadgan 23 och 42 §§ omnämnda angivningsinlagor, tjäna uteslutande ett statistiskt ändamål och på den grund falla under sekretessbestämmelserna för sådana uppgifter.

I den mån statistiska kommitténs den 30 maj 1908 avgivna förslag rörande handelsstatistiken, enligt vilket särskilda värdedeklarationer skola i statistiskt syfte avgivas vid tullbehandlingen, vinner avseende, komma dessa deklarationer under det nämnda skyddet.²

Av vad här ovan anförts likasom även av de upplysningar i övrigt, kom-

¹ Om delvis hemliga handlingar hos tullverket se ock kungl. prop. nr 147 vid 1921 års riksdag s. 17.

² Detta förslag realiserades 1913. Se nedan s. 212.

mitterade inhämtat i den föreliggande frågan, synes till en början med tydlighet framgå, att densamma bör ses i främsta rummet ur synpunkten av de intressen för näringslivet, som därav bero.

Vad angår omsättningen med utlandet lär det visserligen hava visat sig, att det i vissa fall kan verka till skada för den enskilda importören eller exportören, att de handlingar, som ligga till grund för varors behandling av tullmyndigheten, hållas envar tillgängliga. Vissa uppgifter, som kunna hämtas ur dessa handlingar, kunna nämligen öppna möjlighet till illojal konkurrens särskilt i fråga om kolonial- och andra varor, vilka endast från utlandet kunna tillföras den inhemska marknaden.

Å andra sidan kan det under många omständigheter förefinnas ett välgrundat intresse att av de ifrågavarande handlingarna, i den mån de ej mera undantagsvis enligt den uttalade regeln beträffande för officiell statistik lämnade uppgifter böra hållas hemliga, inhämta upplysningar, som kunna vara vägledande för näringslivet och dess förhållande till den utländska marknaden. I betraktande bland annat av de brister, som för närvarande anses vidlåda den officiella handelsstatistiken, har ökad betydelse synts böra tilläggas denna synpunkt, vilken även framhållits av de representanter för industrien, till vilka kommitterade i den föreliggande frågan hänvänt sig.

Härtill kommer bland annat svårigheten att på ett sätt, som medgiver nödigt hänsynstagande i tillämpningen till förhållandena i det enskilda fallet, utmärka vad bland hithörande synnerligen mångskiftande slags handlingar kan böra undanhållas offentligheten.

På dessa och andra för offentlighet talande skäl har det i fråga om tullverkets handlingar icke funnits tillrädligt att frångå den i gällande tryckfrihetsförordning uttalade, hittills tillämpade principen.»

De skäl, som tala för sekretessens utvidgande till att även gälla tullverkets handlingar, utvecklas utförligast i en P. M. av *Generaltullstyrelsen*, som återges i 1921 års proposition (nr 147). Det heter där bl. a.:

»Under den s. k. kristiden visade det sig vid upprepade tillfällen, att rätten att ur tullverkets handlingar inhämta upplysningar om enskilda personers affärsförhållanden använts på ett sätt, som föranlett klagomål från vederbörandes sida. Av en handelskammare yrkades hos styrelsen, att densamma måtte för tullverkets tjänstemän framhålla olämpligheten av att — såsom på vissa ställen skedde — sammandrag av importen, innefattande för varje varuslag uppgifter om myckenheten eller värdet av vad de olika näringsidkarna importerade, offentliggjordes från trycket. Justitiekanslersämbetet, vars yttrande i frågan inhämtades, fann det ifrågasatta uttalandet kunna betraktas såsom ett sådant i förväg lagt hinder för skrifts utgivande, som enligt regeringsformen § 86 och ingressen till tryckfrihetsförordningen icke finge förekomma; varjämte uttalandet förutsatte en tryckningen föregående granskning, som enligt § 1 mom. 2 av nämnda förordning ej heller finge äga rum. — I ett annat fall framhöll statens handelskommission, att uppgifterna i bevis, som plägade utfärdas av tullmyndigheter angående import och export av varor, kunde brukas på sådant sätt, att användandet därav kunde komma i strid med bestämmelserna i 3 § av lagen den 17 april 1916 angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m. m. I anledning härav anbefallde Kungl. Maj:t generaltullstyrelsen att för vederbörande tullmyndigheter framhålla begränsningen av deras skyldighet att meddela uppgifter ur tullverkets handlingar. — I ett stort antal fall förekommo vidare framställningar om rätt att ur tullverkets handlingar erhålla eller meddela upplysning om enskildas förhållande till tullverket, vid vilkas besvarande konflikten

mellan tryckfrihetsförordningens bestämmelser om offentliga handlingar och vissa, särskilt under ifrågavarande tid synnerligen berättigade anspråk på att dylika upplysningar icke meddelades eller erhöles var uppenbar.

På framställning av ett par av rikets handelskamrar föreslog 1914 års tullkommission i sitt betänkande II angående omorganisation av generaltullstyrelsen och tullverkets lokalförvaltning, att ett allmänt förbud måtte införas för vid tullverket anställda personer att i oträngt mål yppa, vad de i tjänsten erföre beträffande enskildas affärsförhållanden, dock att genom ett sådant förbud givetvis ej skulle göras intrång i tryckfrihetsförordningens bestämmelser i fråga om skyldighet att förete offentliga handlingar. Generaltullstyrelsen förklarade sig i sitt utlåtande över berörda betänkande dela kommissionens uppfattning om önskvärdheten av en föreskrift i sådan riktning men dock anse, att åt stadgandet borde givas en något annan formulering, så att detsamma otvetydigt komme att äga tillämpning även å en sedan längre tid tillbaka inom tullverket förekommande praxis, vilken emellertid särskilt under kristiden vid flera tillfällen visat sig olämplig. Styrelsen åsyftade härmed det förhållande, att vissa uppgifter rörande enskildas in- och utförsel av varor enligt journaler och andra tullverkets handlingar utarbetades av tulltjänstemän och av dem tillhandahölles andra enskilda näringsidkare eller personer. Sådant hade dock icke ansetts kunna uttryckligen förbjudas, då handlingarna, ur vilka uppgifterna hämtats, haft karaktären av offentliga handlingar eller åtminstone sådana uppgifter därur icke lämnats, vilka enligt tryckfrihetsförordningen varit att anse såsom hemliga. Det ifrågasatta stadgandet kunde med gällande lydelse av tryckfrihetsförordningen icke avse att förhindra vare sig tulltjänstemän eller allmänheten att i lagstadgad ordning taga del av tullverkets handlingar i den mån de vore av offentlig natur och från trycket utgiva därur hämtade uppgifter. Styrelsen hemställde, att föreskrift måtte meddelas därom, att det, vid ansvar såsom för allvarligt tjänstefel, skulle vara tulltjänsteman förbjudet att muntligen eller skriftligen lämna upplysningar eller uppgifter beträffande enskildas affärsförhållanden, såvida icke sådana upplysningar eller uppgifter av behörig förman eller överordnad myndighet avfordrades honom i tjänsten eller avsåge den person, av vilken begäran därom framställdes.

En bestämmelse i sådan riktning torde vara det mesta möjliga som kan vinnas med oförändrad lydelse av tryckfrihetsförordningen; men, såsom ovan antytts, skulle densamma icke utesluta möjligheten att uppgifter, hämtade ur tullverkets handlingar, skulle kunna från trycket utgivas, ehuru sådana uppgifter otvivelaktigt i många fall skulle kunna begagnas eller till och med anskaffas i illojalt konkurrenssyfte, något som kommitterade även synas vilja medgiva. Då kommitterade det oaktat icke föreslagit samma sekretess för tullverkets handlingar som för statens järnvägars och postverkets, har detta angivits bero dels därpå, att ett välgrundat intresse förefunnes att ur tullverkets handlingar inhämta upplysningar, som vore vägledande för näringslivet och dess förhållande till den utländska marknaden — en synpunkt, som finge ökad betydelse i betraktande av de brister som kunde anses vidlåda den officiella handelsstatistiken, dels bland annat på svårigheten att på ett sätt, som medgäve nödigt hänsynstagande i tillämpningen till förhållandena i det enskilda fallet, utmärka vad som bland hithörande synnerligen mångskiftande slags handlingar kunde böra undanhållas offentligheten.

Vad det första av de sålunda anförda skälen beträffar, torde det intresse, som förmenas tala mot inskränkning i offentligheten av tullverkets handlingar, knappast kunna numera anses vara av sådan vikt, att för tillgodoseende av detsamma de enskildas affärsförhållanden skulle i nuvarande utsträckning böra vara prisgivna åt offentligheten. Till en början synes det

icke kunna bestridas, att det intresse, de enskilda kunna hava av att deras affärsförbindelser med utlandet icke offentliggöras, är minst lika betydande som vikten av att så icke sker beträffande deras inrikes affärsförbindelser. Det har framhållits, att offentlighetsintresset finge ökad betydelse på grund av bristfälligheterna i den officiella statistiken. Under år 1913 — sålunda efter det berörda uttalande gjorts — utfärdades emellertid förordning angående åstadkommande av statistiska uppgifter rörande utrikes handeln (Svensk författningssamling 1913 nr 289) och i sammanhang därmed ny statistisk varuförteckning (nr 290), varjämte §§ 23 och 37 tullstadgan kompletterades med föreskrifter om skyldighet att i angivningsinlagor, vid införsel i vissa fall och vid utförsel alltid, uppgiva värdet på godset (nr 291). Genom denna lagstiftning torde å ena sidan de påtalade bristerna i statistiken hava upphävs eller åtminstone väsentligt minskats, å andra sidan de uppgiftsskyldigas intresse av sekretess ökat.

Det andra skälet mot ökad sekretess beträffande tullverkets handlingar skulle vara svårigheten att utmärka vad som bland hithörande synnerligen mångskiftande slags handlingar borde undanhållas offentligheten. Medgivnas må, att en sådan svårighet förefinnes och att det, i betraktande särskilt av den ännu oavgjorda frågan om tullverkets omorganisation och de förändringar i arbetssättet inom tullverket och formen för där förekommande handlingar, som bliva följden av omorganisationen, icke låter sig nu göra att bestämma och namngiva, vilka handlingar, som böra undandragas offentligheten. Särskilt torde dock samma svårighet, om också måhända ej i fullt lika hög grad, föreligga i fråga om järnvägarnas och postverkets handlingar. Något försök att specifikt uppgiva, vilka handlingar, som inom dessa verk skulle vara skyddade, har icke heller gjorts, utan endast i allmänhet föreslagits, att sekretessen skulle gälla handlingarna, i vad de angå enskildas affärsförhållanden, varjämte rätt till undantags medgivande under förbehåll medgivits vederbörande styrelser. Några betänkligheter mot en motsvarande bestämmelse i fråga om tullverkets handlingar synes icke behöva förekomma. Önskligt vore dock, att tiden, vad dessa handlingar angår, bleve bestämd till *tre* år, då skyddet härigenom skulle bliva mera effektivt.»

Önskemål i samma riktning, som uttalats från flera handelskammare, återgivas i 1921 års proposition. Nu har *Stockholms handelskammare* i en särskild framställning bragt spörsmålet i erinran.

Handelskammaren yttrar:

»I den mån de i tullverkets journaler och andra handlingar förekommande uppgifter rörande enskilda firmors affärsförhållanden i samband med in- och utförsel av varor icke inbegripas under nyssnämnda stadgande, står det sålunda fritt för envar att på begäran få taga del av desamma. Detta gäller särskilt i fråga om åtskilliga data hänförande sig till enskilda firmors varuimport, under det att, såvitt Handelskammaren kan finna, i fråga om exporten uppgifter lämnade i vederbörliga exportangivningsinlagor redan nu, jämlikt motiven till gällande tullstadga, få anses vara skyddade mot obehörigt utnyttjande. Att nyssberörda rätt att taga del av uppgifter berörande varuimporten kan bliva föremål för missbruk torde vara uppenbart och detta har också vid flera tillfällen varit fallet. Givetvis kan ett dylikt missbruk — i synnerhet då det systematiskt genomföres — medföra allvarliga olägenheter för ett importerande affärsföretag, i det att en konkurrerande firma med lätthet kan ur tullverkets handlingar inhämta detaljerade uppgifter om mängden och beskaffenheten av de varor, varmed vederbörande handla. Några direkta fakta rörande inköpslandet för varor, vilka hit införas, stå väl icke att erhålla, då alla meddelanden

härom äro att anse såsom ingivna i uteslutande statistiskt syfte och sålunda åtnjuta vederbörligt skydd. Med ledning av märkrullans uppgifter kan emellertid skeppningsorten — den plats varest en vara inlastats — med lätthet utrönas. Med kännedom om utskeppningsorten kunna givetvis åtskilliga slutsatser dragas rörande en varas verkliga ursprung och en obehörig inblick härigenom erhållas i en firmas affärsförbindelser. Härigenom äventyras ett av de viktigaste värdena i en bestående affärsorganisation, vilket efterhand förvärvats och tillskapats såsom resultat av en törhända mångårig affärsverksamhet. — Ur synpunkten av affärshemlighetens bevarande måste det också betraktas såsom mindre lämpligt, att, såsom nu exempelvis är fallet i fråga om Stockholm och Göteborg, sammandrag av importen obehindrat kunna av trycket utgivas, innefattande för varje varuslag uppgifter om myckenheten eller, där värdetull utgår, värdet av vad de enskilda näringsidkarna var för sig införa. Om sålunda av en eller annan anledning ett enskilt importföretag under något år fått sin omsättning av ett eller flera eller kanske alla varuslag betydligt minskad, träder denna omständighet här i dagen på ett i ögonen fallande sätt.

På nu anförda skäl får Stockholms Handelskammare hemställa om åtgärders vidtagande för ernående av en sådan ändring av Tryckfrihetsförordningen att, till förhindrande av obehörigt utnyttjande, de vid tullverket förda anteckningar och journaler samt övriga handlingar angående vad där befordras eller behandlas under viss lämplig tid undantagas från den offentlighet, som i allmänhet förefinnes i fråga om allmänna handlingar. Ett dylikt förbud synes dock icke böra göras ovillkorligt utan från detsamma böra kunna undantagas de fall, då trygghet föreligger, att ett utlämnande av handling icke kommer att missbrukas. För vinnande av trygghet härutinnan böra vid utlämnande kunna göras de förbehåll, som befinnas erforderliga.»

Mot den ifrågasatta utvidgningen av sekretessen har icke invänts, att den skulle medföra ett obehörigt åsidosättande av det offentliga kontrollintresset. Det har endast sagts, att offentlighållandet kan vara av värde för inhämtande av upplysningar som kunna vara vägledande för näringslivet och dess förhållanden. Vid sådant förhållande hava, i överensstämmelse med de allmänna grundsatser, som följts i förslaget (se s. 30 f.), hänsynen till trafikanternas berättigade intressen synts förtjäna företräde. Förslaget följer därför 1921 års proposition, dock att tiden för hemlighållandet antagits kunna, liksom i avseende å järnvägshandlingar, begränsas till två år.

29:o.

Kungl. förordningen angående postsparbanken 21 juni 1922 innehåller i § 15 en tydiligen efter mönstret av 258 § lagen om bankrörelse avfattad bestämmelse: »Enskilds förhållande till postsparbanken må ej i oträngt mål yppas.» — Motsvarande bestämmelse angående postgirorörelsen finnes i kungl. förordningen om postgirorörelsen 11 juli 1924 § 14.

*Handlingar
rörande
postspar-
banken och
postgiro-
rörelsen.*

Dessa stadganden, som tydligen ej i och för sig kunna medföra inskränkning i TF:s tillämpning, hava, liksom i 1912 års förslag § 14 (beträffande postsparbanken), måst kompletteras med ett stadgande som förbjuder det yppande av enskildes förhållanden, som sker genom handlingars utlämnande.

Med iakttagande av riksdagens invändning mot en till tiden obegränsad sekretess har tiden för hemlighållandet liksom i mom. 19:o (riksbankens och riksgäldskontorets handlingar) begränsats till 25 år.

Skattedekla-
rationer
m. m.

Mom. 30:o motsvarar und. 15 i nu gällande TF.

Ändring i denna bestämmelse har i ett hänseende ifrågasatts. Enligt vad *Stockholms stadskollegium* meddelar, har nämligen stadens kammarkontor ansett, att de deklarationer, som de för nöjesskatten redovisningsskyldiga hava att avgiva, i den mån dessa deklarationer kunna läggas till grund för ett bedömande av vederbörande företags ekonomiska ställning, borde — likaväl som deklarationer för den allmänna beskattningen — skyddas för offentliggörande. — Någon särskild anledning att i högre grad skydda de uppgifter, som avlämnas för nöjesskattens påläggande, än dem, som avlämnas för andra av det nuvarande stadgandet i TF ej berörda skatter, torde emellertid icke förefinnas.

I enlighet med riksdagens 1921 gjorda uttalande (se s. 39) har frågan om en inskränkning i tiden för deklarationers och övriga i detta moment berörda handlingars hemlighållande kommit under övervägande.

Kammarrätten yttrar i detta ämne:

»Enligt 23 § taxeringsförordningen skola i regel deklarationer fem år efter taxeringsårets utgång förstöras. Detta gäller emellertid icke de deklarationer, som, därest besvär över taxering fullföljas, skola biläggas besvärshandlingarna.

En bestämmelse om viss begränsad tid för deklarationernas hemlighållande skulle följaktligen få tillämpning endast å sådana deklarationer, som biläggas besvärshandlingar, såvitt icke tidsbegränsningen skulle komma att avse kortare tid än fem år eller också ändring vidtages i taxeringsförordningens nyssnämnda bestämmelser. Emellertid torde någon alltför kort tid icke böra ifrågakomma, enär det skydd, tryckfrihetsförordningen avsett åt taxeringsuppgifterna, därigenom möjligen skulle komma att riskeras.»

Tiden för hemlighållandet har i förslaget satts till tio år.

I samband med frågan om deklarationers hemlighållande hava vid flere tidigare tillfällen ifrågasatts bestämmelser om hemlighållande av skattskyldiges taxerade inkomstbelopp och taxeringarnas resultat. I 1912 års betänkan- de inskränkte sig kommitterade till att hänvisa till den tidigare behandling, denna fråga inom riksdagen undergått, och de skäl, som därvid blivit anförda för ett fasthållande vid gällande regel.

Sedermera har frågan ånyo — 1916 — varit föremål för riksdagens behandling.

Motionsvis frambars då förslag, att uppgift å belopp, vartill enskild skattskyldigs inkomst blivit av beskattningsmyndighet enligt förordningen om inkomst- och förmögenhetsskatt föreslagen, bestämd eller i och för skattens beräkande upptagen, eller å beloppet av den inkomst- och förmögenhetsskatt, som på grund av verkställd taxering blivit enskild skattskyldig påförd, icke måtte få i tryck offentliggöras.

Konstitutionsutskottet erinrade i utlåtande över motionen, bland annat, att enligt densamma inkomstbelopp enligt bevillningsförordningen fortfarande skulle kunna i tryck offentliggöras. En sådan ordning fann utskottet avgjort olämplig. I enlighet med utskottets hemställan blev motionen avslagen.

Kammarrätten har nu bragt detta spörsmål i erinran och hemställer, i avslutning till tidigare yttranden och framställningar i ämnet 1901, 1904, 1909 och 1913, om förbud mot offentliggörande av vad taxeringslängderna innehålla icke blott rörande taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt utan även i fråga om taxering till bevillning för inkomst.

Det är således ett förbud mot meddelande i tryck av vissa uppgifter, som föreslås, medan ett förbud mot handlingarnas (taxeringslängdernas) utlämnande ej ifrågasatts. Ett dylikt stadgande torde emellertid — allra helst som det ej skulle inskränkas till att avse själva längdernas publicerande såsom sådana — icke hava sin naturliga plats bland reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Därför synes spörsmålet falla utom ramen för förevarande utredning.

31:o.

Mom. 31:o innehåller i jämförelse med gällande rätt (und. 16) endast den ändring att ordet »officiell» (statistik) utbyts mot »offentlig»; därmed torde, i överensstämmelse med ett av *Stockholms stads statistiska kontor* uttalat önskemål, göras klart, att stadgandet även skall avse kommunal statistik. Om behövligheten härav uttalar kontoret bl. a.:

*Statistiska
uppgifter
m. m.*

»Den kommunala statistiken bygger i icke oväsentlig grad på uppgifter av namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter (exempelvis bankrapporter, trafikrapporter, familjers hushållsräkenskaper), och statistiska kontoret har i en hel del fall kunnat erhålla dylika uppgifter endast med förklaring, att uppgifterna inom kontoret betraktas som konfidentiella och därför behandlas med tillbörlig diskretion, ett skydd, som dylika frivilligt men med visst förbehåll lämnade uppgifter, oavsett generella lagstadganden om offentlighet, givetvis bör tillförsäkras genom lämpligt avvägda bestämmelser.»

Socialstyrelsen framhåller att socialstatistiken med tiden kommit att sträcka sig över allt större områden av samhällslivet och mer ingående än förut behandla enskilda personers förhållanden, t. ex. levnadskostnads-, bostads- och lönestatistiken. Med anledning härav ifrågasätter styrelsen, huruvida ej den nu fastställda sekresstiden av 5 år är för knappt tilltagen: »Tillbörlig hänsyn till kravet på det enskilda livets skyddande mot publicitet och sannolikheten för vinnande av fullständigare och tillförlitligare primäruppgifter, om vederbörande vore tillförsäkrade längre tids sekretess, torde nämligen få anses tala för, att nämnda tid utsträcket, måhända lämpligen till 10 år.»

I samma riktning uttalar sig *Stockholms stads statistiska kontor*.

Då detta yrkande ej i förslaget upptagits, beror det därpå, att ett av Kungl. Maj:t väckt förslag av enahanda innehåll så sent som 1917 icke kunde vinna andra kammarens bifall.

I förevarande sammanhang kan det vara anledning att erinra därom, att uppgifter av den allmänna beskaffenhet, som i förevarande moment avses, ofta inkomma till myndigheter för syften, som väl äro jämförliga med de här avsedda, men dock ej kunna rubriceras som statistiska. Frågan om dylika uppgifters hemlighållande har redan berörts (se ovan s. 52). Såsom belysande

må ytterligare återgivas vad byråchefen i jordbruksdepartementet *C. Mannerfelt* i en under hand meddelad *P. M.* anförte:

»Ibland har det visat sig vara av nöden för utredning av vissa frågor rörande ändrade bestämmelser angående statsunderstöd åt kolonister, egnahems-låntagare o. d. att erhålla tillgång till uppgifter från de enskilda vederbörande om deras ekonomi och arbets- eller levnadsomständigheter. Bland annat befanns det under förra året vara erforderligt att från samtliga innehavare av kolonat å kronoparker i Norrland införskaffa personliga uppgifter om vederbörandes tillgångar och skulder, om erhållen arbetsförtjänst, om innehav av jordbruksredskap och kreatur, skördens storlek m. m. Uppgifterna voro ej avsedda för officiell statistik, utan skulle tjäna som grundval för ett direkt bedömande av behovet av hjälp antingen generellt eller i enstaka fall.

Om dylika uppgifter måste betraktas såsom offentliga och för var man tillgängliga, skulle detta kunna leda till svårigheter eller i allt fall obehagligheter för den enskilde, kanske redan förut i orten såsom fattig och svagt ställd ansedde kolonisten, varjämte möjligheten att erhålla dylika uppgifter eller åtminstone tillförlitliga och fullständiga sådana bleve väsentligt förminskad, om vederbörande räknade med, att vad han meddelat därefter skulle kunna bringas till offentligheten.»

Till en viss grad — nämligen i den mån fråga är om uppgifter i och för ett ifrågakommande lån — kan det önskemål, som här berörts, tillgodoses genom det under mom. 23:o föreslagna stadgandet. Men vill man därutöver beakta de situationer, på vilka det ovan anförda utgör ett exempel, synes detta ej låta sig göra utan att uppställa regler, som genom sin allmänna formulering komme att medföra alltför vittgående inskränkningar i offentligheten.

32:o.

(jänte de under nr 5:o och 6:o upptagna lagförslagen).

Vissa handlingar rörande företag inom näringslivet.

Gällande TF berör på två punkter situationer där statsmyndigheter — annorledes än i de situationer som i mom. 20:o—31:o avses — erhålla sådan kännedom om affärs- eller driftsförhållanden i företag inom näringslivet, att uppgifternas offentliggörande kan medföra allvarlig skada för företaget. Här syftas dels på stadgandet i und. 14 angående *handlingar hos försäkringsrådet och riksförsäkringsanstalten*, i vad de »avse arbetet i arbetsgivares rörelse, företag eller verksamhet eller de förhållanden, under vilka arbetet bedrives, eller arbetarnas antal, arbetstid och avlöningsförhållanden»,¹ dels på und. 21 om *handlingar i ärenden angående monopolkontroll*.

Vissa likartade situationer torde i detta sammanhang också böra tagas i betraktande.

Sälunda meddelas i § 47 i lagen om *arbetarskydd* förbud för den, som har eller haft att taga befattning med tillsyn å efterlevnaden av nämnda lag, att röja yrkeshemlighet ävensom att, där det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse, yppa driftsanordning eller affärsförhållande vid arbetsställe, i avseende å vilket han har eller haft att taga sådan befattning.

I 1912 års betänkande beaktades nödvändigheten av att det skydd, detta

¹ Stadgandet bereder även skydd för uppgifter om enskildes personliga förhållanden. Se s. 135, 161.

stadgande avsåg att bereda, ej gjordes illusoriskt genom den enligt tryckfrihetsförordningen en var tillkommande rätten att taga del av allmänna handlingar. Kommitterade insatte därför i § 14 en hänvisning till vad allmän lag stadgade i ämnet. *Socialstyrelsen* har nu förklarat sig instämma i kommitterades uppfattning.

Kommerskollegium åberopar sitt i utlåtande 1913 gjorda uttalande om att skydd mot offentliggörande av handling kunde bliva av behovet påkallat även vid annan statsinspektion än yrkesinspektionen, såsom vid en blivande omfattande fartygsinspektion. Till ytterligare stöd för ett sådant tillägg anför kollegiet nu följande:

»Enligt § 1 mom. 3 i kungl. förordningen med närmare föreskrifter angående tillsyn å fartyg den 31 december 1914 äger vederbörande beställare av fartyg, redare, skeppsbyggare eller tillverkare av maskiner eller ångpannor att för godkännande underställa *Kommerskollegium* ritning rörande fartyg eller för fartyg avsedd maskin eller ångpanna, som skall för svensk mans räkning nybyggas, förbyggas eller tillverkas och till *Kollegium* avlämna sådan ritning i dubbla exemplar, ävensom de uppgifter, som i övrigt erfordras för densammas granskning. Denna rätt tillämpas i ganska stor utsträckning, särskilt i fråga om oklassat fartyg, och äro ritningarna ofta försedda med en påstämpling av ungefär följande innehåll:

'Denna oss tillhöriga ritning får icke kopieras, icke förevisas för konkurrensfirma eller annan obehörig.'

Det synes mindre lämpligt, att den yrkeshemlighet, som dessa ritningar mången gång innebära, icke skall kunna tryggas av den statsorganisation, till vilken ritningarna inlämnas för erhållande av ett förhandsgodkännande. Visserligen finnes icke i fråga om fartygsinspektionens verksamhet samma föreskrift som i fråga om yrkesinspektionen [se ovan]. Men det synes ligga i öppen dag, att samma skydd bör vara berett den näringsidkare, som står under tillsyn av fartygsinspektionen. Det torde icke få anses osannolikt, ehuru något påvisbart fall därutinnan icke kan åberopas, att frånvaron av detta skydd understundom avhållit vederbörande från att insända ritning för granskning och ett förhandsgodkännande. Detta godkännande måste givetvis innebära en stor fördel för alla parter och minska risken av ett underkännande, sedan allt är färdigt.»

Kontrollstyrelsen anför:

»I 25 § 2 mom. av rusdrycksförsäljningsförordningen stadgas, att systembolag skall med iakttagande av de föreskrifter, *kontrollstyrelsen* därutinnan kan utfärda, vid överlåtelse av utskänkningsrättighet stadga sådana villkor rörande inköp av rusdrycker, att rättighetsinnehavares ekonomiska fördel, så långt ske kan, ej göres beroende på myckenheten utskänkta rusdrycker. För utfärdande av de föreskrifter, varom här är fråga, har *kontrollstyrelsen* vid olika tillfällen måst verkställa ingående *undersökningar av olika restaurantföretags förhållanden i ekonomiskt avseende*. Särskilt har *kontrollstyrelsen* därvid måst införskaffa uppgifter rörande vederbörande företags försäljning av olika varuslag. Ehuru dessa uppgifter icke utan vidare kunna betraktas som statistiska uppgifter, synas de dock ur tryckfrihetsförordningens synpunkt böra jämföras med de statistiska uppgifter, som avse namngivna personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter och som erligt gällande stadgande ej må utlämnas, förrän 5 år från uppgifternas datum förflutit, försåvitt icke med hänsyn till uppgifternas natur eller det ändamål, för vilket de åstundas, och om-

ständigheterna i övrigt trygghet kan antagas vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som avgivit uppgifter eller eljest därvid avses.

Enligt 2 § i förordningen den 1 juli 1918 angående *vissa alkoholhaltiga preparat* skall tillverkare av alkoholhaltigt preparat, så länge tillverkning av preparatet fortgår, före utgången av januari månad varje år hos kontrollstyrelsen göra anmälan om preparatets benämning och dess beräknade alkoholhalt och därvid jämväl lämna *uppgifter om tillverkningens omfattning* under nästföregående kalenderår. Av dessa deklarationer framgår nära nog i detalj omsättningen av olika preparat. Ett offentliggörande av dessa deklarationer kan obetingat till skada för deklaranten lämna konkurrerande firmor en för dem värdefull inblick i vederbörande företags ekonomi och omfattning. Dessa uppgifter kunna måhända rubriceras såsom statistiska och styrelsen skulle sålunda kunna vägra att utlämna dem under en tidsperiod av 5 år från uppgifternas datum. Då uppgifterna emellertid inom styrelsen närmast tjäna icke ett statistiskt utan ett administrativt ändamål, har styrelsen ansett det önskvärt, att i tryckfrihetsförordningen uttryckligen fastslås, att de ur offentlighetssynpunkt skola vara jämställda med ovan berörda statistiska uppgifter rörande enskilda.

Vid behandling av frågor rörande denaturering av alkoholhaltiga preparat (3 § i förordningen den 1 juli 1918 angående *vissa alkoholhaltiga preparat*) eller vid lämnande av tillstånd till inköp av sprit, avsedd att användas för tillverkning av alkoholhaltiga preparat (7 § i förordningen den 1 juli 1918 angående handel med skattefri sprit) har det ofta visat sig erforderligt för kontrollstyrelsen att införskaffa *uppgifter rörande ifrågakommande alkoholhaltiga preparats eller beredningars sammansättning*. Då dessa uppgifter av vederbörande fabrikanter ofta betraktas som fabriktionshemligheter, vilkas offentliggörande av dem anses kunna medföra betydande olägenheter, synes deras offentliggörande böra förhindras. Närmast torde uppgifter av den art vara att jämställa med handlingar i ärenden rörande erhållande av patent å viss uppfinning.

Enligt den för kontrollstyrelsen gällande instruktion åligger det styrelsen, bland annat, att utöva överinseendet å kontrollen vid *tillverkningen och beskattningen av brännvin, maltdrycker och socker*. Berörda verksamhetsområden regleras för närvarande genom förordningen den 11 oktober 1907 (nr 86, sid. 1) angående tillverkning av brännvin¹, förordningen den 19 maj 1922 (nr 210) samt den 1 juni 1922 (nr 140) angående tillverkning och beskattning av maltdryck. Enligt bestämmelser i nämnda förordningar eller med stöd av desamma meddelade föreskrifter skola vid varje tillverkningsställe föras *journaler och andra handlingar*, vilka äro behövlige för kontrollens utövande.

I bränneri har sålunda kontrolltjänsteman enligt 17 § i ordningsstadgan för brännvinsbrännerierna i riket den 3 april 1908 (nr 25, s. 9)² att föra *tillverkningsjournal, avräkningslängd* över tillverknings-skatten, *påföringslängd* över särskild avgift, som skall erläggas vid användning av majs eller vissa andra utländska ämnen såsom råmaterial, *nederlagsjournal* samt *inmäskningsjournal*. Vid bränneri, där tillverkning av pressjäst äger rum, skall kontrolltjänstemannen dessutom föra anteckning över den myckenhet ren jäst, som dagligen erhålles vid bränneriet. I allmänt brännvinsnederlag skall av den därstädes anställda tillsyningsmannen föras *nederlagsjournal* samt *avräkningslängd* över tillverknings-skatt.

I sockerfabrik skall kontrolltjänsteman föra *tillverkningsjournal* och *skatte-*

¹ Numera k. f. 11 juni 1926.

² Jfr nu K. M:s instruktion för tjänstemännen vid kontrollen över brännvinstillverkningen 29 juni 1926.

påföringslängd, varjämte i allmänt sockernederlag skall förutom skattepåföringslängden föras *nederlagsjournal* (jfr 15 och 20 §§ samt 23 § 2 mom. i förordningen angående beskattning av socker).

Dessa handlingar eller därav av kontrolltjänsteman gjorda utdrag eller sammanställningar torde för närvarande på grund av tryckfrihetsförordningens bestämmelser icke kunna undandragas publicitet.

I skattepliktigt bryggeri skall tillverkaren föra *krossningsjournal* över myckenheten krossat malt, *bryggjournal* över tillverkningen samt *försäljningsjournal* (21 § i maltdryckstillverkningsförordningen). Tillverkare i skattefritt bryggeri skall föra *bryggjournal* över tillverkningen (40 § i förordningen). Av de nu nämnda journalerna skola bryggjournaler och försäljningsjournaler efter tillverkningsårets slut överlämnas till vederbörande överkontrollör, vilken efter granskning och bearbetning insänder desamma till kontrollstyrelsen. Så snart dessa journaler blivit av tillverkaren överlämnade till överkontrollören och därefter av honom eller hos kontrollstyrelsen förvaras, torde de vara att betrakta såsom offentliga handlingar. Denna karaktär hava även de utdrag ur bryggjournalerna, vilka tillverkare i bryggeri har att för varje månad insända till kontrollstyrelsen och till vederbörande kontrollör.

Samtliga här ovan omförmälda kontrollhandlingar innehålla uppgifter, som i större eller mindre omfattning beröra respektive tillverkares fabriksdrift eller affärsförhållanden. Ett tillämpande av offentlighetsprincipen på dylika handlingar måste emellertid medföra olägenheter för tillverkarna. I de ovan nämnda förordningarna finnes visserligen ansvar stadgat för kontrolltjänstemän, som röjer tillverkares yrkeshemligheter eller affärsförhållanden, men detta har icke ansetts kunna tolkas så, att tjänstemannen skulle vara förhindrad att till allmänheten utlämna av honom förda kontrollhandlingar. Till förhindrande av bringande till offentlighet av dylika hos kontrollstyrelsen förvarade handlingar har styrelsen i den mån, sådant varit möjligt, hänfört desamma till statistiska uppgifter, på grund varav handlingarna med stöd av tryckfrihetsförordningen kunnat undandragas publicitet. Sedan emellertid jämväl kontrollen över erläggande av tillverkningskatt för socker och malt-drycker genom antagandet av nu gällande socker- och maltskatteförordningar överflyttats till kontrollstyrelsen — ett dylikt överflyttande har styrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 november 1925 föreslagit även beträffande brännvinstillverkningskatten —, tjäna hithörande handlingar huvudsakligen såsom underlag för skatteredovisning, och torde det därför icke längre kunna göra sig gällande, att de äro av statistisk art. Kontrollstyrelsen får därför hemställa, att bestämmelser måtte utfärdas därom, att hos kontrollstyrelsen eller dess underlydande kontrolltjänstemän förvarade journaler eller andra handlingar, innehållande uppgifter om tillverkning eller försäljning av i enskilt bränneri eller bryggeri eller i enskild sockerfabrik tillverkad vara eller erlagd avgift, så ock motsvarande uppgifter beträffande allmänt brännvinsnederlag eller allmänt sockernederlag måtte på samma sätt som fallet är med motsvarande uppgifter avseende den officiella statistiken undantagas från publicitet.

Enligt förordningen den 15 december 1914 (nr 436) angående statsmonopol å tobakstillverkningen i riket åligger det kontrollstyrelsen att anordna erforderlig *kontroll över tobaksodlingen* ävensom hava överinseendet å densamma. På grund av de föreskrifter, som styrelsen i anledning därav utfärdat, åligger det varje tobaksodlare att årligen meddela uppgifter rörande den areal, varå han ämnar odla tobak. Uppvägning av den tobak, som tobaksodlaren skördat, verkställas av kontrolltjänsteman, varöver denne har att föra anteckningar och avgiva uppgifter till kontrollstyrelsen. Kontrollstyrelsen anser, att även de nu ifrågavarande uppgifterna rörande enskilda tobaksodlares tobaksodling och skörderesultat med avseende å offentlighet böra underkastas enahanda bestäm-

melser som föreslagits beträffande handlingar rörande kontrollen över tillverkning och beskattning av brännvin, maltdrycker och socker.»

I en under hand meddelad P. M. framhåller *byråchefen i jordbruksdepartementet C. Mannerfelt*:

»Det har understundom inträffat, att bolag eller andra enskilda samfälligheter till följd av mellan staten och dem ingångna överenskommelser eller i anslutning till från statens sida vidtagna anordningar för reglerande av pris eller omsättningsförhållanden eller i samband med uppkommen fråga om att ingå överenskommelse eller vidtaga anordning, som nyss nämnts, måst eller önskat till jordbruksdepartementet eller under detta arbetande kommitté avlämna utredningar angående företagets ekonomi och inre organisation, vilka uppenbarligen äro av den art, att de icke utan förfång för företaget kunna utlämnas till offentligheten. Ett exempel härå torde böra anföras:

Under en följd av år förband sig staten att gent emot rikets båda sockerfabriksaktiebolag garantera, att bolagens av Kungl. Maj:t godkända kostnader för inköp och förädling av sockerbetor bleve täckta, för så vitt bolagen förbundo sig erlägga visst pris för inköpta sockerbetor. Garantien hade därjämte den innebörd, att bolagen voro skyldiga till staten redovisa eventuellt uppkommet överskott å rörelsen, sedan de av Kungl. Maj:t godkända kostnaderna täckts av bolagets inkomster.

En följd av dessa garantier var, att staten måste ytterst ingående granska bolagens samtliga utgifter och inkomster samt sakligt bedöma rimligheten av alla förevarande kostnadsposter. Granskningsarbetet utfördes av särskilda s. k. sockersakkunniga, som efter slutat arbete för varje år överlämnade materialet till Kungl. Maj:t för besluts fattande. Materialet innehöll ingående utredningar och upplysningar om bolagens ekonomi (försäljningssystem, rabattanordningar, upplåningsstatistik, avlöningars utgående, tantiemeavtal, avskrivningspolitik, nyanskaffningar av olika slags förbrukningsartiklar, organisationsutgifter, anordningar för ett billigt inköp av bränsle m. m.). Kungl. Maj:t fattade på grundval av detta material sina beslut, därvid vissa kostnadsposter underkändes etc. Därefter blev akten på vanligt sätt offentlig, och det ena bolaget tog ingående del av allt det material, det andra bolaget avlämnat.»

De här återopade uttalandena (med vilka för övrigt kan jämföras vad ovan s. 111 anförts om sådana uppgifter angående enskilda företag, som kunna inkomma i samband med s. k. ekonomisk krigsberedskap) torde tillfyllest exemplifiera ett läge, i vilket statsmyndigheter ofta nog befinna sig gentemot företag inom näringslivet. Det gemensamma ligger däri, att de enskilda tvingas att för ett allmänt intresses skull blotta vissa för dem betydelsefulla förhållanden. De konkreta fall, som berörts, utvisa emellertid med all önskvärd tydlighet, att ett schablonmässigt gestaltat skydd för ifrågavarande upplysningar ej rimligtvis kan anordnas. Därtill äro förhållandena alltför växlande. Medan i den ena situationen billigheten och hänsynen till statens egna intressen torde kräva en vittgående respekt för de enskildas önskemål om sekretess, kunna i en annan situation helt andra synpunkter göra sig gällande.

Blir således en reglering av de olika fallen vart för sig nödvändig, möta emellertid påtagliga olägenheter och svårigheter, om denna reglering skall äga rum i grundlag. Det kan härutinnan vara tillräckligt att återopa vad som annorstädes uttalats om svårigheterna vid en alltför detaljerad reglering i grundlag.

särskilt av förhållanden, som med nödvändighet äro underkastade ständig växling. På det här ifrågavarande området har man tydligtvis anledning att räkna med ständigt nya former av statsingripanden, som ej kunna på förhand förutses.

Med hänsyn härtill synes den naturligaste utvägen vara att genom ett allmänt hållet, men på samma gång till sin räckvidd begränsat stadgande i TF möjliggöra undantag från offentligheten i sådana situationer som nu berörts. Stadgandet är så avfattat, att det endast angiver det största mått av sekretess, som enligt detsamma får i lagstiftningsväg anordnas. Det är sålunda ej nödvändigt, att varje lag, som med stöd av detta stadgande stiftas, skyddar upplysningar om yrkeshemligheter samt affärs- och driftförhållanden överhuvudtaget; en sådan lag kan t. ex. inskränka sig till att skydda yrkeshemligheter. En dylik lag kan vidare t. ex. medgiva, att under vissa förutsättningar utlämnande får äga rum, att hemlighållande endast skall äga rum, då så påkallas av vederbörande företagare o. s. v.

Med den ordning som här föreslås följer, att innehållet i stadgandena i und. 14 och 21, det förra dock ej i vad det avser enskildas personliga förhållanden (se härom mom. 17:o), överflyttas till allmän lag. Förslag härom upptagas under nr 5:o och 6:o.

Med den ståndpunkt förslaget sålunda intagit, har anledning saknats att närmare ingå på frågan, i vilken utsträckning det i övrigt kan anses lämpligt att i lagstiftningsväg reglera de ämnen, som i de ovan återgivna yttrandena berörts.

33:o.

Innehållet i und. 18 i gällande TF återgavs med smärre jämkningar i 1912 års förslag (§ 13). Skillnaden bestod bl. a. däri att under sekretessen inbegreps jämväl högre instans' protokoll och beslut i patentärende, som dragits under dess prövning. *Patenthandlingar.*

Väsentliga modifikationer i reglerna om patenthandlingars offentlighet hava sedermera föreslagits i patentlagstiftningskommitténs 1920 avgivna betänkande. *Patent- och registreringsverket* redogör utförligt för detta förslag ävensom för den i vissa hänseenden avvikande uppfattning, som verket i sitt över betänkandet avgivna yttrande hävdar. Verkets nu avgivna yttrande utmynnar i följande uttalande:

»Enligt patentlagstiftningskommitténs mening vore det lämpligt att undvika tryckfrihetsförordningens belastande med hithörande detaljbestämmelser och detta så mycket mera som vissa övergångsbestämmelser torde erfordras; kommittén har därför föreslagit, att dessa förhållanden reglerades genom bestämmelser i patentlagen. Med en dylik anordning ansåge kommittén, att ur det ifrågavarande stadgandet i tryckfrihetsförordningen, som på sådant sätt i likhet med det där förekommande stadgandet angående utdrag ur straffregistret endast komme att innehålla en hänvisning till gällande civillag, borde utslutas orden 'i vad de angå uppfinning, därå ej patent beviljats', varförutom orden 'förordning angående patent', torde utbytas mot 'gällande författningar angående patent'.

Patent- och registreringsverket vill i detta sammanhang erinra, hurusom 1899 års konstitutionsutskott genom den formulering, som givits det nuvarande stadgandet i tryckfrihetsförordningen, velat tydligt utmärka, att för så vitt ändrade föreskrifter skulle finnas vara av nöden angående den omfattning, i vilken patentansökningshandlingar borde hållas för allmänheten tillgängliga, sådana föreskrifter skulle meddelas i den ordning, som i fråga om stiftande av allmän civillag i 87 § regeringsformen föreskrives.

Vid en revision av tryckfrihetsförordningens hithörande bestämmelser synes en ändring uti ifrågavarande stadgande lämpligen böra vidtagas, vilken ändring icke står i samband med det av kommittén föreslagna överflyttandet av detaljbestämmelserna till patentlagen, nämligen 'patentmyndighetens' utbytande mot 'vederbörande myndighets'. Även om 'patentmyndigheten' skulle kunna anses omfatta jämväl besvärinstansen i patentärenden — regeringsrätten och vederbörande departement — bör ifrågavarande stadgande även äga tillämpning å övriga myndigheter, som hava att behandla patentärenden, exempelvis tekniska högskolan, vars utlåtande i regel plägar inhämtas över underdåniga besvär i patentärenden.

I sammanhang med ikraftträdande av en sådan förändring av lydelsen av stadgandet i tryckfrihetsförordningen, som föreslagits, fordras givetvis ändringar i gällande författningar angående patent, och torde därvid vad i sådant hänseende föreslagits komma att tagas under omprövning.

På grund av vad nu anförts får patent- och registreringsverket hemställa, att det ifrågavarande stadgandet i § 2, 4:o tryckfrihetsförordningen må erhålla följande förändrade lydelse: 'Att ansökning om patent ävensom övriga handlingar i ärende angående sådan ansökning samt vederbörande myndighets protokoll och beslut däri icke må utan sökandens medgivande utlämnas i vidsträcktare mån än som föranledes av gällande författningar angående patent och de ytterligare föreskrifter, som kunna, i den ordning 87 § regeringsformen stadgar, varda meddelade. Den häremot bryter böte femtio riksdaler.»

I det läge, vari frågan om ändrade regler om patenthandlingars offentlighet (som på grund av sin speciella beskaffenhet och sitt samband med patentlagstiftningen i övrigt givetvis ej kunnat i förevarande sammanhang upptagas till bedömande) f. n. befinner sig, och medan ännu ovisshet råder om de ifrågasatta nya reglernas innehåll, torde det ej vara lämpligt att i TF vidtaga en ändring, som innebure att sekretessen åtminstone provisoriskt bleve väsentligt vidsträcktare än nu är fallet. I avvaktan på spörsmålets upptagande i hela dess vidd torde fastmera, i överensstämmelse med de grundsatser statsmakterna förut i liknande situationer följt, därmed sammanhängande ändringar i grundlag böra undvikas.

De jämkningar, som företagits, äro utan samband med den ifrågasatta, mera vittgående förändringen. På sätt både i 1912 års betänkande och nu av Patent- och registreringsverket föreslagits, har stadgandet avfattats så, att det gäller de ifrågavarande handlingarna, vare sig de befinna sig hos »patentmyndighet» eller ej. — Att uttrycket »protokoll, beslut och övriga handlingar» ersatts med orden »övriga handlingar», innebär, med den terminologi, som alltigenom kommit till användning i förslaget (jfr s. 53), ingen saklig förändring. Det samma gäller det av Patent- och registreringsverket föreslagna utbyttandet av ordet »förordning» mot »författningar».

Av patentlagstiftningskommitténs betänkande synes framgå, att hemlighål-

landet av handlingar angående patentansökningar, som ej bifallits, ej behöver bestå i obegränsad framtid, utan kan upphöra sedan tio år förflutit från det ansökningen blivit genom lagakraftätagande beslut tillbakavisad eller såsom återtagen avförd. Det kunde under sådana förhållanden ligga nära till hands att, i anslutning till riksdagens allmänna uttalande mot till tiden obegränsad sekretess, upptaga denna detalj ur kommitténs förslag och redan nu stipulera en gräns av tio år. Frågan om fristens rätta avvägning torde emellertid ej kunna på ett tillfredsställande sätt lösas utan samband med frågan om bestämmelsernas revision i övrigt och har därför lämnats åsido.

34:o.

Gällande TF behandlar i § 2 4:o und. 18 vissa handlingar dels hos *bankinspektionen*, dels (enligt ett 1921 antaget tillägg) hos tillsynsmyndigheten över *fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet*.

*Bank-,
fond-, för-
säkrings- och
sparbanks-
inspektio-
nens hand-
lingar.*

I den proposition till 1902 års riksdag, där fråga om sekretess för bankinspektionens handlingar först väcktes, föreslogos även motsvarande bestämmelser beträffande *försäkringsinspektionen*. Vidkommande förslaget i denna del anförde *konstitutionsutskottet*:

»Beträffande frågan om hemlighållande av vissa handlingar rörande försäkringsanstalterna hyser utskottet en annan uppfattning än den, som uttalats av chefen för justitiedepartementet. Utskottet håller nämligen före, att dessa anstalter, långt ifrån att, på sätt departementschefen gjort gällande, uti nu ifrågavarande hänseende vara fullt jämförliga med bankerna, tvärtom i regel böra vara underkastade största möjliga publicitet. Då i den kungl. propositionen för övrigt icke några skäl anförts till stöd för det framlagda förslaget i denna del samt då i allt fall med den här ifrågasatta ändringen i tryckfrihetsförordningen, i den mån sådan må anses erforderlig, utan olägenhet torde kunna anstå, till dess väntad lagstiftning angående försäkringsanstalterna kommer under omprövning, har utskottet ansett sig sakna skäl att tillstyrka bifall till den kungl. propositionen i denna del.»

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I ett utlåtande som avgavs för det revisionsarbete, vilket utmynnade i 1912 års förslag, anförde *Försäkringsinspektionen* bland annat:

»Uti 135 § av lagen om försäkringsrörelse den 24 juli 1903 stadgas följande: 'Vad försäkringsinspektionen vid granskning av räkenskaper och handlingar eller vid bolagsstämma må hava erfarit angående enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden må ej för allmänheten yppas.' Förbrytelse häremot straffas enligt 160 § i samma lag med böter från och med fem till och med femhundra kronor.¹

Den tystnadsplikt, som härigenom ålägges försäkringsinspektionen, kan, sedan år 1909 i tryckfrihetsförordningen infördes förbud att under viss tid utlämna för officiell statistik lämnade uppgifter, under nämnda tid iakttagas beträffande sådana enskildas förhållanden, som i dessa uppgifter beröras, exempelvis enskildas av bolagen erhållna inteckningslån och dylikt.

Men beträffande övriga till inspektionen inkomna handlingar kan förenämnda tystnadsplikt icke iakttagas, då dessa handlingar utan undantag äro att

¹ Se i lagen 25 maj 1917 227 och 259 §§.

betrakta såsom offentliga. Detta har även haft till följd, att inspektionen ansett sig icke kunna med sitt arkiv införliva exempelvis avskrifter av försäkringsbolagens återförsäkringskontrakt, då härvidlag i förhållande till bolaget motparten torde vara att betrakta såsom enskild. Återförsäkringskontraktens bestämmelser om provisioner och dylikt äro även av natur, att ett offentliggörande av desamma skulle vara synnerligen olämpligt. Skriftliga berättelser från de av inspektionen i enlighet med 135 § av försäkringslagen utsedda revisorerna omöjliggöras dessutom i de fall, då i desamma enskildas förhållanden vidröras.

Särskilt beträffande återförsäkringskontrakten har omöjligheten av att kunna undantaga vissa inspektionens handlingar från offentligheten visat sig medföra avsevärda olägenheter, vilka naturligen bliva större ju mera omfattande inspektionens verksamhet bliver.

På grund av vad försäkringsinspektionen sålunda anført får inspektionen hemställa, att i tryckfrihetsförordningen angående försäkringsinspektionens handlingar införes ett stadgande av liknande innehåll som det, vilket år 1906 infördes beträffande bankinspektionen.»

I 1912 års betänkande anfördes i ämnet:

»På sätt försäkringsinspektionen framhållit, föreligger tydligen en i ögonen fallande oegentlighet i den rådande bristen på överensstämmelse mellan 135 § i lagen om försäkringsrörelse och gällande tryckfrihetsförordning. Att den nu jämlikt sistnämnda förordning rådande offentlighetsprincipen understundom faktiskt lägger hinder i vägen för ifrågavarande ämbetsverk i dess verksamhet torde icke heller kunna förnekas. I och för sig enskilda förhållanden, som, så länge de endast röra vederbörande försäkringsanstalt, anses böra hemlighållas, synas icke heller böra bliva helt underkastade offentlighet endast därför, att de, merendels alldeles utan den enskildes förskyllan, måste på ett eller annat sätt blottas inför en inspekterande myndighet. Kommitterade kunna icke heller finna, att en utsträckning av vad för bankinspektionen under motsvarande förhållanden gäller även till nu ifrågavarande ämbetsverk skulle med iakttagande av samma försiktighet som i fråga om det förra verka det offentliga granskningsintresset till skada.»

På nu anförda skäl föreslogs, att enahanda regler som för bankinspektionens handlingar skulle gälla även för försäkringsinspektionens. *Försäkringsinspektionen* uttalar nu i korthet, att den föreslagna ändringen är erforderlig till vinnande av överensstämmelse mellan lagen om försäkringsrörelse och TF.

K. B. i Gotlands län ifrågasätter, huruvida ej vad som i und. 18 stadgas angående bank- och fondinspektionen borde äga motsvarande tillämpning i fråga om *K. B.* som tillsyningsmyndighet över *sparbanker*: »Visserligen stadgas i instruktionen för allmänna ombud med uppdrag att övervaka sparbankers förvaltning, att ombudet, om säkerhet för lån anses icke vara betryggande, vid anmälan härom skall utmärka lånet allenast med dess nummer, men detta torde ej utesluta, att i förklaringar, som *K. B.* infordrar från sparbanker, vilka varit föremål för anmärkning, personliga förhållanden kunna komma att beröras.»

Det skydd, som nu förefinnes för bank- och fondinspektionens handlingar, bör givetvis bibehållas. Införandet av liknande bestämmelser för försäkringsinspektionens del torde få anses påkallat med hänsyn till den bristande överensstämmelsen mellan TF och lagen om försäkringsrörelse. Mindre angeläget synes ett stadgande angående sparbanksinspektionen vara; principiellt torde

det emellertid få anses riktigast att behandla där förekommande handlingar på samma sätt som bankinspektionens.

Med hänsyn till formen för de för ändamålet erforderliga bestämmelserna kunde det — särskilt i betraktande av möjligheten för att helt likartade situationer, som nu förbisetts, visa sig bestå på andra förvaltningsområden, eller att dylika förhållanden kunna komma att i framtiden etableras — komma under övervägande att, i analogi med vad som skett på andra ställen i detta förslag, i TF endast intaga ett generellt stadgande med bemyndigande för Kungl. Maj:t och riksdagen att genom allmän lag vidtaga särskilda åtgärder för varje särskild inspektionsgren. Starka skäl kunde onekligen anföras för en sådan ordning; det erforderliga stadgandet kunde lämpligen utformas i nära anslutning till, eventuellt inarbetas i mom. 32:o. Emellertid har utvägen att ur TF utflytta stadganden rörande handlingars hemlighållande ansetts endast på grund av mycket tvingande skäl böra anlitas. Därför har enligt förslaget ämnet i dess helhet reglerats i TF.

Med avseende å stadgandets utformning har 1912 års förslag tagits till förebild.

I anslutning till detta förslag har arten av de handlingar, som skola hemlighållas, bestämts på annat sätt än i gällande rätt, där det endast talas om »från bankinspektionen till bank (resp. från fondinspektionen till vederbörande yrkesutövare) avlätna ämbetsbrev, de handlingar varå desamma grundas, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev». Kommitterade funno det uppenbart, att den skriftväxling, som äger rum mellan inspektionen och de i 80 och 81 §§ i lagen angående solidariska bankbolag och 73 och 74 §§ lagen angående bankaktiebolag¹ omförmälda allmänna ombuden vid bankerna, borde likställas med de skrifter, som inspektionen växlar med bankerna själva. Men det samma syntes, då sekretessen begränsats till enskildas förhållande till bank, än vidare böra gälla om alla övriga in- och utgående skrivelser och om de hos bankinspektionen befintliga handlingar i allmänhet. Kommitterade föreslogo därför hemlighållande av »inkomna handlingar, utgångna skrivelser samt protokoll och anteckningar». — Att denna formulering för Bankinspektionens del är önskvärd, framgår av en av inspektionen till chefen för justitiedepartementet ingiven särskild framställning. Även för Försäkringsinspektionens del torde stadgandet böra erhålla denna lydelse, om full överensstämmelse skall ernås med lagen om försäkringsrörelse.

Vid de nu gällande stadgandenas tillkomst lades synnerlig vikt vid att de formulerades på ett sådant sätt, att handlingar bleve hemlighållna endast i den mån de avsågo det i TF avsedda ämnet: enskildes förhållande till bank. Denna innebörd hos stadgandena torde med full tydlighet uttryckas genom bibehållandet av det förut använda uttrycket (».... i vad de röra....»); har detta stadgande någon gång tolkats annorlunda (jfr konstitutionsutskottets utlåtande nr 7 vid 1924 års riksdag), synes missförståndet vara så påtagligt, att lagändring ej behöves för dess undanröjande.

¹ Se nu lagen om bankrörelse 233 §.

I anslutning till 1912 års förslag öppnar det nu föreslagna stadgandet möjlighet till handlingars offentliggörande, därest »vederbörande myndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt». Detta förbehåll motiveras i betänkandet på följande sätt:

»Skulle det emellertid, för fullgörande av bankspektionens uppgift, under särskilda omständigheter, t. ex. vid skrivelse enligt 83 § i lagen angående solidariska bankbolag och 76 § i lagen angående bankaktiebolag¹ eller för vinnande i särskilda fall av behövliga faktiska upplysningar, vara nödigt att bringa till en större eller mindre allmänhets kännedom något som faller under sekretessbestämmelserna, torde avgörandet härutinnan lämpligast överlämnas åt bankspektionen själv. Faran för att en dylik frihet skulle missbrukas torde vara alltför ringa för att man av denna hänsyn skulle avhållas från att medgiva den. I gällande instruktion för bankspektionen av den 26 november 1909 hava redan ärenden, som ansetts vara av den vikt, att de böra handläggas av bankspektören jämte minst två av inspektionens ledamöter, upptagits ärenden rörande »offentliggörande, där laga hinder ej möter, genom bankspektionens försorg av dess anmärkning mot åtgärd, som vidtagits i strid med gällande föreskrifter, eller beträffande annat förhållande, som anses böra bringas till allmänhetens kännedom».

Anmärkas bör måhända, att, även om det föreslagna förbehållet ej insättes i TF, upplysningar, som förefinnas i hemliga handlingar, torde kunna av myndigheten själv utan hinder av TF offentliggöras (se ett ovan s. 25 n. 1 återgivet uttalande i 1912 års betänkande). Då emellertid möjlighet kan behöva beredas att utlämna själva de hemliga handlingarna, torde förbehållet kunna vara av viss betydelse och har därför upptagits i förslaget.

Ingen anledning har i inkomna yttranden givits att i enlighet med 1912 års förslag utsträcka sekretesstiden till 25 år. Den har därför bibehållits vid sin nuvarande längd, 15 år.

Bankinspektionen har i sitt i ärendet avgivna yttrande även berört en till dess verksamhetsområde hörande fråga om tillägg till TF § 3 (se härom kungl. prop. nr 243 och konstitutionsutskottets utlåtande nr 42 vid 1919 års riksdag). Denna fråga har, såsom fallande utom denna utrednings ram, ej blivit här behandlad.

35:o.

Handlingar å anstalter för arbetsförmedling. *Socialstyrelsen* fäster uppmärksamheten vid de handlingar, som förekomma inom den offentliga arbetsförmedlingen, och anför härom:

»Beträffande socialstyrelsen torde någon anledning icke finnas att undandraga offentligheten handlingar i arbetsförmedlingsärenden. Å arbetsförmedlingskontoren förekommande handlingar äro däremot i viss utsträckning av sådan natur, att allvarliga olägenheter såväl för enskilda personer som för den offentliga arbetsförmedlingen skulle kunna uppstå, därest de gjordes tillgängliga för utomstående personer eller för pressen. Sådana handlingar äro blanketter för arbetssökande och arbetsgivare, anvisningskort samt korrespondens i det direkta förmedlingsarbetet.

¹ Se nu lagen om bankrörelse 235 §.

Blanketter för arbetssökande innehålla, bland annat, uppgifter om den enskilde arbetssökandens personliga förhållanden, vilka kunna tjäna till ledning för arbetsförmedlingen, exempelvis anteckningar av lärare i folkskolan (särskilda arbetssökandebanketter finnas för barn, som efter slutad skolgång söka en första anställning) om barnets lämplighet eller fallenhet för visst yrke, särskilda karaktärsdrag eller dylikt, anteckningar om personer, som stå under uppsikt av fattigvårdsmyndigheter, nykterhetsnämnder eller andra myndigheter, skyddsvärnet m. fl. hjälpinstitutioner. Understundom inträffar, att kvinnliga arbetssökande hos arbetsförmedlingen anhålla att bli hänvisade till någon väl avlönad plats och till stöd därför visa, att de äro försörjningspliktiga för barn utom äktenskapet, vilken omständighet de dock pläga vara angelägna att hemlighålla för utomstående.

Det må jämväl anmärkas, att enstaka arbetssökande klagat över orättvis behandling å arbetsförmedlingen och under förebärande, att annan, uppgiven arbetare erbjudits flera arbetstillfällen, framställt anspråk på att få granska dennes blankett.

Blanketter för arbetsgivare innehålla, i motsats till den för arbetssökande, icke några uppgifter om personers enskilda förhållanden. Därest de skulle hållas tillgängliga för allmänheten, skulle emellertid allvarliga olägenheter uppstå för förmedlingsarbetet. För en effektiv arbetsförmedlingsverksamhet tarvas, att arbetsförmedlingskontoret i viss mån bedömer kompetensen hos arbetssökande, innan hänvisning sker till ett ledigt arbetstillfälle. Därest de arbetssökande ägde taga del av arbetsgivarblanketterna, skulle de givetvis begagna sig av denna möjlighet att erhålla kännedom om förefintliga arbetstillfällen, samt, även om de icke uppfyllde kompetenskraven, i måhända stort antal infinna sig hos vederbörande arbetsgivare, något som vore ägnat att förorsaka denne onödigt besvär och tidsutdräkt samt minska hans benägenhet att anlita den offentliga arbetsförmedlingen.

Det torde vidare vara uppenbart, att det skulle verka hinderligt och kunna förorsaka oreda i förmedlingsarbetet, därest blanketter i större antal skulle behöva utlämnas för granskning vare sig av arbetssökande eller av arbetsgivare.

I detta sammanhang må anmärkas, att det jämväl förekommit, att arbetsgivare begärt att få taga del av de å blanketterna förekommande uppgifterna om de löneförmåner, som annan, konkurrerande arbetsgivare erbjuder sin arbetskraft. Bifall härtill skulle givetvis i väsentlig grad försvåra fullföljandet av arbetsförmedlingens uppgift.

Erinras må också, att — såsom framgår av § 1 i kungörelsen den 30 juni 1916 angående understöd av statsmedel till befrämjande och organiserande av den offentliga arbetsförmedlingen i riket — vid arbetsförmedlingen hänsyn i främsta rummet bör tagas till, att arbetsgivare erhåller den bästa möjliga arbetskraft och arbetare det arbete, vartill han bäst ägnar sig. Vid konkurrens mellan olika arbetsgivare om viss skicklig arbetskraft har därför arbetsförmedlingen att hänvisa sådan arbetskraft i första rummet till den arbetsgivare, som enligt arbetsförmedlingens uppfattning erbjuder de bästa arbetsvillkoren. En sådan diskretionär prövning från arbetsförmedlingens sida skulle, vid offentlighållande av här ifrågakvarande skriftliga material, i avsevärd grad försvåras.

Även å anvisningskorten ... antecknas uppgifter om löner, nämligen om dem, som slutligt överenskommits vid anställandet av viss arbetskraft. Anvisningskorten innehålla också, då den med sådant kort från arbetsförmedlingskontoret försedde arbetssökanden icke antagits av arbetsgivaren, uppgifter om orsaken därtill. Dessa uppgifter vore givetvis understundom ägnade att onödigt irritera den arbetssökande, om han ägde att taga del av dem.

Arbetsförmedlingens brevväxling med enskilda arbetsgivare, arbetssökande eller myndigheter och institutioner, innehåller ofta nog uppgifter om enskildas förhållanden, varför densamma torde böra undandragas offentligheten.

Beträffande förevarande grupp av handlingar må ytterligare framhållas, att deras undantagande från offentlighet måste anses som en förutsättning för att den offentliga arbetsförmedlingens neutrala ställning i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare, särskilt vid tillfällen av arbetskonflikter, skall kunna upprätthållas.

På grund av vad ovan anförts synes det styrelsen angeläget, att arbetsförmedlingsanstalternas expeditionsmaterial och skriftväxling i och för förmedlingsarbetet genom uttrycklig föreskrift i lag undandragas offentlighet.»

Spörsmålet beröres ock av *styrelsen för Stockholms stads arbetsförmedling*, som anför i huvudsak samma sakuppgifter och utvecklar enahanda synpunkter som Socialstyrelsen. Framställningen utmynnar i ett önskemål om att den offentliga arbetsförmedlingens handlingar, för så vitt de angå enskildes personliga förhållanden, måtte tillerkännas samma skydd ur publicitetssynpunkt, som handlingar rörande allmänna hälso- eller sjukvården, fattigvården, barnavården eller fångvården, enligt § 7 mom. 2 i 1912 års förslag.

Förslaget har sökt att tillgodose det, efter vad det synes, behjärtansvärda önskemål, som här framförts, i den utsträckning, som synts förenlig med den offentliga kontrollens intressen. Hänsynen till dessa har bl. a. föranlett, att stadgandet inskränkts till att gälla sådana handlingar som å anstaltarna upprättas och där förvaras; med ett så begränsat stadgande torde emellertid de av myndigheterna uttalade önskemålen vara i allt väsentligt tillgodosedda.

36:o.

Handlingar rörande rättshjälpsamt angående införskaffande och meddelande av upplysningar för enskildes räkning m. m.

Mångenstädes inom stats- och kommunalförvaltningen förekommer, att stats- och kommunalmyndigheter gå de enskilda tillhanda genom införskaffande och meddelande av upplysningar och råd, samt genom att biträda dem i rättsliga angelägenheter. Såsom exempel kunna anföras: väsentliga delar av den verksamhet som utövas av utrikesdepartementets rättsavdelning och av konsulat, rättshjälpsanstalters och notarius publicus' verksamhet, den rådgivande verksamhet, som utövas av konsulenter för olika näringsgrenar m. m., den kommersiella informationen och annan information rörande förhållanden i främmande länder. De enskilda, som i sådana situationer anlita vederbörande myndigheter, finna sig ofta föranlåtna att yppa förhållanden, på vilkas hemlighållande de sätta stort värde. Vidare kan det ofta förekomma, att myndigheterna införskaffa uppgifter, vilkas tillhandahållande åt en större allmänhet är ägnat att medföra olägenheter.

Det framstår ingalunda som en naturlig sak, att anlitaandet av det allmännas biträde i alla de situationer, varom här talats, skall förknippas med olägenheterna av full offentlighet. Också förekomma allmänna författningar, som utgå från ett motsatt betraktelsesätt. Så t. ex. åligger det enligt 5 § nådiga stadgan angående notarii-publici-befattningen notarius publicus att icke uppenbara vad honom i hans befattning såsom hemligt anförtrött varder; och enligt 9 §

2 mom. samma stadga skola där omförmälda av notarius publicus förda protokoll av honom så förvaras, att vad de innehålla icke blir kunnigt för obehöriga. I § 3 av det för Stockholms stads rättshjälpsanstalt utfärdade, av Kungl. Maj:t den 31 dec. 1919 fastställda reglementet finnes föreskrivet, att vad rättshjälpsökande vid anlitan av anstalten i förtroende meddelat, ej må yppas för någon utom anstalten.

Förstberörda stadganden föranledde, att i 1912 års förslag (i § 14) upptogs en hänvisning till vad om hemlighållande av vissa hos notarius publicus förvarade handlingar särskilt stadgades. Och *styrelsen för Stockholms stads rättshjälpsanstalt* har i ett nu avgivet yttrande uttalat, att alla handlingar i till anstalten inkomna rättshjälpsärenden, som beröra enskild persons rätt eller intresse, borde vara undantagna från offentlighet; detta borde för övrigt enligt styrelsens mening jämväl äga tillämpning å styrelsens protokoll, i vad dessa avse dylikt ärende.

Beträffande verksamheten i jordbruksdepartementets egnahemsavdelning anföres i en under hand meddelad P. M. av *byråchefen C. Mannerfelt*:

»Till jordbruksdepartementets egnahemsavdelning inkomma understundom skrifter från företag, som bedriva jordförmedlingsverksamhet (d. v. s. inköpa och efter styckning försälja fastigheter), vari begäras vissa råd eller upplysningar rörande tilltänkta fastighetsaffärer. Därvid medsändas ibland utredningar av förtrolig karaktär rörande ett egnahemsaktiebolags rent preliminära arrangement i fråga om planerade fastighetsförvärv för egnahemsändamål. Bolaget ligger kanske i underhandling med en markägare, som utbjuder viss egendom i marknaden, om salupris och köpevillkor samt har kanske — med ej oväsentliga kostnader — föranstaltat om besiktning av egendomen, uppräknande av skog samt löst gravationsbevis m. m. I denna situation önskar bolaget erhålla vissa upplysningar t. ex. om statslån kan tänkas ifrågakomma, om företaget överhuvud taget anses ändamålsenligt ur egnahemssynpunkt etc. Emellertid önskar bolaget givetvis icke, att bolagets planer om inköp skola bliva all världen bekanta, liksom ej heller att andra, som möjligtvis reflektera på inköp av egendomen, kunna få taga del av bolagets utredningar i ämnet.»

Om den kommersiella informationen och om den verksamhet, som utövas av Sveriges lantbrukskonsulenter i utlandet, se s. 107 f.

De uppgifter, som ovan sammanställts, åsyfta ingalunda att på ett uttömmande sätt angiva de behov av antydd art som kunna anses föreligga. De äga endast den betydelsen, att de lämna prov på situationer, där en viss grad av diskretion å statens sida kan vara nödvändig eller åtminstone rimlig.

Vid TF:s revision synes man ej kunna undgå att taga hänsyn till de här antydda synpunkterna, detta desto mindre som sekretessintresset redan till en viss grad vunnit beaktande i gällande, i administrativ väg utfärdade stadganden. Den naturligaste utvägen synes här som på vissa andra punkter (se mom. 24:o och 32:o) vara att i grundlagen intaga ett stadgande, som i mån av behov möjliggör lagstiftning i ämnet inom vissa i grundlagen utstakade gränser. Här liksom på andra punkter angiver TF endast de yttersta gränser, till vilka lagstiftningen bör få sträcka sig. Den hindrar således ej, att hemlighållande i särskilda fall göres beroende av myndighetens samtycke, av enskildas förbehåll o. s. v.

*Handlingar
angående
medling i
arbets-
tvister.*

I mom. 36:o har också infogats ett stadgande angående handlingar i ärenden rörande medling i arbetstvister. Detta ämne hörde till dem som i 1912 års förslag blott reglerades genom en hänvisning till vad särskilt stadgades. Nu har *Socialstyrelsen* i detta ämne anfört:

»Handlingar av ifrågavarande natur förekomma å socialstyrelsens förlikningsmannaaexpedition, hos ordinarie och särskilt förordnade förlikningsmän samt hos särskilt förordnade medlingskommissioner.

Förlikningsarbetets natur kräver, att vissa handlingar, som beröra detta arbete, undandragas offentligheten för kortare eller längre tid.

Olägenheterna i många fall av att erbjudna eller fordrade lönevillkor, av parterna tillkännagivna ståndpunkter, promemorior — upprättade till information av medlingskommissions medlemmar eller vederbörande departementschef — medlingsförslag eller utkast till dylika publicerades, innan enighet mellan parterna nåtts, torde knappast behöva närmare belysas. Framhållas må allenast, hurusom parterna härigenom lätt nog skulle fastläsas vid redan intagna positioner, och bliva mindre benägna för de ömsesidiga eftergifter, vilka i regel utgöra oundgängliga betingelser för framgång i medlingsarbetet. Onödigt irritation i de båda motsatta lägren skulle jämväl kunna uppkomma genom sådant offentliggörande. Medlingsförslags offentliggörande kunde ofta nog också äventyra frågans lugna bedömande och försvåra det fortsatta arbetet för åstadkommande av erforderliga jämkningar.

Det torde emellertid ock förekomma situationer, vari ett offentliggörande av förlikningshandlingar icke bör vara förlikningsmannen förvägrat. Understundom kan det nämligen finnas önskvärt, att allmänna opinionen får tillfälle utöva visst tryck på parterna, och för sådant fall bör möjlighet finnas att kunna bringa innehållet i visst medlingsförslag till allmänhetens kännedom.

Jämväl andra handlingar, skrivelser från enskilda arbetsgivare och arbetsgivare- eller arbetarorganisationer, innehållande uppgifter om organisationsfrågor, ekonomiska förhållanden rörande visst företag eller organisation, yrkeshemligheter m. m., äro av den art, att de synas böra skyddas för offentliggörande. Härom erinras i gällande författningar rörande medling i arbetstvister, vilka innehålla vissa föreskrifter om förtrolig behandling av uppgifter, som lämnats under medlingsarbetet (7 § av lagen den 20 maj 1920 om medling i arbetstvister och 4 § i kungörelsen den 31 december 1920 (nr 898) med närmare föreskrifter angående medling i arbetstvister).

Nuvarande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen synas emellertid icke lämna någon fullt klar rättsgrund för den praxis, som utbildats i fråga om behörigheten att i ena eller andra fallet undanhålla ifrågavarande slags handlingar offentligheten. Med hänsyn till det från allmänhetens och tidningspressens sida ofta ådagalagda intresset att få del av innehållet i handlingarna rörande i synnerhet mera omfattande arbetstvister, torde det vara av vikt, att nu tillämpad praxis erhåller stöd av klara lagbestämmelser. Att i lagen ange under vilka förutsättningar och i vilken mån förlikningsman eller medlingskommission skall äga undandraga handlingarna offentlighet, lärers såsom torde framgå av det ovan anförda knappast vara lämpligt eller möjligt. Prövningen härav torde böra lämnas i vederbörandes hand.»

Till en viss grad synes ändring i TF påkallad redan av nödvändigheten att skapa överensstämmelse mellan gällande lagstiftning och TF. Då emellertid statsmakterna förut icke hyst betänkligheter mot att de erforderliga reglerna meddelas i allmän lag, synes, vad TF angår, det erforderliga tillägget enklast kunna få formen av en hänvisning till vad i sådan lag stadgas. Vad Social-

styrelsen anført om behovet av andra inskränkningar i offentligheten än den som avses i gällande lag (särskilt om ärendens hemlighållande på förberedande stadier), bör, om denna anordning godtages, komma under övervägande i form av förslag om ändring i lagen om medling i arbetstvister. Ändring i denna lag blir f. ö. tydligen erforderlig redan för vinnande av full överensstämmelse med det föreslagna stadgandet i TF.

37:o.

I instruktionerna för Statens provningsanstalt (30 dec. 1922 § 2) och Statens centrala frökontrollanstalt (8 sept. 1924 § 5) stadgas, att resultaten av för uppdragsgivares räkning verkställda undersökningar icke utan uppdragsgivarens samtycke må yppas för annan än denne.

Vetenskapliga utredningar och undersökningar för enskildes räkning.

Dessa stadganden — som måhända hava motsvarigheter på andra håll — tarva tydligen, för att bliva fullt effektiva, stödet av ett stadgande i TF. Ett sådant upptages ock i mom. 37:o. Ett sådant stadgande torde ävenledes vara erforderligt till förhindrande av att en utredning, som en enskild person mot vederbörlig ersättning fått utförd genom ett offentligt arkivs försorg, kostnadsfritt tillhandahålles en annan. Med ett dylikt stadgande blir det också möjligt att i administrativ väg lösa ett av *Lantbruksstyrelsen* berört spörsmål.

Styrelsen yttrar:

»Beträffande de till Lantbruksstyrelsen inkomna rapporterna angående tuberkulinundersökningar torde slutligen böra framhållas, att dessa innehålla resultat av en utav veterinär å nötkreatur företagen undersökning, som vederbörande djurägare frivilligt påkallat. Ett offentliggörande av ifrågavarande rapporter skulle otvivelaktigt kunna tillfoga djurägaren avbräck i hans näring och ekonomisk skada och därigenom tänkas vara ägnat att avskräcka djurägarna från att delta i kampen mot nötkreaturstuberkulosen.»

38:o.

Vattenfallsstyrelsen anför:

»Liksom i varje större enskilt affärsföretag förekommer det ock inom Vattenfallsstyrelsen, att enskilda tjänstemän eller utom verket stående personer erhålla i uppdrag att genomföra undersökningar och framlägga förslag till befordrande av företagets intressen. Hit hör t. ex. sådant tekniskt-vetenskapligt experimentarbete, som syftar till att förbättra Vattenfallsstyrelsens ställning i konkurrensen med enskilda företag. Det skulle givetvis helt motverka ändamålet med detta arbete, om en var ägde rätt att på vilket stadium som helst av utredningsarbetet taga del av de tjänstememorial och rapporter som i ärendet föreligga.»

Vetenskapliga utredningar och undersökningar för anstaltade av myndighet.

Även på andra håll inom statsförvaltningen, särskilt inom vetenskapliga institutioner, torde det framstå som ett viktigt — och med hänsyn till vederbörande institutioners verksamhet synnerligen berättigat — önskemål, att material, som sammanbragts för vetenskapliga undersökningar, och förarbeten till sådana icke skola behöva hållas tillgängliga, innan undersökningen fullbordats. Mom. 38:o lämnar möjlighet för Kungl. Maj:t att, i de fall där behov av ett sådant hemlighållande verkligen yppats, därom förordna.

IV. Verkställighetsföreskrifter; föreskrifter angående utlämnande av andra än allmänna handlingar; förbud mot handlingars utgivande i tryck; straffbestämmelser m. m. (TF § 2 39:o—50:o och § 4 3:o jämte lagförslaget nr 7:o).

39:o.

Delvis hemliga handlingar.

Om en handling till viss del men ej helt och hållet är av beskaffenhet att böra hemlighållas, är det tydligtvis synnerligen angeläget att tillse att offentligheten icke i följd av denna omständighet inskränkes mera än som med hänsyn till det hemliga innehållet är erforderligt. På åtskilliga områden har det emellertid visat sig att den ena eller andra sekretessbestämmelsen kan medföra fara för ett obehörigt hemlighållande av ämnen, som aldrig avsetts med dessa bestämmelser.¹ Med hänsyn härtill kan det möjligen vara lämpligt att i TF klart markera den skyldighet att på visst sätt och under vissa förutsättningar utlämna handlingar, som även i sådana fall måste förefinnas.

Stadgandet är tänkt såsom anslutande sig till vad i mom. 1:o och 2:o föreskrives. Den skyldighet att »utlämna i avskrift» eller »utlämna till avskrivning», som det statuerar, avser sålunda ifrågavarande skyldighet, sådan den finnes i dessa moment bestämd. Stadgandet innebär så t. ex. ej att kommunalmyndigheter skulle åvälvas någon allmän skyldighet att prestera avskrifter, och ej heller att myndigheterna icke skulle hava att vid fråga om utlämnande bedöma dess förenlighet med »övriga lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård» (jfr mom. 1:o och 2:o samt s. 59).

40:o.

Verkställighetsföreskrifter.

Då det, såsom i det föregående framhållits, på åtskilliga punkter torde vara erforderligt, att tillämpningen av reglerna i TF § 2 underlättas genom verkställighetsföreskrifter utfärdade av Kungl. Maj:t, har bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter ansetts böra inryckas i TF, emedan eljest tvekan skulle kunna uppstå om deras tillåtlighet och deras rättsliga verkan.

Av åtskilliga yttranden har behovet av dylika verkställighetsföreskrifter i ett särskilt ämne framgått. Det har nämligen på olika områden uttalats, att

¹ Jfr i detta ämne 1912 års betänkande, s. 176 f.

»Svaret på spörsmålet, hur långt en tjänstemans skyldighet skall anses sträcka sig i fråga om tillhandahållande till studium på stället av en delvis hemlig handling synes ej kunna givas annorlunda än genom ovan uttalade regel, att handlingen skall tillhandahållas en sökande i den ordning, som är förenlig med övriga lika viktiga tjänsteåligganden och med handlingens behöriga vård, vilket här vill säga, att den skall tillhandahållas i den mån sekretessens övervakande kan äga rum utan allt för stor olägenhet och hinder i övriga tjänstegörömsål».

särskilda åtgärder böra föreskrivas i syfte att säkerställa hemliga handlingars undanhållande från offentligheten. Det har sålunda ifrågasatts bestämmelser därom att vissa slag av dylika handlingar skola på särskilt betryggande sätt förvaras, att de skola förse med påteckning om att de ej må utlämnas (»hemligstämplas»), att särskilda hemliga protokoll skola uppläggas, o. s. v. Ämnet berördes ock i en framställning till Kungl. Maj:t, vari justitieombudsmannen den 31 december 1915 hemställde om meddelande av vissa bestämmelser rörande hemliga handlingars förvaring m. m. (tryckt i justitieombudsmannens berättelse 1916, s. 241—244). *Svea Hovrätt* har nu, närmast med hänsyn till domstolsprotokoll och -handlingar, erinrat om frågans betydelse. Hovrätten yttrar:

»I detta sammanhang anser sig Hovrätten böra erinra därom att, frånsett vissa specialföreskrifter, bestämmelser alltjämt saknas rörande förvaring och expedierande av protokoll och handlingar, som jämlikt hithörande lagrum i tryckfrihetsförordningen icke utan särskilt tillstånd av vederbörande domstol eller av vederbörande parter må utlämnas till annan än part. Ehuru dylika bestämmelser icke hava sin plats i tryckfrihetsförordningen utan torde böra meddelas i administrativ ordning, har spørgsmålet härom likväl det nära samband med frågan om allmänna handlingars offentlighet och är tillika av den vikt, att Hovrätten funnit sig böra fästa uppmärksamhet å saken. Hovrätten har den 15 februari 1918 avgivit infortrat utlåtande i anledning av en utav riksdagens justitieombudsman i skrivelse den 31 december 1915 gjord framställning angående meddelande av särskilda bestämmelser rörande hemliga handlingars förvarande hos civila myndigheter med mera, vilken framställning emellertid hade avseende allenast å protokoll och handlingar i vissa slags mål. Hovrätten anser, att till förebyggande av obehörigt utlämnande av sådana handlingar om vilka här är fråga bestämmelser i ämnet äro av behovet påkallade, och böra desamma självfallet avse protokoll och handlingar i alla av domstol inom stängda dörrar handlagda mål, i den mån rätten funnit protokoll eller handling i målet ej böra utlämnas till annan än part. Det torde böra föreskrivas, att protokoll och handlingar, som ej få utlämnas, skola medelst påskrift eller stämpel förse med ordet »*hemlig*» eller orden »*får ej utlämnas*» eller annat liknande uttryck. I övrigt anser sig Hovrätten sakna anledning att i detta sammanhang ingå på de detaljföreskrifter, som i ämnet må finnas erforderliga.»

Nämnas bör å andra sidan, att från kommunalt håll (t. ex. av *Svenska Landstingsförbundet*) uttalats farhågor för att föreskrifter om förande av särskilda protokoll o. s. v. för den kommunala förvaltningen kunde bliva alltför betungande.

Då föreskrifter av ifrågavarande art icke synas böra ingå i TF, har — ehuru justitieombudsmannens ovan berörda framställning blivit för övervägande i samband med utredningen överlämnad — anledning icke ansetts föreligga att dryfta frågan, i vilken omfattning dylika föreskrifter må anses erforderliga och vilket innehåll de böra få. Uppenbart synes under alla omständigheter, att särskilda anstalter till trygghet mot utlämnande icke på långt när kunna komma i fråga för alla olika kategorier av hemliga handlingar. I de fall där risken av obehörigt utlämnande är ringa, måste i många fall dylika särskilda åtgärder anses överflödiga och — om de äro ägnade att vålla besvär — olämpliga. Föreskrifter om vissa ärendens behandling i särskilda protokoll eller

diarier torde t. ex. böra i möjligaste mån undvikas i sådana fall, där anspråk på de ifrågavarande handlingarnas utlämnande sällan framställas.

Om TF, på sätt nu angivits, bör avstå från att reglera ordningen för hemliga handlingars förvaring, torde den emellertid icke kunna ställa sig helt likgiltig för ett härmed sammanhängande problem, nämligen frågan om den rättsliga verkan av att en handling blivit på det ena eller andra sättet utmärkt såsom hemlig. Huru har en myndighet eller tjänsteman att handla, då den ställes inför anspråk på utlämnande av en handling, som är »hemligstämplad» eller finnes i ett hemligt protokoll eller i ett särskilt förvaringsrum för hemliga handlingar? Skall vederbörande utan avseende på den förut med handlingen vidtagna åtgärden självständigt bedöma, om utlämnande bör äga rum, och således betrakta nämnda åtgärd allenast som en erinran om varsamhet vid denna frågas bedömande? Eller har han att anse åtgärden som ett förhandsavgörande, som han skall ställa sig till efterrättelse?

TF:s principståndpunkt är, såsom redan framhållits, den, att frågan om handlingens utlämnande skall bedömas och på eget ansvar avgöras av den som har handlingen under sin vård eller den myndighet hos vilken denna finnes (se mom. 3:o). Den, som sålunda har att träffa avgörandet, skall göra det med ledning av TF:s föreskrifter samt de lagar, författningar och förordnanden, som med stöd av TF kunna vara meddelade. Men ingen direkt grund gives för den uppfattningen, att någon annan myndighet skulle kunna¹ med för honom bindande verkan bestämma, att viss konkret handling hör till de hemliga handlingarnas kategori. Ur offentlighetssynpunkt är denna princip uppenbarligen av stor betydelse (se ovan s. 33).

Emellertid torde på vissa områden ett annat betraktelsesätt hava gjort sig gällande i praxis. Det torde mången gång anses, att då handlingar »hemligstämplats» eller på annat sätt (genom införande i hemliga protokoll, antecknande i hemliga diarier o. s. v.) betecknats såsom hemliga, den för utlämnandet ansvarige har att, utan eget bedömande av handlingens karaktär, vägra dess utlämnande. Vid en revision av TF kan man ej undgå att uppmärksamma detta betraktelsesätt och söka besvara frågan, huruvida och i vilken utsträckning det bör tillerkännas berättigande.

Frågan, i vad mån det kan anses förenligt med gällande rätt, kan här lämnas å sido. Det bör likväl erinras, att riksdagen i sin skrivelse den 11 juni 1921 synes hava utgått från den uppfattningen, att förhandsavgöranden i form av s. k. hemligstämpling åtminstone i viss utsträckning äro att anse såsom bindande. Riksdagen yttrar nämligen, efter att hava betonat behovet »att man från hemligstämpel må kunna befria handlingar, vilka tidigare blivit sådan stämpel åsatta», följande:

»För närvarande saknas alla föreskrifter i sistnämnda hänseende, och för det slag av handlingar, för vilka obegränsad sekreterstid råder, finnes ingen utväg angiven att möjliggöra deras offentliggörande, därest icke Kungl. Maj:t begagnar sin rätt att förordna om hemligstämpelns avlägsnande. I all synnerhet hava de senare krigsåren, enligt vad riksdagen inhämtat, gjort före-

¹ Utom där myndigheternas rätt enligt TF att förordna om hemlighållande kan utövas med avseende å viss handling.

skrifter i denna fråga erforderliga. Under denna krigstid lär nämligen i mycket stor utsträckning hemligstämpel av handlingar hava förekommit; och därvid torde även grupper av handlingar medtagits, exempelvis angående landets ekonomiska förbindelser med främmande länder och dess ekonomiska resurser överhuvud taget, vilkas hemlighållande under pågående kris visserligen kunde vara erforderlig, men vilkas fortsatta hemlighållande numera torde vare sig vara obehövt eller åtminstone kunna väsentligen inskränkas.»

Om spörsmålet betraktas uteslutande ur synpunkten de lege ferenda, torde det kunna uttalas, att den praxis, varom nu talats och om vars riktighet riksdagen ej synes hysa tvivel, pekar hän på att förhandsavgöranden av bindande art i viss utsträckning påkallas av tungt vägande praktiska synpunkter. Där sekretessintresset är synnerligen starkt eller risken för ett obehörigt utlämnande framträdande — och framför allt där båda dessa förhållanden äro för handen — måste det ofta framstå såsom högeligen önskvärt att ej behöva lita till omdömet hos den tjänsteman eller myndighet, som i en närmare eller fjärrare framtid kan bliva ställd inför ett anspråk på utlämnande. Förfarandet torde ock i vissa situationer få anses tjänligt för att befria sådana tjänstemän, som äro ansvariga för handlingars utlämnande (t. ex. arkivtjänstemän och registratorer), från alltför maktpåliggande avgöranden. Det synes sålunda böra finnas en möjlighet att låta avgörandet om handlingars hemlighållande i viss mån bero av dem, från vilka handlingarna utgått, såsom bäst skickade att bedöma deras innebörd, stundom rentav ensamma i stånd att med säkerhet göra det. Särskilt har man att tänka på vissa fall, då en handling avgår från en myndighet till en annan, och då den senare myndigheten saknar möjlighet att fullt ut bedöma dess innebörd, ävensom på förhållandenas gestaltning, då handlingar överlämnas till offentliga arkiv.

Till de nu anförda synpunkterna har hänsyn tagits genom det stadgande, som förekommer i andra stycket av mom. 40:o. Detta stadgande innehåller att om Kungl. Maj:t för särskilda slag av handlingar, som enligt TF § 2 skola vara hemliga, föreskrivit, att dylika handlingar i viss ordning skola föras med påteckning om att de skola hållas hemliga, sålunda betecknade handlingar t. v. ej få utlämnas.¹ »Hemligstämplingen» får därmed karaktären av ett bindande förhandsavgörande. Förslaget beaktar emellertid angelägenheten, att icke denna ordning användes i större utsträckning än som är strängt nödvändigt; den skall nämligen endast få användas, »i den mån det finnes oundgängligen nödvändigt till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande».

Den bindande kraft, som tillerkännes hemligstämplingen, måste emellertid vara begränsad (jfr riksdagens uttalande om hemligstämpels avlägsnande). Det måste finnas möjlighet att vidtaga rättelse i en felaktig hemligstämpling. Och om på grund av ändrade förhållanden en hemligstämplad handling icke längre befinnes kunna hänföras till TF:s sekretesskategorier, bör ej

¹ Hemligstämpling bör naturligen även kunna förekomma även i andra fall, men den bör då allena fattas som en erinran om varsamhet, så vida den ej undantagsvis utgör det direkta uttrycket för ett beslut angående bestämda handlingar, som en myndighet enligt TF § 2 är befogad att fatta (se t. ex. mom. 11:o, 20:o andra st.).

heller det tidigare träffade avgörandet vara ovillkorligen bindande; det nyss (s. 234 f.) återgivna citatet av riksdagens skrivelse den 11 juni 1921 lämnar ett belysande och ur praktisk synpunkt betydelsefullt exempel på en sådan situation.

Möjlighet till rättelse i en felaktig åtgärd torde enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler tillkomma den myndighet eller tjänsteman, som i ett konkret fall åsatt dylik stämpel, men sedermera finner sig härutinnan hava förfarit felaktigt. Likaså är det klart, att i de fall där Konungen eller viss myndighet äger giva tillstånd till hemlig handlings utlämnande, vederbörande också kan definitivt undanröja det förbud som »hemligstämpeln» innefattar. Men otvivelaktigt förefinnes ett starkt behov av andra och smidigare åtgärder för samma ändamål. Det bör kunna vara möjligt för vissa myndigheter att underkasta frågan om hemligstämplad handlings hemlighållande förnyad prövning, oavsett om hemligstämpling tillkommit genom deras åtgärd eller ej och oavsett om någon befogenhet att medgiva hemlig handlings utlämnande blivit dem tilldelad av TF; man har här bl. a. att tänka på den situation, som uppstår då en handling försedd med »hemligstämpel» kommer från en myndighet till en annan. Och denna prövning bör icke vara så till vida inskränkt, att den endast får avse rättelse i ett oriktigt beslut. Vad som framför allt synes erforderligt — särskilt inom de områden som avses i mom. 9:o och 10:o av förevarande förslag — är att förbudet må kunna upphävas på den grund att förhållandena så ändrats, att förutsättningarna för hemligförklaringen ej längre kunna anses föreligga.

Det kan knappast ifrågakomma, att TF skulle bestämma de myndigheter, åt vilka dylika avgöranden böra anförtros. Det naturliga torde fastmera vara, att Kungl. Maj:t i avseende på olika slag av handlingar bestämmer, vilka myndigheter som skola kunna under nu angivna förutsättningar förordna om hemligstämpels avlägsnande. Sådan kompetens synes i avseende å handlingar som omförmälas i mom. 10:o kunna tilläggas vissa militära myndigheter — till äventyrs olika myndigheter allt efter ämnenas olika betydelse —, riksarkivet i avseende å vissa där förvarade handlingar o. s. v.

Den ordning för handlingars hemlighållande, som upptagits i det andra stycket av mom. 40:o och för vilken nu redogjorts, innebär, såsom redan framhållits, så till vida ett avsteg från TF:s allmänna principer, som den enskilde icke finner någon tjänsteman, som är ansvarig (även i straffrättslig mening) för begärd handlings utlämnande. Om utlämnandet vägras, är en dom som går ut på handlingens utlämnande omöjlig; och den som vägrat kan ej straffas därför. Förelupna felaktigheter täckas m. a. o. helt genom en åtgärd, om vilken man kanske ej ens vet, vem som företagit den.¹

Förslaget har genom tredje stycket i mom. 40:o sökt fylla denna lucka. Det däri upptagna stadgandet går ut på att den, som förvägrats tillgång till en handling, kan påfordra att frågan, huruvida hemligstämplingen bör bibe-

¹ Tillägges hemligstämplingen den betydelse, som här avsetts, synes det emellertid riktigast att den göres på ett sådant sätt att det framgår, vem som i varje särskilt fall företagit åtgärden. Det torde dock ej vara nödvändigt att i TF upptaga föreskrift härom.

hålla sin verkan, ofördröjligen skall hänskjutas till sådan myndighet, som, enligt vad ovan sagts, är kompetent att vidtaga ändring härutinnan. Därmed åvälves ansvaret denna myndighet. Vidtager myndigheten ingen ändring i hemligstämplingen, står den såväl gentemot den enskilde som med hänsyn till det straffrättsliga ansvaret för vägrat utlämnande i samma förhållande som i normala fall den myndighet eller tjänsteman, som omedelbarligen har att taga ståndpunkt till ett utlämningsanspråk. Med denna anordning kan hemligstämplingens verkan från den enskildes synpunkt praktiskt taget sägas inskränka sig därtill, att avgörandet om den hemligstämplade handlingens utlämnande överflyttas till annan myndighet, med det dröjsmål som därav kan föranledas. Det torde icke med fog kunna påstås, att denna anordning ställer allmänheten i ett sämre läge med avseende å hemligstämplade handlingars utfående, än den enligt gällande praxis intager.

Den nu angivna ordningen innebär, att den, som företagit hemligstämplingen, så att säga ställes utanför, då frågan om åtgärdens riktighet kommer under omprövning. Men den, som härutinnan förfarit felaktigt, bör naturligtvis — ehuru verkningarna av hans åtgärd ofta ej bestå i annat än att utlämnandet fördröjes — vara underkastad ansvar för densamma. Huruvida det kan vara nödvändigt att för obehörig hemligstämpling stadga särskilt straff, har emellertid här ej kommit under övervägande, då det i allt fall icke antagits vara nödvändigt att insätta en bestämmelse härom i TF.

41:o.

Såsom redan framhållits, kan det ej anses vara fråga om ett utlämnande i TF:s mening, då handlingar från en myndighet överlämnas till en annan. Myndigheterna böra icke vara hänvisade till att begagna det i mom. 1:o angivna förfaringssättet och böra dessutom otvivelaktigt äga vissa anspråk på att utfå handlingar utan hinder av de särskilda sekretessbestämmelserna. Bland myndigheter, varom här är fråga, må särskilt de framhävas, som äga att i kontroll- eller inspektionssyfte taga del av andras handlingar (exempel: vissa riksdagsutskott, statsrevisorerna, riksräkenskapsverket o. s. v.). Det kan ej ifrågakomma, att TF skulle reglera räckvidden av de anspråk, som olika myndigheter i nu angivna hänseenden äga mot varandra. Den bör således varken i särskilda fall stipulera rättigheter av denna art eller stipulera, att förbuden mot utlämnande skola gälla även myndigheter emellan, utan lämna detta spörsmål obesvarat, såsom bäst ägnat att — i den mån dess besvarande ej följer av sakens natur eller allmänna förvaltningsrättsliga regler — lösas i annan ordning; närmast till hands ligga här i administrativ ordning utfärdade föreskrifter. I 1912 års betänkande förklarade sig ock kommittén ej hava ansett behöfligt eller lämpligt att — såsom i gällande lag i ett enstaka fall (und. 3) skett — i lagtexten giva uttryck åt det självklara förhållande, att undantagen i TF § 2 icke verka inskränkning i den kontroll över statsförvaltningen, som lagenligt skall utövas. »Ej heller eljest» säger kommittén, »avse dessa undantag naturligen att beträffande myndigheters förhållande sinsemellan rubba vad i sådant avseende i allmänhet skall gälla.»

Handlingars utlämnande myndigheter emellan.

Det kan emellertid ej förbises, att innebörden av gällande rätt på denna punkt varit något oklar.¹ Från flera myndigheters sida hava därför i avgivna yttranden hithörande spörsmål blivit berörda.

Sålunda har *Socialstyrelsen* önskat uttryckliga bestämmelser, huru förfaras skall, då domstol eller annan myndighet begär att få taga del av handlingar, som skyddas av TF. *Riksförsäkringsanstalten* uppkastar frågan, huruvida anstalten på framställning av polismyndighet har att lämna uppgifter ur eller avskrift av handlingar, som angå arbetsgivares rörelse eller som röra skadades personliga förhållanden, t. ex. läkarintyg eller skrivelser från den skadade.

Riksförsäkringsanstalten har å andra sidan i särskild skrivelse framställt invändningar mot de av Medicinalstyrelsen i dess utlåtande (citerat s. 140 ff.) föreslagna bestämmelserna rörande skydd mot offentliggörande av intagningshandlingar eller journaler rörande i allmänna sjukvårdsinrättningar intagna personer eller tjänsteläkarens journaler rörande av dem behandlade sjuka. Anstalten påpekar, att dessa bestämmelser synas kunna utgöra hinder för anstalten att erhålla erforderliga utdrag ur dylika handlingar. Anstalten har att i ett mycket stort antal fall fastställa ersättningar i anledning av olycksfall, som drabbat i anstalten försäkrade arbetare eller fiskare, ävensom i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring. För ett rätt bedömande av dessa fall fordras enligt anstaltens uppfattning oundgängligen mycket ofta utdrag av ifrågavarande handlingar. Skulle anstalten avstängas från rätten att erhålla sådana utdrag, skulle detta medföra betänkliga hinder för utöandet av anstaltens ovanberörda funktioner. Anstalten framhåller slutligen, att detsamma i huvudsak torde gälla de ömsesidiga bolag, som bedriva försäkringsverksamhet på grund av § 4 i olycksfallsförsäkringslagen ävensom försäkringsrådet.

Ehuru spörsmålet, enligt vad ovan anförts, icke torde böra lösas i TF, synes det med hänsyn till dess icke ringa vikt och den tvekan, som sålunda yppats, lämpligt att uttryckligen hänvisa till detta förhållande. Så har ock skett i mom. 41:o.²

Med grundsatsen om handlingars utlämnande myndigheter emellan utan hinder av TF sammanhänger oupplösligen en annan: att handlingars hemlighållande principiellt sett ej är beroende av hos vilken myndighet de bevaras.³ Är handlingen enligt TF av beskaffenhet att böra hemlighållas, bör den hemlighållas, i vilken myndighets hand den än kommer. I 1912 års betänkande framhålles även detta förhållande (s. 140). — Gällde icke nämnda grundsats, vore principen om det av TF obundna utlämnandet myndigheterna emellan ur sekretessynpunkt ytterst betänklig. Men även om grundsatsen vidhålles, för tjänar det beaktas, att det fria utlämnandet medför vådor.

¹ Kommittén har själv på en punkt (motiveringen till § 11, ovan återgiven s. 202) utgått från att »polis- och åtalsmyndighets intresse vid brotts efterforskning» skulle äventyras genom vissa handlingars hemlighållande, om det ej bleve beaktat vid formuleringen av stadgandet härom.

² Med avseende å det på senaste tid (närmast i anledning av konstitutionsutskottets anmärkningar i 1925 års dechargebetänkande) livligt diskuterade spörsmålet om utskottets rätt att i samband med statsrådsprotokollens granskning utfå vissa hemliga handlingar leder det föreslagna stadgandet ej till någon ändring i vad nu gäller. Det besvarar ej alls frågan om omfattningen av den rätt, utskottet i och för sitt granskningsuppdrag äger. Där denna rätt ej räcker till, bör lika väl som nu utskottets utfående av handlingar bero av TF. Hur långt nämnda rätt sträcker sig är ett spörsmål, som ej torde böra av TF besvaras.

³ Undantag utgöra de fall, där i TF:s bestämning av handlingarna ingår att de förvaras hos viss myndighet.

Det kan nämligen möjliggöra, att hemliga handlingars innehåll blir bekant för en större krets av statstjänstemän eller andra personer (t. ex. ledamöter av riksdagsutskott eller kommunala representationer och styrelser) än man vid respektive sekretessbestämmelsers avfattning förutsatt. Risken för yppande av deras innehåll blir härigenom ökad, bland annat på den grund att den tjänsteplikt för respektive tjänstemän, som skulle hindra det, i många fall måste antagas vara i detta hänseende mindre preciserad för de tjänstemän, som tillfälligtvis komma att taga befattning med handlingar, som ej mera regelmässigt tillhöra deras tjänstebefattning.

Risken ökas särskilt därigenom, att den myndighet, som kommit i besittning av en utom dess normala verksamhetsområde fallande handling icke alltid äger kännedom om dess karaktär av hemlig. Det kan t. ex. ej alltid påräknas, att en dylik myndighet skall beakta och med säkerhet tolka en till dylika handlingar sig hänförande sekretessföreskrift, som måhända i dess normala tjänsteutövning aldrig kommer till användning. Och stundom är svårigheten stegrad därhän, att myndigheten över huvud taget ej kan utan hänvändelse till annan myndighet konstatera, om handling bör anses såsom hemlig eller ej. — I sådana situationer — åtminstone i dem där sekretessens iakttagande bör vara särskilt angeläget — kan den redan i praxis tillämpade och i förevarande förslag (se mom. 40:o) legaliserade anordning kunna komma till nytta, som innebär att i vissa fall viss myndighet skall kunna med åtminstone tills vidare bindande verkan förklara, att å en viss konkret handling viss sekretessföreskrift skall tillämpas.

På enstaka ställen uttalar TF i sin nuvarande lydelse, att part äger rätt att utan hinder av TF:s regler utbekomma handlingar. Denna sats torde böra erhålla en generell avfattning. Förslag härom upptages i sista punkten av mom. 41:o, som innebär att TF låter de processuella regler, som härom kunna gälla på olika områden, i detta hänseende bestämma parternas rätt.

Parts rätt att utbekomma handlingar.

42:o.

1912 års betänkande jämställde i avseende å såväl offentlighet som sekretess »allmänna av Konungen stadfästade stiftelser och inrättningar» med kommunerna, dock så att inskränkning i offentligheten skulle kunna för särskilt fall stadgas av Konungen. Denna anordning motiveras principiellt på följande sätt:

Offentlighet och sekretess för andra än stats- och kommunalmyndigheter.

»Publicitetsgrundsatsen skall vidare enligt förslaget gälla vissa institutioner, som visserligen stå helt eller delvis utom den statliga och kommunala organisationen, men likvisst hava till ändamål att tjäna ett allmänt samhälleligt intresse. Redan i nu gällande tryckfrihetsförordning är offentligheten utsträckt till vad den benämner 'publika korporationer'. Det är omstritt och numera svårigen möjligt att med högre grad av visshet fastställa, vad härmed åsyftats, men osannolikt synes icke, att uttrycket avsett att omfatta samman slutningar av antydda officiella eller halvofficiella karaktär. Huru härmed än må förhålla sig, synes det vara såväl en konsekvent utveckling av publicitetsprincipen som i sig gagneligt, att den offentliga granskningsrätten får göra

1912 års betänkande.

sig gällande även i fråga om handhavandet av dylika fristående, men till sitt väsen offentliga institutioners angelägenheter och förvaltningen av de i många fall mycket betydande donationer och andra penningmedel, samlingar o. s. v., som här i offentligt intresse omhänderhavas. Å andra sidan har nödvändigheten att uppställa en tillräckligt fix begreppsbestämning för de institutioner, som skulle hemfalla under offentlighetsprincipen, måst medföra en starkare begränsning av denna principens giltighetsområde än i och för sig vore önskligt. Såsom i den speciella motiveringen till kap. 2 § 1 mom. 2 närmare utvecklas, låter det sig nämligen icke göra att vid denna begreppsbestämning endast taga hänsyn till ändamål och verksamhetssätt. Ett yttre kännemärke måste komma till. Såsom sådant kan än vidare icke tjäna redan den omständighet att institutionen har av offentlig myndighet stadfästa stadgar eller åtnjuter offentligt understöd, utan hava kommitterade funnit sig böra stanna vid bestämningen 'allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser'.

I den speciella motiveringen anföres beträffande detta spörsmål ytterligare:

»Såsom tidigare antytts är det ovisst, i vilken mån offentlighetsgrundsatsen enligt gällande rätt skall anses omfatta dessa, i det att svaret på denna fråga är beroende på hur vidsträckt betydelse skall tilläggas de svårtolkade uttrycken »publika korporationer» och »publika verk» i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen.

Så mycket torde emellertid vara visst, att i den omfattning en inrättning eller stiftelse förvaltas av en myndighet, som själv faller under offentlighetsprincipen, denna sistnämnda ock gäller inrättningen eller stiftelsen själv. I den mån nu genom förslaget principens tillämplighet på kommunala myndigheter blir otvetydigt fastslagen, kommer alltså redan härigenom en motsvarande utvidgning på förevarande område till stånd. En *inrättning*, vars förvaltning handhaves av offentlig myndighet eller av tjänsteman i denna hans egenskap, lär i själva verket i regel vara att betrakta såsom tillhörande statens eller högre eller lägre kommuns förvaltning. I fråga om *stiftelser* synes av en av kommitterade för avgivande av förslag till lag om offentligen erkända stiftelser, i deras den 21 december 1903 avgivna betänkande, med ledning av Konungens befallningshavandes femårsberättelser verkställd sammanställning framgå, att av 7,270 kända fromma stiftelser 5,820 förvaltades av offentlig, stats- eller kommunal myndighet eller tjänsteman eller av allmän inrättning. Av kommunal myndighet eller tjänsteman synas hava förvaltats 3,753.

Men härvid har icke förslaget velat stanna. Såsom i den allmänna motiveringen framhållits, saknas tillfredsställande skäl för begränsning av offentlighetsprincipen till de till den allmänna förvaltningen hörande myndigheter. Fastmera bör densamma få göra sig gällande även inom andra områden, där enahanda eller liknande skäl tala för dess tillämpning. Publicistklubben har i sitt ovan omförmälda utlåtande framhållit önskvärdheten av principens utsträckning till »sådana institutioners handlingar, vilka äro av blandad dels offentlig dels enskild karaktär, exempelvis vissa akademier, sällskap och stiftelser, som till betydande del äro för sin verksamhet hänvisade till statsmedel eller eljest bidrag av det allmänna, och som i särskilt hög grad åtnjuta statsmakternas auktorisation samt även sådana inrättningar, som fylla till det allmänna hörande uppgifter och av detta eller andra skäl ansetts böra ställas under offentlig kontroll såsom t. ex. utskänkningsbolagen».

Emellertid möter det betydliga svårigheter att i lagtexten med tillfredsställande bestämdhet utmärka vilka institutioner, som skola hemfalla under principen. Ville man i likhet med 1887 års kungl. förslag, § 5, begränsa offentligheten till att gälla statsegendom, som av dylik fristående institution förval-

tas, vore visserligen en klar begränsning given. Men härmed vore ock blott i mycket ringa mån det mål vunnet, som här åsyftas.

Med hänsyn till det ändamål, som offentligheten i tryckfrihetsavseende skall tjäna, måste det betecknas såsom lika litet lämpligt, att densamma intränger på rent privata områden, som det å andra sidan måste anses önskvärt, att den ej utestänges, där den utan att kränka privata intressen skulle verka uppenbart samhällsgagnande.

Såsom en given förutsättning för offentlighetsprincipens utsträckning utöver det klart bestämda området för statens och de högre och lägre kommunernas förvaltning bör därför uppställas, att den verksamhet, det gäller, i motsvarande mån tjänar och uppbäres av ett allmänt intresse. Detta är i viss mening fallet med stiftelser med andra än rent privata ändamål, därvid ju bevakandet av att stiftarens vilja uppehålls är lagd i händerna på den större eller mindre allmänhet, vartill stiftarna hänvänt sig med sin stiftelse. Ett dylikt intresse förefinnes icke i fråga om andra »inrättningar», i den mån desamma icke i sig innesluta en eller flera stiftelser — något som visserligen synnerligen ofta är händelsen. Begreppsbestämningen rörande inrättningar är också redan på grund av språkbruket vida svårare.

Men om sålunda vid bedömandet av frågan om en stiftelse eller inrättning är »allmän» eller icke, ändamålet uteslutande bör vara det bestämmande, saknas merendels ej rent yttre kännemärken, vilka utan att i och för sig vara avgörande för dess allmänna karaktär dock ofta framstå såsom ett uttryck eller en följd av denna.

Ett sådant yttre kännemärke är det — vilket ofta inträffar — att en allmän inrättning eller en stiftelse av mer omfattande betydelse har av Kungl. Maj:t fastställda grundregler eller stadgar. I den allmänna lagstiftningen har också denna omständighet vunnit särskilt beaktande. Sålunda skall enligt 25 kap. 22 § strafflagen vad i nämnda kapitel stadgas om statens ämbetsmän även gälla bland andra dem, som äro satta att förvalta »allmänna av konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter». Och enligt 17 kap. 11 § handelsbalken, med den lydelse detta lagrum erhöi genom k. förordningen den 8 oktober 1861, skola »allmänna av konungen stadfästade kassors, penningeverks och inrättningars fordringar» hos de tjänstemän, som äro satta att deras inkomster uppbära, utgå med förmånsrätt i angiven ordning. Enligt ovannämnda kommittébetänkande med förslag till lag om offentligen erkända stiftelser skulle också stiftelse vinna offentligt erkännande i främsta rummet därigenom att stadgar för stiftelsen stadfästades av Konungen.

Till allmänna inrättningar och allmänna stiftelser med av Konungen stadfästade grundregler eller stadgar torde vara att räkna bland andra följande: akademierna, Stockholms och Göteborgs högskolor samt handelshögskolan i Stockholm, Nobelstiftelsen, vissa vetenskapliga och lärda samfund, vissa tekniska skolor och lantbruksskolor, hushållningssällskapen, Konung Oscar II:s jubileumsfond, skytteförbundets överstyrelse, järnkontoret, sjömanshusen, serafimerlasarettet, apotekarsocieteten, allmänna barnhusinrättningen, allmänna barnbördshuset, Danviks hospital, åkerbrukskolonien Hall, Göta kanalverk, åtskilliga pensionskassor, allmänna änke- och pupillkassan m. fl.

Enligt de för svenska akademien gällande stadgar av den 20 mars 1786 § 5 tillkommer det akademiens sekreterare »att föra öfver Academiens göromål dagbok, att upprätta och utfärda Besluten, och att uti ett serskildt rum förvara alla Handlingar, som Academiens inrättning, arbeten och angelägenheter angå; hvaraf han, utan vederbörligt tillstånd, aldrig må någon främmande del gifva». Enligt stadgarna för vitterhets-, historie- och antikvitetsakademien av den 17 oktober 1890 (svensk författningssamling nr 57) skola överläggningar och be-

slut, som röra förvaltningen av statsmedel, föras till särskilt protokoll, som hålles riksdagens revisorer tillhanda. I 10 § av de för Nobelstiftelsen den 29 juni 1900 utfärdade grundstadgar föreskrives, att, om skiljaktiga meningar förekommit i fråga om prisutdelning, få de ej tagas till protokollet eller eljest yppas.

Allmänna inrättningar och stiftelser hava understundom, förutom av Kungl. Maj:t fastställda stadgar, av Kungl. Maj:t eller annan offentlig myndighet utsedda styrelseledamöter eller andra styresmän (Stockholms och Göteborgs högskolor, handelshögskolan i Stockholm, Nobelstiftelsen, tekniska skolor, skytteförbundens överstyrelse, allmänna barnhusinrättningen, Danviks hospital, åkerbrukskolonien Hall), av Kungl. Maj:t eller annan offentlig myndighet utsedd revisor (Stockholms och Göteborgs högskolor, Nobelstiftelsen m. fl.) eller ock understöd i någon form av stat eller kommun (vissa akademier, högre handelsinstitut, tekniska skolor, folkhögskolor, Danviks hospital, åkerbrukskolonien Hall, pensionskassor m. fl.).

Å andra sidan givas åtskilliga inrättningar, vilkas stadgar icke stadfästas av Kungl. Maj:t, men vilka dock med hänsyn icke blott till ändamål utan även till vissa former för deras verksamhet med större eller mindre bestämdhet kunna rubriceras såsom allmänna. Exempel härpå erbjuda *sparbankerna* (reglementen av Konungens befallningshavande, som själv eller genom ombud har att verkställa undersökning angående sparbanks förvaltning), *brännvinsförsäljningsbolag* i städerna (vissa styrelseledamöter och revisorer samt ombud utsedda av offentlig myndighet, reglementen av Konungens befallningshavande), *vissa undervisnings- och uppfostringsanstalter*, vilka för sin verksamhet åtnjuta bidrag i någon form av allmänna medel (högre handelsinstitut, folkhögskolor, vissa uppfostringsanstalter och hem m. fl.).

Slutligen torde finnas och kunna naturligtvis även framdeles tillskapas såväl stiftelser som andra inrättningar med allmänna ändamål i den mening, att de på grund därav böra anses såsom allmänna, utan att äga någon sådan särskild yttre auktorisation, som ovan avsetts. Exempel härpå utgör »Evangeliska fosterlandsstiftelsen».

Från dessa utgångspunkter bringas man till den slutsats, att offentlighetsprincipens utsträckning till inrättningar och stiftelser egentligen borde göras beroende av prövning för varje särskild inrättning eller stiftelse av dess ändamål såsom det enda rättesnöret vid det ifrågavarande bedömandet. Men en begreppsbestämning, som bygges på sådan grundval, ägnar sig — huru tillfredsställande den må vara ur principiell synpunkt — alltför litet till praktiskt utförande i lagstiftningen. Den skulle vara liktydig med ett överlämnande utan begränsning åt lagtillämpningen ensam att avgöra alla de tänkbara fall av förvecklingar, som inom ett för det allmänna medvetandet så pass svårfixerbart område skulle kunna uppstå. Betänkligheten häremot vinner ökad styrka, om man beaktar, att den ifrågasatta utsträckningen av offentlighetsprincipen, för att bli effektiv, måste givas i form av stadgad straffpåföljd för obefogad vägran att tillhandahålla handling. En uppräknig i lagtexten av de inrättningar och stiftelser, vilka man här vill träffa, lär ej heller böra ifrågakomma; och det desto mindre, som ju en dylik med hänsyn till inträdande förändringar alltför skulle få kompletteras. Vid anförda förhållanden har förslaget ansett sig böra upptaga den ovannämnda i den allmänna lagstiftningen förekommande begreppsbestämningen *allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser*, vilken har fördelen av att vara genom lagstiftningen som det synes med tillfredsställande tydlighet preciserad.¹

¹ Jfr i detta avseende Naum. Tidskr. 1867 sid. 249 o. 1872 sid. 585 samt N. J. A. 1880 sid. 66, 1888 sid. 123 o. 227, 1902 sid. 552, 1906 sid. 494.

Kommitterade hava haft under öfvervägande, huruvida det här äsyftade målet lämpligare skulle nås genom utvidgning av begreppet »av Konungen stadfästade» till »av Konungen eller Konungens befallningshavande» eller »av offentlig myndighet» stadfästade allmänna inrättningar och stiftelser eller eventuellt jämväl på annat sätt. Den närmare undersökning, kommitterade i sådant syfte verkställt, har emellertid givit vid handen, att, såvitt kommitterade kunna döma, åtminstone med hänsyn tagen endast till för närvarande bestående allmänna inrättningar och stiftelser, vinsten därav ej skulle uppvägas av den ökade ovisshet rörande tolkningen av uttrycket »allmän», som därav skulle följa. Ett tillägg som särskilt angåve åtnjutande av understöd av stat, landsting eller kommun såsom ett kännemärke å inrättningens eller stiftelsens egenkap av allmän, skulle i betraktande av den omfattning, vari dylikt understöd kan förekomma även till mera privata ändamål, ur sagda synpunkt ej vara tillfredsställande.

I betraktande bland annat av de särskilda undantag från offentlighetsprincipens tillämpning, som i enskilda fall lära bli nödiga, och eventuella anspåk i sådan riktning, skulle olägenheterna av en vidsträcktare begreppsbestämning än den nyss förordade helt visst göra sig särskilt märkbara under övergången till ett faktiskt nytt system på detta område. Skulle undantagsvis i fråga om någon viss allmän inrättning, som saknar av Konungen fastställda stadgar — exempelvis beträffande de i förordningen angående försäljning av brännvin avsedda brännvinsförsäljningsbolag i städerna¹ — dess inordnande till viss grad under offentligheten anses särskilt önskvärt, lär dessutom, i analogi med vad som hittills skett med vissa kommunala handlingar, sådant kunna ske genom föreskrift därom eventuellt i samma ordning som reglerandet av dess verksamhet i öfrigt sker.

Då förslaget förutsätter, att det skall ankomma på Konungen att utöver de undantag från regeln om handlingars offentlighet, tryckfrihetslagen själv upptager, ytterligare medgiva sådana undantag och inskränkningar, vilka med hänsyn till inrättningens eller stiftelsens särskilda natur och verksamhet kunna finnas nödiga, avses därmed endast en befogenhet som ingår såsom ett led i det reglerande av dess verksamhet i öfrigt, som tillkommer Konungen, och vilken befogenhet, då den hittills utövats, även synes hava — att döma av vad förut erinrats — så uppfattats.

Givetvis bör, innan förslaget vinner full tillämpning, nödig tid beredas de avsedda inrättningarna och stiftelserna, som finna sig i behov av dylika undantag eller inskränkningar, att vidtaga därför behöfliga åtgärder. Hänsyn härtill är också tagen i förslagets övergångsbestämmelser.

Med hänsyn till framdeles tillkommande nya allmänna inrättningar och stiftelser kan väl ett system, sådant som det nu föreslagna, sägas lida av den bristen, att det i viss mån blir beroende av inrättningen eller stiftelsens själv, huruvida dess verksamhet blir, på sätt förslaget förutsätter, reglerad av Konungen, och offentlighetsprincipen därmed på densamma tillämpad. Men just med hänsyn till den öppnade utsikten att vinna nödiga undantag från principens tillämpning, läser det ej vara att befara att en inrättning eller stiftelse underlåter att söka stadfästelse å sina stadgar för att undgå offentlighet.

Angående publikationsrättens närmare innebörd hänvisas till vad ovan (se här s. 80) sagts om kommunala handlingar.

Slutligen må med särskilt avseende å t. ex. akademiers handlingar anmärkas, att till handlingar i den mening, att de skulle vara underkastade den i detta kapitel stadgade publikationsrätt, naturligen icke få hänföras tryckta och otryckta vetenskapliga, skönlitterära och därmed jämförliga verk, vilka bilagts

¹ Jfr N. J. A. 1880 sid. 66.

handlingarna i ett ärende, lika litet som detta vare sig enligt gällande rätt eller enligt förslaget kan anses vara fallet med exempelvis av sökande i ett befordringsärende såsom meriter åberopade och handlingarna bifogade skrifter.»

Riksdagen
1925.

Riksdagen har i sin skrivelse den 3 juni 1925 berört detta ämne och hemställt om övervägande, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation.

I motiveringen anföres:

»Enligt riksdagens mening förtjäna de av de kommitterade angivna, i den föreliggande motionen åberopade skälen för en utsträckning av publicitetsgrundsatsen till *vissa* allmänna inrättningar och stiftelser allt beaktande. Det lär vara en foljdriktig utveckling av nu gällande grundsatser att låta offentligheten vinna insteg jämväl beträffande vissa här ifrågavarande institutioner, vilka till sitt väsen äro offentliga och vilkas handlingar i icke ringa utsträckning äro av den 'allmänna' karaktär, varom tryckfrihetsförordningen talar. Detta synes bl. a. vara fallet i fråga om vissa offentliga undervisningsanstalter, såsom högskolorna i Stockholm och Göteborg, samt åtskilliga inrättningar och stiftelser, vilka i offentligt intresse omhänderhava donationer och andra penningmedel.

Enligt riksdagens mening bör alltså, såsom i motionen föreslås, en utredning rörande här berörda fråga åvägabringas. Det synes angeläget, att frågan om vilka inrättningar och stiftelser, som i princip böra likställas med andra offentliga inrättningar, härvid upptages till förnyad och ingående prövning. Spörsmålet angående behovet av särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen på detta område samt i vad mån denna fråga lämpligen kan lösas genom diskretionär prövning från fall till fall bör givetvis även uppmärksammas.»

Det kan förtjäna omnämnas att konstitutionsutskottet i det utlåtande, som låg till grund för nämnda riksdagsskrivelse, även yttrade sig över en motion som avsåg övervägande, huruvida och i vad mån övriga s. k. juridiska personers handlingar borde underkastas offentlighet. Motionen avstyrktes med följande motivering:

»Det i denna motion väckta förslaget om utredning angående offentlighetsgrundsatsens tillämpning beträffande juridiska personer över huvud innefattar tydligen ett bestämt avsteg från de principer, som för närvarande äro grundläggande för vår tryckfrihetsförordnings bestämmelser i detta hänseende och som, enligt de övriga här behandlade motionerna, endast skulle till sin giltighet utsträckas. Under det att för närvarande offentlighetsprincipen endast gäller allmänna ärenden rörande handlingar, tillhörande myndigheter och korporationer med allmänna ändamål, skulle enligt motionen principen kunna komma i tillämpning även beträffande handlingar av icke allmän karaktär, tillhörande juridiska personer, vilka fullfölja rent privata intressen. En lagstiftning i denna riktning skulle alltså innebära ett uppenbart frångående av de grundtankar, som uppbära de nu gällande publicitetsbestämmelserna och offentligheten skulle härigenom intränga även på rent privata områden.

Jämte detta principiella skäl mot ett bifall till motionen vill utskottet även framhålla, att en lagstiftning i av motionen angiven riktning praktiskt vore synnerligen svår att på ett tillfredsställande sätt genomföra. Det torde nämligen knappast låta sig göra att på detta område giva offentlighetsgrundsatsen verklig effektivitet utan att samtidigt eftersätta det legitima behov av sekre-

tess, som här förefinnes, och som även av motionären erkännes. Enligt utskottets mening böra de syften, som motionären angiver, vinnas på helt andra vägar än den här föreslagna.»

Två reservanter — herr D. Bergström och Österström — ansågo det förtjäna att av Kungl. Maj:t tagas i övervägande, »huruvida och i vad mån yttermera s. k. juridiska personers handlingar böra underkastas offentlighet.» Motionen blev emellertid i båda kamrarna avslagen.

Frågan om offentlighet för handlingar hos allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser har i avgivna yttranden blivit mycket utförligt belyst. I samband därmed har också frågan om offentlighetens utsträckning till andra inrättningar och rättssubjekt blivit dryftad.

*Yttranden
avgivna
1925.*

I allmänhet gå de avgivna yttrandena ut på att ingenting finnes att i princip invända mot offentlighetens utvidgning till sådana inrättningar,¹ som i 1912 års förslag och riksdagens skrivelse 1925 avsågos. Åtskilliga av dessa yttranden äro visserligen avgivna under anmärkning, att inom vederbörandes verksamhetsområde ingen dylik inrättning finnes; i flera fall hänför sig emellertid yttrandet till bestämda inrättningar och innefattar, att offentligheten just för deras del kan tillstyrkas.

*Uttalanden i
tillstyrkande
riktning.*

Bland yttrandena förekomma också sådana som mera positivt understryka önskvärdheten av offentlighet på det ifrågavarande området i allmänhet eller beträffande särskilda slag av inrättningar.

Sålunda framhåller *Kammarkollegium*, att ett säkerställande av tillgång till vissa inrättnings- och stiftelsers handlingar, särskilt Järnkontorets och Danvikens hospital, är för kollegium önskvärt; tillika anmärkes emellertid, att det hittills ej förvägrats kollegium att taga del av sådana handlingar.

Riksräkenskapsverket förklarar det för granskningsarbetet inom verket vara av betydelse, att uttrycklig föreskrift meddelas om skyldighet för inrättningar och stiftelser m. fl., vilka i någon form åtnjuta anslag av statsmedel, att, när så av verket för fullgörande av dess åliggande påfordras, tillhandahålla verket sina räkenskaper, protokoll och andra handlingar.

Lantbruksstyrelsen anför, att, såvitt Lantbruksstyrelsens förvaltningsområde angår, under begreppet allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar falla följande korporationer, skolor och andra anstalter, nämligen: hushållningssällskap (kungörelsen den 8 juni 1923, nr 229, med allmänna grunder för hushållningssällskaps organisation), lantbruksskolor (reglementen den 19 oktober 1911, nr 118, för de med statsmedel understödda lantbruksskolorna i södra och mellersta Sverige respektive Norrland och Dalarna), lantbruksskolor (reglemente den 12 december 1919, nr 853, för med statsmedel understödda lantbruksskolor), Fredrika Bremerförbundets lantbruksskolor (reglemente den 5 december 1919, nr 856, för med statsmedel understödda lantbruksskolor), mejeriskolor (reglemente den 30 juli 1921, nr 509, för mejeriskolor för kvinnor), trädgårdsskolor (reglemente den 31 december 1924, nr 551, för vissa med statsmedel understödda trädgårdsskolor), lokala frökontrollanstalter (reglemente den 12 november 1886, nr 78, för de med understöd av statsmedel inrättade frökontrollanstalter), kemiska stationer (reglemente den

¹ Denna term får här och i det följande beteckna även stiftelser.

18 maj 1888, nr 25, för de med understöd av statsmedel inrättade kemiska stationer för jordbrukets och näringarnas behov), Sveriges utsädesförening (stadgar fastställda den 24 oktober 1915) och svenska betes- och vallföreningen (stadgar fastställda den 31 oktober 1924).

Styrelsen har infordrat yttranden i ärendet från samtliga hushållningssällskap och överlämnat dessa yttranden. Av dem framgår, att hushållningssällskapen — på ett par undantag när — förklarar, att intet vore att erinra mot att hushållningssällskapens handlingar i princip tilläggas publicitet. »Anmärkas må ock» — tillägger styrelsen — »att hushållningssällskapens handlingar redan nu i huvudsak betraktats såsom offentliga och på begäran tillhandahållas. I detta sammanhang må jämväl erinras om sällskapens årsberättelser, vilka innehålla alla viktigare beslut, som fattats av vederbörande sällskap, dess förvaltningsutskott, nämnder och olika beredningar. För egen del har Lantbruksstyrelsen intet att erinra mot att de handlingar, som förekomma hos ovan uppräknade, på lantbrukets område verksamma korporationer och anstalter, i princip tilläggas offentlighet. Tvärtom synes det ur det allmännas synpunkt kunna anses medföra vissa fördelar, om dessa korporationer och anstalter på grund av uttryckligt lagbud vore förpliktade att hålla hos dem förvarade handlingar tillgängliga för envar.» Undantag som av styrelsen påyrkas återgivas nedan i vederböriga sammanhang.

I särskilt avgivet yttrande hava *hushållningssällskapens ombud* uttalat, »att intet synes vara att erinra mot offentlighet av dessa sammanslutningars handlingar i allmänhet, dock att publiciteten icke synes böra utsträckas till att omfatta handlingar, som röra enskildas förhållanden och vilkas offentliggörande skulle kunna bereda dem skada eller obehag. Särskilt må i sådant hänseende erinras om vissa handlingar tillhörande egnahemslånerörelsen och annan av hushållningssällskapen bedriven låneförmedling.»

*Uttalanden i
huvudsak-
ligen av-
styrkande
riktning.*

Endast ett fåtal myndigheter ställa sig mer eller mindre bestämt avvisande mot offentlighet på det ifrågavarande området.

Till dessa myndigheter hör *Kommerskollegium*, som förklarar sig från de synpunkter kollegiet har att anlägga sakna anledning att »tillstyrka en sådan utsträckning utöver vad redan torde gälla, såsom beträffande sjömanshusens handlingar».

Kollegiet åberopar de yttranden, som anförts av Järnkontoret, Ingenjörsvetenskapsakademien och Svenska Industriens Standardiseringskommission.

Fullmäktige i Järnkontoret yttra:

»Järnkontoret, som är en fullt privat institution, om ock dess reglemente skall fastställas av Kungl. Maj:t, har sin verksamhet såväl på det tekniska som det ekonomiska området.

I sin tekniska verksamhet, för vars utövande Järnkontoret har i sin tjänst engagerade ingenjörer, är Järnkontoret i hög grad beroende av ett förtroligt samarbete med sina delägare. Att detta förtroliga samarbete skulle menligt påverkas av en lagbestämmelse, som gäve vem som helst rätt att hos Järnkontoret påfordra, att få taga del av meddelanden och upplysningar, som lämnats av en delägare, torde vara uppenbart. Lika uppenbart torde det ock vara, att ingen delägare eller utomstående under sådana förhållanden skulle vilja, såsom nu då och då förekommer, anförtro Järnkontoret idéer och utredningar avseende tekniska förbättringar inom järnhanteringen för att genom Järnkontorets försorg få utrönt, om uppslaget kan ekonomiskt utnyttjas. Risken skulle vara för stor att någon obehörig skulle få reda på saken och genom ett smart användande av sin rätt att erhålla del av till Järnkontoret

ingivna handlingar, skaffa sig kännedom om idéen eller uppfinningen och därå söka patent.

Vad Jernkontorets ekonomiska verksamhet angår, torde de handlingar, som avse Jernkontorets lånerörelse på grund av banksekretessen under alla förhållanden bliva undantagna från offentlighetsgrundsatsen, varför något vidare ordande härom icke torde behöva ifrågakomma.»

Fullmäktige redogöra härefter för de ifrågakomna fonder, som stå under kontorets förvaltning, och erinra att redogörelse och revisionsberättelse över fondförvaltningen årligen avgives till finansdepartementet.

»Av ovan anförda» — yttra fullmäktige till sist — »torde framgå, att fullmäktige äro förvissade om, att en utsträckning av offentlighetsgrundsatsen att gälla Jernkontoret skulle vara till betydande men för den verksamhet, Jernkontoret bedriver; och då det väl näppeligen kan göras gällande, att någons berättigade intresse skulle kränkas eller åsidosättas därigenom att han förvägras taga kännedom om Jernkontorets handlingar, samt den revision, som årligen verkställes av de delaktiga brukens representanter, säkerligen innebär fullt betryggande garantier för ett rätt handhavande av Jernkontorets angelägenheter, få fullmäktige på det bestämdaste motsätta sig, att offentlighetsgrundsatsen utsträcket att gälla Jernkontoret.»

Ingenjörsvetenskapsakademien anför — efter redogörelse för akademiens arbetsuppgifter och organisation samt den kontroll över dess medels användning som utövas av Kungl. Maj:t —:

»Av det sagda framgår, att akademien är en institution med uteslutande uppgift att fullfölja tekniskt-vetenskapliga arbetsuppgifter och att främja den tekniskt-vetenskapliga forskningen inom landet. Syftet med den officiella ställning, som förlänats akademien genom Kungl. Maj:ts stadfästelse av stadgarna och genom de befogenheter, som genom desamma tillagts Kungl. Maj:t, var att såmedelst bereda ökad auktoritet åt akademien — särskilt gent emot utlandet — vid fullföljandet av dess arbetsuppgifter såsom ett centralorgan för den tekniskt-vetenskapliga forskningen.

Huvudparten av de ärenden, som komma till handläggning inom akademien, röra sålunda teknisk-vetenskapliga undersökningar till gagn för industriens utveckling och de inhemska råvarutillgångarnas utnyttjande, inbegripet bl. a. understödjande av nya uppfinningars närmare utarbetande. Det ligger i sakens natur, att dylika utredningar och undersökningar ofta dels äro beroende av drifttekniska uppgifter och data, meddelade av industrien, dels komma att stå i samband med frågor av patenträttslig natur. I själva verket kan man aldrig vid påbörjande av ett dylikt arbete avgöra, huruvida icke ur detsamma kan komma att uppstå resultat av beskaffenhet att böra bliva föremål för patent. Under sådana omständigheter ligger det i öppen dag att akademiens handlingar icke kunna tilläggas större publicitet än som av akademien i varje fall befinnes ändamålsenligt. I den mån de utförda arbetena äro av rent vetenskapligt intresse, bliva resultaten, om de i övrigt äro av värde, själfvallet publicerade.

Akademien är sålunda av den bestämda uppfattningen att en större publicitet av akademiens handlingar skulle bereda så allvarliga svårigheter för dess arbete, att det kan ifrågasättas, om akademien i sådant fall skulle vara i stånd att överhuvudtaget fylla de uppgifter, för vilkas skull dess grundfond är insamlad och vilka den fått sig anvisade i de av Kungl. Maj:t stadfästa stadgarna.

Med hänsyn härtill får akademien bestämt avstyrka en utvidgning av tryckfrihetsförordningens publicitetsområde i vad angår akademiens handlingar.»

Svenska Industriens Standardiseringskommission redogör till en början för sina arbetsuppgifter och sin organisation och anför därefter:

»Med hänsyn till Kommissionens arbetsuppgifter bestå dess handlingar i huvudsak av utredningar rörande standardisering av skilda industriella fabrikat, omfattande korrespondens dels med svenska industriföretag och industriella och tekniska institutioner och sammanslutningar, dels med utländska standardiseringsorganisationer. I denna korrespondens och i de utredningar, som av Kommissionen verkställas, måste på grund av standardiseringsarbetets natur olika produktionstekniska och organisatoriska förhållanden inom enskilda företag ofta göras till föremål för ingående behandling.

Då en publicitet i Tryckfrihetsförordningens mening för Kommissionens handlingar och utredningar uppenbarligen skulle medföra högst betydande svårigheter för fortsättandet av det intima samarbete, vari Kommissionen står med de enskilda industriföretagen och de utländska standardiseringsinstitutionerna och som måste bedrivas för standardiseringsspörsmålen nöjaktiga behandling, får Kommissionen bestämt avstyrka en utvidgning av Tryckfrihetsförordningens publicitetsområde, i vad angår Kommissionens handlingar.»

Kommerskollegium tillkännagiver vidare, att enligt vad kollegiet inhämtat, Metallografiska Institutet, vars grundstadgar äro fastställda av Kungl. Maj:t den 21 maj 1920, har samma uppfattning som nyssnämnda tre institutioner. För egen del tillägger kollegiet: »Kollegium biträder fullständigt institutionernas sålunda intagna ståndpunkt. Möjligheten för allmänheten att utan vederbörandes medgivande taga del av deras handlingar skulle utan tvivel kunna bli mycket skadlig för deras verksamhet.»

Vidare anföres i *Kommerskollegii* yttrande:

»De av Kungl. Maj:t auktoriserade handelskamrarna hava jämväl en verksamhet av den beskaffenhet, att det bör avgöras av dem själva, vilka handlingar, som lämpa sig för att offentliggöras. En av fördelarna med en organisation sådan som handelskamrarnas ligger däri, att de såsom fria institutioner kunna införskaffa upplysningar, som på grund av publiciteten vägras statsorgan. Detta gäller uttalanden om handelsbruk, uppgifter om varupriser m. m. De uppgifter handelskamrarna kräva för att kunna utfärda ursprungsbevis och flera olika slag av intyg särskilt angående firmors soliditet måste betraktas såsom affärshemligheter. Klagomål över auktoriserade revisorer, propsmätare eller firmor lämpa sig ej heller för offentligheten. Skiljedomsverksamheten vilar på parternas förtroende och är byggd på förutsättningen, att handlingarna icke utlämnas. Över huvud taget gäller detta verksamheten i dess helhet. Därigenom befordras möjligheten att erhålla fullt tillförlitliga upplysningar särskilt för myndigheternas räkning. Hela arbetets effektivitet skulle äventyras genom ett annat förfarande. Att undantaga vissa handlingar från offentligheten och låta andra hållas tillgängliga är synnerligen svårt, då inga bestämda gränser kunna dragas mellan de olika områdena. Å andra sidan skulle någon fördel knappast kunna beredas det allmänna genom att handelskamrarnas handlingar gjordes offentliga. De skrivelser, som avlätas till myndigheterna, bli ju därigenom för allmänheten tillgängliga, och redogörelser för handelskamrarnas verksamhet och ekonomiska förvaltning ingivas årligen till Kungl. Maj:t.

Av det nu anförda torde framgå, att en grundlagsbestämmelse av åsyftad slag utan tvivel — även om, såsom Kollegium ovan föreslagit, handlingar, innehållande soliditetssupplysningar, ej bleve offentliga (se s. 190) — skulle kunna medföra mycket avsevärda olägenheter för de institutioner, vilkas verksamhet angår Kollegii ämbetsområde.

I detta sammanhang anser sig Kollegium icke kunna underlåta att nämna Göta kanalbolag, Hjälmare kanal- och slussverksaktiebolag m. fl. ägare av enskilda kanaler i riket, ävensom Vänerns seglationsstyrelse. För dessa har Kungl. Maj:t utfärdat bestämmelser angående särskilt avgifter och trafik. Kollegium, som höres i dessa ärenden, anser emellertid, att nu omförmälda korporationer uti det avseende, varom här är fråga, icke höra till Kollegii ämbetsområde, samt finner därför icke anledning att vidare yttra sig härutinnan.»

K. B. i Östergötlands län avstyrker förslaget om offentlighet för allmänna stiftelsers och inrättingars handlingar, dels emedan K. B. ej har kännedom om något fall, då saknaden av föreskrifter om dylika handlingars offentlighet visat sig medföra några olägenheter, dels emedan det enligt K. B:s mening torde få anses mycket vanskligt med avseende å inrättningarnas och föreningarnas synnerligen skiftande beskaffenhet att draga gränser mellan de fall, då en handling av ifrågavarande slag lämpligen kan offentliggöras, samt då så ej är förhållandet.

K. B. i Jönköpings län yttrar bl. a.:

»Det bör bemärkas, att hithörande talrika subjekt äro av synnerligen växlande natur. En del, såsom t. ex. högskolorna i Stockholm och Göteborg, fullfölja otvivelaktigt ändamål, vilka i och för sig måste betecknas såsom statliga. Andra allmänna inrättningar eller stiftelser åter hava i långt mindre grad publika syften. Å ena sidan synes det helt uteslutet att tillägga publicitet åt alla hithörande subjekts handlingar. Å andra sidan torde det möta hart när oöverstigliga svårigheter att uppställa en på samma gång någorlunda rationell och tillräckligt fix begreppsbestämning för de institutioner, som skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Att, såsom 1912 års tryckfrihetskommitté föreslog, låta offentlighetsprincipen gälla 'allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser' synes icke lämpligt, enär det är en ren tillfällighet, huruvida en dylik fastställelse kommer till stånd eller ej. Innan de allmänna inrättningarnas och stiftelsernas förhållanden blivit genom lagstiftningen reglerade, synes Kungl. Maj:ts fastställelse av stadgar icke erbjuda någon fast grundval för bedömande av frågan om stiftelsers handlingar böra vara offentliga eller icke. En måhända beträddbar utväg vore att tillsvida åtnöja sig med att i vederbörande grundlag intaga en bestämmelse om rätt för Kungl. Maj:t att i varje särskilt fall vid fastställande av reglemente eller stadgar förordna om offentlighet uti ifrågavarande avseende åt allmän inrättning eller stiftelse med mera utpräglad publikt ändamål.»

Tveksamhet yppas ock av *Luleå domkapitel*, som yttrar:

»Då dessa inrättningar och stiftelser i allmänhet grunda sig på donationer av enskilda, torde deras handlingar i regeln ej falla under det begrepp av publika handlingar, som i tryckfrihetsförordningen avses.

Vidare är att märka, att en hel rad av betydande stiftelser finnas, som ej fått sina stadgar stadfästade av Konungen. På grund härav skulle i förevarande avseende en olikhet komma att råda mellan stiftelser, som i realiteten vore fullt jämförliga med varandra, och det kunde till och med hända, att en mera betydande stiftelse bleve fri från publicitetskravet, emedan den ej blivit stadfästad av Konungen, under det att en mindre betydande underkastades detta krav på grund av att den fått sina stadgar fastställda av Kungl. Maj:t.

Såsom ett huvudargument för den ifrågasatta reformen i förevarande avseende har framhållits den olikhet, som nu råder mellan universiteten å ena sidan, samt Stockholms och Göteborgs högskolor å den andra. Domkapitlet vill ej förneka, att häri ligger en oegentlighet. Men det torde kunna ifrågasättas,

huruvida därav kan dragas den slutsatsen, att alla av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser böra underkastas publicitetskravet, oavsett deras omfattning och betydelse för det allmänna. I själva verket torde detta krav med någon större rätt kunna ställas endast på ett relativt begränsat antal stiftelser och inrättningar av mera omfattande betydelse. Domkapitlet anser därför att ifrågavarande angelägenhet löses bäst på det sättet att Konungen tillerkännes rätt att i varje särskilt fall avgöra, när en inrättnings eller stiftelses handlingar skola vara offentliga. Den omständigheten, att 1912 års tryckfrihetskommitté icke ansåg sig kunna förorda denna utväg, synes domkapitlet ej avgörande.»

Yrkanden
på vissa be-
gränsningar
i offentlig-
heten för
inrättningar
och stiftel-
ser.

Även från de myndigheters sida, som ej haft något att erinra mot att en allmän regel i ämnet bleve inskriven i TF, har emellertid — delvis i anslutning till 1912 års förslag och riksdagens skrivelse — betonats nödvändigheten att framgå med viss varsamhet. Sälunda har understrukits, att åtskilliga av de inskränkningar i offentligheten, som TF i övrigt stadgat, måste vinna tillämpning även på detta område. Det har vidare uttalats, att särskilda inskränkningar därutöver på åtskilliga punkter vore nödvändiga. Med hänsyn härtill har från flera håll uttalats, att den i 1912 års förslag upptagna befogenheten för Kungl. Maj:t att medgiva särskilda undantag vore oundgänglig för att det ifrågasatta stadgandet skulle kunna tillstyrkas. Slutligen har i vissa yttranden dryftats möjligheten att på ett eller annat sätt generellt inskränka räckvidden av den allmänna regeln.

Såsom belysande för dessa olika synpunkter må ur de inkomna yttrandena följande anföras.

K. B. i Jämtlands län yttrar bl. a.:

»Över huvud torde det vara klokt att vid utsträckningen av offentlighetsgrundsatsen till stiftelser och inrättningar framgå med försiktighet. Till stor del hava dessa institutioner den enskilda offervilligheten att tacka för sin tillvaro, och syftet därvid har säkerligen ofta varit att en ideell verksamhet av visst slag skall kunna drivas i friare former än statens eller kommunens egna inrättningar medgiva. En sådan friare verksamhet har otvivelaktigt mycket stor betydelse för samhället. Men den synes under de senare årens ekonomiska depression och hårda skattekrav hava blivit svårt lidande. Man bör därför akta sig för att lägga band eller stadga former för verksamheten, vilka kunna befaras försvaga stödet från frivilliga krafter, varpå den hittills i huvudsak byggd och även för framtiden bör byggas.»

Att utskotts, nämnders och beredningars protokoll ej böra få offentliggöras förrän utlåtande avgivits (jfr mom. 8:o), framhålles bl. a. av *Lantbruksstyrelsen* (särskilt beträffande hushållningssällskapen).

Chefen för Generalstaben påpekar, att undantag i varje fall bör göras för handlingar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart skada dess försvar (jfr mom. 10:o); detta behov kan särskilt tänkas bliva aktuellt, om en ekonomisk krigsberedskap organiseras.

Lantbruksstyrelsen anser, att »handling, som rör enskilds ekonomi eller andra personliga förhållanden och vars offentliggörande kan skada den enskilde», icke bör underkastas offentlighet. I styrelsens yttrande heter det yttermera:

»Vidare böra ifrågavarande inrättnings handlingar rörande affärsuppgörelser — icke blott i sådana fall då fråga är om förvärv av fast egendom

eller då skriftliga anbud infordrats — vara hemliga, intill dess giltigt avtal slutits. Ett stort antal hushållningssällskap hava yrkat, att deras lånerörelse — som för övrigt är av synnerligen stor omfattning, i det hushållningssällskapen förmedla lån från vissa av statens utlåningsfonder såsom egnahems-lånefonden, gödselvårdslånefonden, allmänna och norrländska nyodlingsfonderna, tackdikningslånefonden samt fiskerilånefonden — måtte omgivas med sekretess. Det torde icke heller kunna fränkommas, att offentlighetsprincipen på hithörande område kan i vissa fall vara ägnad att skada låntagaren.»

Samma ämne beröres i en under hand meddelad P. M. av *byråchefen i jordbruksdepartementet C. Mannerfelt*.

K. B. i Göteborgs och Bohus län, som understryker behovet av undantagsbestämmelser i överensstämmelse med 1912 års förslag § 8 (förevarande förslag mom. 20:o—25:o), anför därutöver, att »därest inrättning eller stiftelse beviljar understöd, även om detsamma ej avser sådan vård, som i § 7 mom. 2 (förevarande förslag mom. 17:o) nämnts, de handlingar, som angå den enskildes personliga förhållanden, böra i så fall åtnjuta enahanda skydd, som motsvarande kommunala handlingar». *K. B.* anser, att sådana handlingar, varom här är fråga, icke böra få utlämnas i andra fall än allmän lag eller författning stadgar utan medgivande av den, som erhållit vården eller understödet. I samma riktning uttalar sig *K. B. i Uppsala län* som framhåller, att »vissa välgörenhetsinrättningars verksamhet skulle i hög grad försvåras, om en hjälpsökande riskerade offentlighet för sin ansökan och för de omständigheter, som av honom åberopas, eller som vid anställd undersökning kunna mot honom framkomma». — Sekretess för lånehandlingar påyrkas ock av *Direktionen för Telegrafverkets änke- och pupillkassa* och av *Styrelsen för verkets understödsfond*.

Lantbruksstyrelsen anför:

»Sekretess synes dessutom böra stadgas rörande resultaten av verkställda undersökningar jämte därtill hörande handlingar vid frökontrollanstalter och kemiska stationer. Offentliggörande härav torde nämligen i många fall vara ägnat att skada den enskilde och skulle särskilt i affärslivet kunna utnyttjas i mer eller mindre illojalt konkurrenssyfte.»

En allmän rätt för inrättningarnas styrelser att göra undantag från offentligheten påkallas av *K. B. i Skaraborgs län*.

Från flera håll har uttalats, att avgörande vikt borde fästas vid om en inrättning åtnjuter offentligt understöd eller ej.

Så t. ex. har *Styrelsen för Telegrafverkets pensionsinrättnings understödsfond* motsatt sig publicitet enär denna fond, till skillnad från verkets änke- och pupillkassa, ej åtnjuter statsbidrag.

Skillnaden framhålles ock av *Fångvårdsstyrelsen* och av *Lantbruksstyrelsen*, vilken ifrågasätter, »huruvida icke en skillnad borde i förevarande avseende göras mellan, å ena sidan, sådana inrättningar, som åtnjuta bidrag av allmänna medel och, å andra sidan, sådana, som icke uppbära dylikt understöd. På de förra torde med fog större krav på offentlighet kunna ställas och obligatoriskt genomföras. Beträffande de senare torde det åter icke kunna förnekas, att vissa icke statsunderstödda, av Kungl. Maj:t stadfästade inrättningar hava i fråga om sin verksamhet en så privat karaktär, att deras handlingar även böra betraktas såsom tillhörande privatlivet. Dylika inrättningar

borde därför beredas möjlighet att av Kungl. Maj:t erhålla dispens från den allmänna regeln om handlingars offentlighet.»

Från flera håll betonas, att kravet på publicitet endast i det fall äger berättigande att inrättningen »tillgodoser något allmänt samhälleligt intresse» (*K. B. i Gotlands län, Kalmar län och Örebro län*).

Bland yttranden, som principiellt dryfta frågan om det sätt, varpå offentlighetsregelns räckvidd borde bestämmas, må ytterligare anföras följande.

K. B. i Blekinge län, som uttalar en viss tvekan, håller före, att om — såsom i 1912 års förslag avsågs — Konungen skulle komma att för varje särskilt fall förordna om undantag från regeln, det borde i lagen antydvas, vilka arter av hänsyn Konungen hade att taga vid avgörandet av dylika frågor.

Fångvårdsstyrelsen anser publiciteten för allmänna inrättningars och stiftelsers handlingar icke kunna stadgas såsom regel med angivande av vissa undantag; »snarare böra de fall uppräknas, i fråga om vilka publiciteten skall gälla» (jfr ovan s. 249).

K. B. i Göteborgs och Bohus län dryftar spørgsmålet tämligen ingående:

»Kommitterade hava ansett sig jämväl böra föreslå, att publicitetsprincipen vunnne tillämpning å vissa inrättningar och stiftelser. I den mån dessa tillgodose ett allmänt intresse, synes också en tillämpning av offentlighetsgrundsatsen å dessa vara befogad. Härvid får dock icke förbises olämpligheten av, att offentligheten i tryckfrihetsavseende berör rent privata områden. Å andra sidan har det sin betydelse, att den ej hindras, där den utan att kränka enskilda intressen skulle ur samhällets synpunkt bliva till uppenbart gagn. Onekligen möter det dock vissa svårigheter att närmare bestämma, vilka inrättningar och stiftelser, som skulle omfattas av publicitetsprincipen. Under alla förhållanden torde ett uppräknande av desamma i lagtexten icke lämpligen böra äga rum. Kommitterade hava i sitt förslag ansett sig kunna begränsa dem att omfatta allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation. Med en dylik begränsning skulle man väl i stort sett nå det åsyftade målet. Emellertid torde det icke vara uteslutet, att vissa av de inrättningar och stiftelser, som skulle omfattas av bestämmelsen i fråga, icke hava den allmänna karaktär, att det kan anses erforderligt att den offentliga granskningsrätten får göra sig gällande beträffande deras handlingar. De sist avsedda böra, i enlighet med vad ovan erinrats, vara undantagna från publicitetsgrundsatsen. Vid bestämmande av vilka inrättningar och stiftelser, som skulle vara undantagna, kunde man givetvis framgå efter olika principer. Fara är dock att, därest man använder sig av positiva föreskrifter, man med sådana på grund av inrättningarnas och stiftelsernas skiftande art icke kommer att helt täcka dem, som man med undantagsbestämmelserna vill nå. Säkerligen torde det vara mest praktiskt att, såsom kommitterade också ifrågasatt, träffa avgörande härutinnan från fall till fall. Med en dylik anordning skulle nämligen möjlighet beredas till större hänsynstagande i fråga om de olika inrättningarnas och stiftelsernas karaktär. Enligt Kungl. Maj:ts Befallningshavandes mening skulle sålunda offentlighetsprincipen äga tillämpning å allmänna av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelsers handlingar ändå att inrättningen och stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation. Härifrån skulle Kungl. Maj:t kunna för särskilda fall medgiva undantag från eller eventuella inskränkningar i den lagstadgade publicitetsprincipen. Då emellertid en förskjutning i inrättnings eller stiftelsers karaktär väl kan tänkas inträda under loppet av några år så att den bör likställas med sådana, som omfattas av offentlighets-

principen, synes dylikt medgivande böra meddelas endast tillsvidare för viss tid, förslagsvis 20 år. Inom utgången av nämnda tid bör på ansökan frågan om förnyat medgivande för ytterligare 20 år upptagas till prövning och så vidare.

Vidkommande befintlig inrättning och stiftelse blir det nödvändigt att erforderlig tid lämnas vederbörande att göra framställning om beredande av lättnader i publicitetstvånget.»

Behovet av tillräcklig frist för utverkande av undantag framhålles ock av Kommerskollegium.

Liksom sålunda nödvändigheten av förbehåll och inskränkningen från åtskilliga håll betonats, har å andra sidan i flere yttranden uttalats, att man på olika punkter borde gå utöver vad 1912 års förslag innehöll och stadga publicitet även för inrättningar, som ej blivit av K. M:t stadfästade.

K. B. i Kristianstad ifrågasätter publicitet för stiftelser och inrättningar, som stadfästs av annan myndighet.

Vidare har vid frågan, huruvida en inrättning åtnjuter offentligt understöd eller ej, även på det sätt fästs avseende, att understöd ansetts böra medföra publicitet, antingen inrättningen stadfästs av Kongl. Maj:t eller ej.

Fångvårdsstyrelsen yttrar sålunda om skyddsföreningar, vilka genom styrelsen åtnjuta bidrag av allmänna medel: »Det torde med rätta kunna begäras, att även sistnämnda institutioner underkastas den kontroll, tryckfrihetsförordningens föreskrifter medföra i fråga om publika verk, dock endast beträffande förvaltningen av de allmänna medlen och dessas användning. Huruvida institutionerna och stiftelserna stadfästas av Konungen eller ej synes icke böra inverka. Vilja icke dylika inrättningar underkasta sig kontrollen, hava de valet fritt att ej mottaga bidrag av allmänna medel.»

Åtnjuter inrättning eller stiftelse statsanslag för sin verksamhet, torde detta, enligt vad K. B. i Gotlands län förmenar, »i regel innebära, att densamma har någon allmän samhällsgagnelig verksamhet; i sådant fall bör, oberoende av en eventuell fastställelse, offentlighetsprincipen gälla».

Skolöverstyrelsen uttalar i fråga om de statsunderstödda enskilda läroanstalternas handlingar, att då vissa grupper av dessa anstalter åtnjuta statsunderstöd till högst väsentliga belopp och i övrigt äro underkastade statlig kontroll, det borde tagas i övervägande, huruvida och i vad mån anstalternas handlingar borde bliva offentliga.

Styrelsen anför, vidare, att »bland de donationer, som kommit till överstyrelsens kännedom, finnas sådana till avsevärda belopp, särskilt till förmån för folkupplysningen, vilka ej förvaltas av offentlig myndighet eller av tjänsteman i hans ställning såsom sådan och vilka ej heller blivit av Konungen på ett eller annat sätt stadfästade. Detta förhållande torde även gälla i fråga om donationer till vissa andra ändamål än folkbildningen. Även vissa av ifrågavarande donationers syftemål torde därför bäst befordras därigenom, att donationerna rörande handlingar erhålla offentlighet. På grund härav synes det, i samband med den nu pågående revisionen av tryckfrihetsförordningen, ytterligare böra utredas, huruvida och till vilken utsträckning nu ifrågavarande handlingar böra förlänas publicitet.»

I detta sammanhang bör ock erinras om att i yttranden angående kommunala handlingars offentlighet flerstädes yttrats sympati för tanken att låta inrättningar, som åtnjuta kommunala understöd, underkastas offentlighet (se s. 77).

*Yrkanden
om utsträck-
ning av
offentlig-
heten utöver
1912 års
förslag.*

Fångvårdsstyrelsen anser, att institutioner, vilka ombesörja uppgifter, grundade i lag och vilka de efter överenskommelse med det allmänna åtagit sig, såsom de enskilda skyddshemmen, synas i tryckfrihetsavseende böra med statliga och kommunala verk helt likställas, i vad angår de åtagna uppgifternas fullgörande.

Riksförsäkringsanstalten framhåller, »att de i 4 § av lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 omnämnda ömsesidiga olycksfallsförsäkringsbolag fullgöra funktioner, som i vissa avseenden äro fullt att likställa med Riksförsäkringsanstaltens. De hava nämligen att självständigt fatta beslut om försäkringsavgifter för arbetsgivare och om ersättningar till skadade, över vilka beslut besvär kunna anföras hos en statlig myndighet, Försäkringsrådet.

Om en utsträckning av offentlighetsprincipen kommer att genomföras i enlighet med vad riksdagen uttalat, synes det följdriktigt, att dessa ömsesidiga bolags protokoll och handlingar bliva offentliga i samma omfattning som Riksförsäkringsanstaltens, åtminstone såvitt de röra bolagens försäkringstagare och hos dem anställda arbetare och ej sådana förhållanden föreligga, som avses i 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen.

Härför talar för övrigt, att dessa handlingar redan för närvarande äro offentliga i samma omfattning som Riksförsäkringsanstaltens och Försäkringsrådets, i den mån de i allmänhet eller i visst ärende befinna sig i Försäkringsrådets eller Riksförsäkringsanstaltens förvar. När så icke är förhållandet, beror det däremot, såsom överhuvud i fråga om enskilda handlingar, helt och hållet på försäkringsinrättningen eller annan vederbörande rättsägare, om och i vilken utsträckning handlingen skall få offentliggöras eller utlämnas. En sådan ordning måste anses mindre tillfredsställande med hänsyn bland annat till det praktiska behov, som här kan föreligga även för offentlig myndighet att för visst ändamål kunna äga tillgång till handlingens innehåll.»

Socialstyrelsen berör i sitt ovan (s. 149) återgivna yttrande enskilda anstalter för vård av alkoholister.

Svenska Tidningsutgivareföreningen bringar i erinran, att efter avgivande av 1912 års förslag en del företag hava tillkommit i aktiebolags form men av monopolistisk natur, exempelvis Tobaksmonopolet, Vin- och spritcentralen, olika systembolag, aktiebolaget Radiotjänst och »kanske flera»: »Det synes styrelsen uppenbart att sådana företag eller bolag skola i offentlighetshänseende likställas med de kommunala bildningarna, så mycket mer som de erhållit samhällets sanktion och uppdrag att, med andras uteslutande, utföra vissa värv i det allmännas tjänst. I stadgandet härom böra givetvis nödiga undantag bestämmas till skydd för enskildes förhållanden och vid affärssuppgörelser.»

I detta sammanhang torde också böra omnämnas, att flere myndigheter bestämt motsatt sig offentlighetens utsträckning till andra rättssubjekt än dem, som tillhöra kategorien »allmänna av Konungen stadfästade stiftelser och inrättningar».

Så t. ex. uppkastar *K. B. i Jämtlands län* spörsmålet, »huruvida publicitetens utsträckning till denna kategori drager med sig offentlighet även för andra juridiska personers handlingar, åtminstone såvitt deras rättssubjektivitet vilar på offentlig myndighets beslut. En sådan konsekvens skulle», heter det i yttrandet, »vara alldeles övervägande skadlig genom det intrång och de svårigheter, som därigenom skulle läggas på den enskilda verksamheten i vissa allmänt brukade former. Den synes också stå i strid mot den sekretess, som för närvarande i åtskilliga avseenden är anbefalld. Men konsekvensen är icke, såvitt

Kungl. Maj:ts Befallningshavande kan finna, nödvändig, om också vissa allmänna inrättningar och stiftelser underkastas publicitet. Huru långt publiciteten skall genomföras i sistnämnda avseende läres få bestämmas genom positiv lag. Lika väl som det hittills ansetts vara en bestämd skillnad mellan den allmänna grundsatsens tillämpning i fråga om statens inrättningar och de kommunala institutionerna, lika väl synes åtskillnaden för framtiden kunna och böra uppehållas mellan olika slag av juridiska rättssubjekt.»

Svenska Tidningsutgivareföreningen frambär ett uppslag i fråga om avgränsningen, som i jämförelse med 1912 års förslag innebär dels avsevärda inskränkningar i offentligheten, dels på vissa punkter utvidgning av densamma: »Det har förefallit styrelsen tänkbart, att man i stället (för villkoret om Kungl. Maj:ts stadfästelse) kunde tillgripa en åldersgräns, exempelvis 50 år efter stiftelsens grundande, efter vilken tid alla stiftelser av allmän natur skulle falla under offentligheten. Efter en sådan tid skulle knappast något tvivel kunna råda att en stiftelse med allmänt syfte tydligt framträtt såsom allmän och växt sig in i det offentliga förvaltningslivet så att dess jämställande med vad nuvarande tryckfrihetsförordning kallar publika korporationer eller verk vore fullt berättigat. Ett visst spatium för hänsyn till enskild donator eller stiftare vore då också vunnet. Men styrelsen finner villkoret om stadfästelse också acceptabelt med särskild hänsyn till utsikten att lagstiftningen i en snar framtid kan tänkas följa det av 1903 års kommitterade framlagda förslaget om en lag med bestämmelse bland annat att en stiftelse skulle vinna offentligt erkännande därigenom att dess stadgar vore stadfästa av Konungen.¹ Om sådan lag stiftas skall den i praktiken säkerligen verka därhän att de allmänna stiftelserna i stort sett falla under den avsedda offentlighetsregeln. Styrelsen vill emellertid till övervägande vid utredningen anbefalla ett tillagt stadgande om en tidsgräns bortom vilken en allmän stiftelse i alla händelser skall anses offentlig med möjlighet beredd till undantags medgivande i särskilda fall.»

I anslutning härtill torde till sist *Publicistklubbens* uttalande i frågan böra återgivas. Det heter här:

»Huruvida kommitténs juridiska begreppsbestämning i fråga om denna särskilda kategori av fristående, men till sitt väsen offentliga institutioner besitter tillräcklig klarhet och pregnans, ligger utanför Publicistklubbens förmåga att bedöma. Troligt är väl att en fullt otvetydig och uttömmande definiering icke är möjlig att uppnå för dessa till karaktär och syfte mångskiftande företag på gränsmarkerna till enskild verksamhet; en särskild prövningsmyndighet med tämligen vidsträckt diskretionär befogenhet att meddela undantag och inskränkningar måste då anlitas, och det blir tydligen regeringen som denna diskretionära befogenhet bör tillkomma. För att detta skiljedomarkall skall utföras med största möjliga följdriktighet behöver dock föranstaltas en särskild, mera ingående utredning än den som hittills presterats rörande erforderliga minimikrav och riktlinjer för en normalisering. Att därvid släppa efter så långt på offentlighetsregeln att sådana institutioner under en viss åldersgräns — det har förslagsvis nämnts 50 år — skulle helt och hållet dispenserats från de allmänna publicitetsförordningarna vore ingalunda följdriktig och framsynt tryckfrihetspolitik. Skall man här kunna åvägabringa någon ordning och reda, och håller man fast vid nyttan av en offentlig granskning med hänsyn till alla parter legitima intressen, skulle en sådan temporär dispenserering te sig i hög grad godtycklig. En förnuftig reglering med tillräcklig förmåga

¹ Förslaget är ej riktigt återgivet. Det går nämligen ut på att stadfästelse i regel skall meddelas av K. B.

av anpassning efter skiftande betingelser bör icke verka deprimerande på det enskilda initiativet som man gärna vill uppmuntra och stödja. Snarare har man skäl att vänta motsatsen.»

*Motivering
till mom.
42 o.*

Av vad ovan anförts torde med tillräcklig tydlighet framgå önskvärdheten och lämpligheten av att vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättningar¹ bli underkastade en mer eller mindre vidsträckt publicitet.

Det torde likaledes med full klarhet framgå, att publiciteten icke utan vidare kan utsträckas till att gälla alla till nu angivna kategori hörande inrättningar. I varje fall bliva i avseende på de inrättningar, för vilka principiell offentlighet befinnes böra gälla, undantag och förbehåll tydligtvis nödvändiga i avsevärd omfattning, om vederbörlig hänsyn skall tagas till de berättigade önskemål, som med hänsyn till olika institutioner blivit uttalade.

Men å andra sidan torde de ovan återgivna uttalandena tillfullo utvisa, att offentlighet i TF:s mening med synnerligen starka skäl kan ifrågasättas för varjehanda inrättningar, som icke falla innanför den av 1912 års kommitté uppdragna gränslinjen. Såsom särskilt beaktansvärt må framhåvas, vad som yttrats angående vissa institutioner, som åtnjuta ekonomiskt understöd av stat eller kommun, ävensom om vissa i privaträttsliga former organiserade företag, som mer eller mindre tydligt framstå såsom i själva verket förgreningar av statlig eller kommunal verksamhet (se ovan s. 253 ff.).

Såsom redan framhållits, har redan 1912 års förslag tagit hänsyn till att dess avgränsning av området för offentligheten på en gång är för vid och för trång. Enligt förslaget skulle nämligen Kungl. Maj:t kunna medgiva undantag från offentligheten. Och å andra sidan tänkte sig kommittén, att om inordnandet under offentligheten av någon viss inrättning, på vilken TF:s regel ej vore tillämplig, ansåges särskilt önskvärt, sådant skulle kunna ske »genom föreskrift därom eventuellt i samma ordning som reglerandet av dess verksamhet i övrigt sker.»

Detta sakläge gör det naturligt att först och främst överväga lämpligheten av den principiella utgångspunkt, som valts i 1912 års förslag och i viss mån förutsatts i riksdagens skrivelse.

Den ifrågavarande ståndpunkten går ut på att grundlagen bör uppställa en allmän regel, att denna regel bör vara densamma som gäller för statliga och kommunala handlingar, och att genom åtgärder i administrativ väg regelns tillämplighet bör kunna såväl utvidgas som inskränkas.

Mot anordningen möta först de invändningar, som sammanhånga med nödvändigheten att i vidsträckt mån anordna undantag från den föreslagna huvudregeln. Det är icke alldeles tilltalande att utforma en lagregel med sådana utsikter och under sådana förutsättningar. Man söker i allmänhet — och med rätta — att avfatta lagar så, att minsta möjliga utrymme lämnas för dispenser. Och framför allt plägar det anses föga lämpligt, att ett lagstadgande på det sätt suppleras, att Kungl. Maj:t — med eller utan bemyndigande i lagen — föreskriver en vidsträcktare tillämpning av detsamma, allrahelst då inga

¹ Jfr ovan sid. 245 n. 1.

normer för dylika föreskrifter finnas. I förevarande fall, såväl som i andra liknande situationer, är den omständigheten, att lagen måste tänkas i så avsevärd omfattning bliva modifierad, ägnad att framkalla tvivelsmål, huruvida själva huvudregeln kan anses lyckligt utformad.

Dessa tvivelsmål bekräftas, då man uppställer frågan om regelns principella grund. Denna grund är tydligen, att en »allmän inrättning», som blivit av Konungen stadfästad, antagits i allmänhet till skillnad från andra jämförbara inrättningar vara lämpad att underkastas samma publicitet som stats- och kommunalförvaltningen. Då man i 1912 års betänkande antagit att så är förhållandet, har det (se ovan s. 241) skett med utgångspunkt däri, att den ifrågavarande stadfästelsen betraktas som ett »yttre kännemärke, vilket utan att i och för sig vara avgörande för inrättningens allmänna karaktär dock ofta framstår som ett uttryck eller en följd av denna.»

Redan med denna motivering är antytt, att förefintligheten av kunglig stadfästelse å en inrättning ingalunda ger ett säkert besked om dess beskaffenhet. Väl må det i stort sett vara sant, att en inrättning, i varje fall nu för tiden, icke gärna erhåller Kungl. Maj:ts stadfästelse utan att den tjänar något slags allmänt ändamål. Stadfästelsen kan så till vida sägas utgöra ett slags autentiskt konstaterande av inrättningens »allmänna» karaktär. Men denna sats kan endast betecknas såsom i grova drag riktig. Det finnes inga normer, som avgöra, under vilka förutsättningar kunglig stadfästelse skall meddelas å en inrättning, och således ingen säkerhet för att inrättningar av just en viss kvalitet och inga andra bliva utrustade därmed. Det torde därför i olika fall vara helt olikartade överväganden, som äga rum vid bedömandet, huruvida stadfästelse skall sökas (resp. meddelas) eller ej. Stadfästelsen kan hava haft till syfte att bereda inrättningen en sådan förmån, som omförmäles i handelsbalken 17: 11, eller att bereda inrättningen en viss grad av stabilitet i organisationen, eller att undanröja eljest möjliga tvivel på dess rättskapacitet, eller helt enkelt att skänka den en högre grad av allmänt anseende. Kungl. Maj:t torde i många fall tillgodose dylika önskemål utan att i prövningen inlägga en undersökning, huru utpräglad inrättningens »allmänna» karaktär kan anses vara. Men framför allt finnes ingen säkerhet för att inrättningar, vilka — objektivt sett — kunna anses äga den »allmänna» karaktär, som stadfästelsen skulle vitsorda, verkligen söka sådan. Lagstiftningen förpliktar dem ej därtill, och tvingande praktiska behov föreligga ingalunda alltid.

Det nu sagda åsyftar att framhäva, att den kungliga stadfästelsen i nutida praxis endast är ett förhållandevis otillförlitligt uttryck för en inrättnings karaktär. Men detta sakläge framträder i ännu skarpare belysning, om man också tager hänsyn till stadfästelser, som givits i äldre — delvis länge sedan förflutna — tider. Här kan ej göras något försök att analysera de olika synpunkter, som vid olika tidpunkter kunna hava anlagts, då sådan stadfästelse meddelades. Blott det må framhållas, att man i äldre tid i ojämförligt större utsträckning än nu sökte och erhöll kunglig stadfästelse helt enkelt i syfte att därigenom förvärva den rättssubjektivitet, som enligt nutida lagstiftning

förvärfvas på annat sätt. Säkert är, att man med kunglig stadfästelse under olika tider åsyftat mångahanda olika ting. Och antagandet, att stadfästelsen skulle giva ett säkert uttryck åt att inrättningen ansetts på ett särskilt sätt hava »allmän» karaktär, måste, då man tager i betraktande äldre stadfästelser, betecknas som mycket osäkert. Hänsyn bör ock tagas till, att uppfattningen om vad som är att anse som ett allmänt intresse i högsta grad växlat under tidernas lopp.

Man bör i detta sammanhang yttermera taga hänsyn till den utveckling som kan förväntas i framtiden. Därvid kommer bl. a. i betraktande, att om ett f. n. föreliggande förslag till lag om offentligen erkända stiftelser blir upphöjt till lag, Konungens stadfästelse å stiftelse endast må sökas i det fall att stiftelsen med hänsyn till dess ändamål samt omfattningen av dess verksamhet kan anses vara av synnerlig vikt för det allmänna. Stiftelser skulle sålunda i ojämförligt mindre omfattning än tidigare varit fallet kunna erhålla Kungl. Maj:ts stadfästelse.

Av det sagda framgår, att Kungl. Maj:ts stadfästelse måste anses vara ett otillförlitligt uttryck för en inrättnings beskaffenhet att vara »allmän», d. v. s. för att den — enligt ordalagen i 1912 års betänkande — »tjänar och uppbäres av ett allmänt intresse».

Men dessutom kan man ej underlåta att uppställa den frågan, huruvida den omständigheten i och för sig, att en inrättning »tjänar och uppbäres av ett allmänt intresse», principiellt sett utgör ett bärande skäl för kravet på att dess handlingar skola underkastas offentligheten liksom stats- och kommunalförvaltningens.¹ Ett ingalunda oväsentligt ingrepp i privata rättssubjekts handlingsfrihet blir här i själva verket motiverat endast därmed att verksamheten bedrives i allmänt intresse. Denna motivering synes icke bärande. Väl kan det stundom förhålla sig så att de enskilda, som stå bakom den ifrågavarande inrättningen (ev. som stiftare), önska, att det allmänna intressets tillgodoseende skall tryggas genom en offentlig kontroll.² Men ofta — sannolikt lika ofta eller oftare — förhåller det sig tvärtom (se t. ex. ovan s. 250) återgivna ytt-

¹ I 1912 års förslag betecknas verksamhetens egenskap att tjäna och uppbäras av ett allmänt intresse närmast såsom en »given *förutsättning*» för offentlighetsprincipens utsträckning till andra än stats- och kommunalmyndigheter. Kommitterades därefter följande resonemang går dock ut på att, så snart denna egenskap föreligger, styrkt genom kunglig stadfästelse, offentlighet bör inträda. I yttranden, som nu avgivits, har den uppfattning, som i texten refereras och kritiserats, upprepade gånger kommit till uttryck.

² *Tidningsutgivareföreningen* utgår ifrån att donatorer i allmänhet kunna antagas hysa en sådan önskan. Den yttrar bl. a.: »Visst låter det tänka sig att en donator önskar föreskriva en viss förvaltningsform, fredad för offentlighet, och denna önskan kan lätt villfaras enligt anförda förslag genom ett kungligt medgivande. Men nog får man i allmänhet tänka sig att stiftelsen eller donationen är formen för förverkligandet av en vilja att gagna det allmänna. Då innebär det också en trygghet för donator att förverkligandet för framtiden stödes av den offentlighetens kontroll, som i vårt land faller över varje allmän förvaltning. Det skulle säkerligen kunna uppvisas en mångfald stiftelser, som just av brist på en sådan kontroll förfelat sin upphovsmans mening och sitt gagnande syfte i mycket betänklig grad. Så långt må dock här berörda hänsyn äga giltighet att, om så önskas, undandragande från offentlighet kan ske under stiftarens livstid eller viss tid efter hans död, och sådant möjliggöres också av regeln. Men å andra sidan kan icke obegränsad räckvidd förlänas åt den döda handens makt. Den enskildes vilja kan icke efter hans livstid för en framtid utan gräns få råda framför de former som föreskrivas av det samhälle under vars hägn hans vilja realiserats. Och sker honom intet värre än att hans stiftelse blir utsatt för en varsamt avmätt offentlighet, så är därpå intet att klaga».

rande). Respekten för vederbörandes verkliga eller antagna önskingar kan sålunda ej återopas till stöd för regeln i 1912 års förslag. Och någon särskild anledning för staten att i strid med eller utan avseende å vederbörandes vilja, genom sådan kontroll som TF § 2 avser, ingripa just i den enskilda verksamhet, som bedrives i allmänt syfte, kan knappast med fog göras gällande. Frågeställningen kunde formuleras så: Varför skola enskilda krafter utsättas för en särskild inskränkning i sin rörelsefrihet av den anledningen att de ägnas åt det allmännas tjänst?

Till de principiella erinringar, som här gjorts mot 1912 års förslag, kan ytterligare läggas ett påpekande av praktisk innebörd. Vad som förstås med »allmänna av konungen stadfästa stiftelser och inrättningar» är på åtskilliga punkter oklart. För det första är det förvisso icke alltid klart, huruvida en inrättning kan sägas vara »stadfästad» av Konungen. Lantbruksstyrelsens ovan (s. 245 f.) återgivna uppräknings exempelvis anledning att uppställa frågan, huruvida fastställande av ett reglemente för en viss grupp av anstalter gör dem till »stadfästade» inrättningar. För det andra måste ordet »allmän», om det, såsom rimligt är, anses hava självständig betydelse, mången gång giva upphov till tvivelsmål. Den till handelsbalken 17:11 och strafflagen 25:22 anknytande praxis, ur vilken ledning skulle kunna hämtas, har av lätt insedda skäl icke blivit så fast och fylig, att säkra hållpunkter därur skulle kunna erhållas.

Skall offentlighet för andra inrättningar än statens och kommunernas genomföras, är det emellertid från dessa inrättningsars sida ett naturligt önskemål — som lagstiftningen ej gärna kan underlåta att beakta — att på förhand äga säker kännedom om huruvida deras handlingar äro offentliga eller ej. En inrättning kan finna sig i att ej veta om den kan påräkna förmånsrätt för sina fordringar hos tjänstemän (jfr HB 17:11) eller om ledamöter av dess styrelse äro underkastade ansvar enligt SL 25. Men det vore en kännbar olägenhet att vid verksamhetens anordnande ej veta, huruvida handlingar skola tillhandahållas allmänheten eller ej, och således t. ex. gentemot en utomstående person ej kunna giva bestämt besked, huruvida diskretion kan påräknas. Denna praktiska olägenhet skulle endast till en del kunna avhjälpas genom sådana avgöranden i fråga om undantag från offentligheten, som komme att meddelas av Kungl. Maj:t.

Det nu sagda pekar hän emot önskvärdheten av en allmän regel, som mera exakt toge sikte på de kategorier av inrättningar, som här borde beaktas, och tillika erbjöde fördelen av större otvetydighet.

Emellertid torde man snart finna, att intet av de olika uppslag till en dylik avgränsning, som blivit föreslagna eller eljest kunna ifrågakomma, kan anses ur de nu antydda synpunkterna fullt tillfredsställande.

Genom regelns utsträckning till inrättningar, som stadfästats av *annan myndighet än Kungl. Maj:t*, äro olägenheterna tydligen blott i ringa mån avhjälpda.

Ville man t. ex. låta de ovan anförda betänkligheterna mot att låta en inrättnings *allmänna syftning* grunda offentlighet få falla, så återstår dock

omöjligheten att i lagtext beskriva denna dess beskaffenhet på ett sätt, som gäve säker ledning i de särskilda fallen.

En i och för sig rimlig utväg vore att särskilt taga fasta på sådana inrättningar som kunna sägas *fylla offentliga funktioner*. Man kan exempelvis peka på de privata högskolorna som utöva examensrätt; jfr även yttrandena ovan s. 254. Principiellt välmotiverad vore denna linje särskilt såtillvida att den, i överensstämmelse med de allmänna grunderna för handlingars offentlighet, just toge sikte på behovet av kontroll över offentlig maktutövning och därmed jämförlig verksamhet. Men svårigheterna äro här till dels desamma: en otvetydig formulering, som ej gäve rum för tvivelsmål, har åtminstone ej hittills presterats. Härtill kommer, att det ej gärna kan ifrågakomma att inskränka den avsedda allmänna regelns giltighet till denna kategori.

Från flera håll har såsom avgörande framhävts den omständigheten, att en inrättning åtnjuter *ekonomiskt understöd av stat eller kommun*. Och otvivelaktigt är denna omständighet av stor betydelse vid bedömandet av en inrättnings allmänna karaktär. Men icke heller vid en sådan regel torde man kunna stanna. Det kan ej utan vidare anses självklart, att ett dylikt understöd under alla omständigheter bör draga offentlighet med sig; särskilt observeras de fall där en inrättning uppbär ett relativt obetydligt offentligt anslag och väsentligen finansieras på annat sätt. Väl kan med hänsyn till inrättningarnas eget intresse sägas, att det skulle stå dem fritt att genom avstående från anslag befria sig från en besvärande offentlighet. Men fråga är, om det ligger i statens och kommunernas eget välförstådda intresse att såsom regel vägra sitt ekonomiska stöd åt den verksamhet, som ej ville finna sig i offentlighetens olägenheter. Å andra sidan skulle en regel, som anknöte till det ekonomiska understöd som givits från det allmännas sida, ur vissa synpunkter bliva alltför snäv. Offentlighet kan med hänsyn till en inrättnings allmänna ställning vara väl motiverad i många fall, då sådant understöd ej gives. Särskilt böra de fall beaktas, då en inrättning annorledes än i ekonomiskt hänseende understödes av stat eller kommun.

Otillfredsställande vore också den från vissa håll såsom möjlig antydda avgränsning, som skulle bestå i att inrättningar, som stode under *offentlig kontroll* (genom revision eller annorledes), också bleve underkastade den i TF § 2 liggande kontrollen. Det kan nämligen knappast med fog göras gällande, att den omständigheten, att det allmänna i en form kontrollerar en inrättning, skulle utgöra ett bärande skäl att därjämte anordna en annan form av kontroll. Det motsatta resonemanget ligger egentligen närmare till hands. Det kan särskilt i detta sammanhang förtjäna framhåvas, att om en lagstiftning rörande offentlig kontroll — i andra former — över stiftelser blir genomförd, behovet för deras del av tillägg till TF § 2 försvagas.

Den såsom möjlig antydda utvägen att låta stiftelsers handlingar först *efter 50 år* bliva offentliga kan icke komma i fråga för de andra inrättningar, varom här är tal; den innebure att på vissa punkter draga mycket snäva gränser för offentligheten.

Svårigheten att finna en principiellt grundad och på samma gång praktiskt användbar gräns, som med tillräcklig tydlighet utmärker hur långt offentligheten räcker, leder konsekvent till övervägande av den från flera håll framförda tanken att avstå från varje försök till generell reglering och i stället träffa bestämmelser för varje inrättning eller grupp av inrättningar som borde underkastas offentlighet. Med ett sådant förfarande torde man vida bättre än genom en schematisk anknytning till TF:s för den offentliga förvaltningens behov avpassade regler kunna taga hänsyn till de oerhört mångskiftande förhållanden varom här är fråga. För olika inrättningar kunna föreskrifter meddelas som passa just för deras verksamhet, dess föremål och former. Lösgörandet av den fråga, varom här talas, från spørsmålet om statliga och kommunala handlingars offentlighet torde även därutinnan befinnas ändamålsenligt, att det stela system av å ena sidan förpliktelser att utlämna, å andra sidan förpliktelser att hemlighålla, vilket utmärker reglerna i TF § 2, måste anses föga passande för andra inrättningar än de statliga och kommunala. Det måste i fråga om dem te sig vida naturligare att på vidsträckta områden lämna frihet att handla efter gottfinnande. Sålunda synes det — för att välja ett exempel — icke naturligt att, på sätt i 1912 års förslag avsågs, *förplikta* dylika myndigheter att hemlighålla anbudshandlingar (§ 8 mom. 5 jämförd med mom. 2).

Förpliktelse att utlämna handlingar och att hemlighålla sådana torde först och främst i många fall lämpligen kunna statueras genom *lag stiftad av Koningen och riksdagen samfällt*. Där t. ex. vissa samfälligheter eller inrättningar skapas genom lag eller genom lag erhålla uppgifter av offentlig natur, torde det stundom kunna befinnas naturligt att i samma ordning bestämma om deras handlingars offentlighet eller om dylika handlingars hemlighållande.

Bör då sådan lagstiftning auktoriseras av TF genom ett stadgande, som angäve gränserna för densamma?

Onekligen finnas skäl, som tala för ett dylikt stadgande. Finner man det nödvändigt att reglera de kommunala handlingarnas offentlighet genom TF, kan det synas godtyckligt att helt och hållet utanför TF lösa frågan om handlingar hos vissa samfälligheter, som, ehuru de ej äro att hänföra till kommunalförvaltningen, dock måste anses vara av i viss mån besläktad art.¹

Men starka skäl tala ock i motsatt riktning.

Det lär ej kunna betvivlas, att Kungl. Maj:t och riksdagen även utan stadgande i grundlag äro befogade att under vissa förutsättningar och i viss utsträckning i lagstiftningens form vidtaga den inskränkning i enskilda rättsobjekts handlingsfrihet, som ligger i förpliktelsen dels att utlämna handlingar, dels att hemlighålla sådana. Med ett lagfästade och reglerande av en dylik redan förut förefintlig befogenhet äro emellertid merendels svårigheter förknippade. Så även i detta fall. Orsaken är här framför allt ovissheten om huru långt lagstiftningens rörelsefrihet nu sträcker sig. Förhållandet torde i själva verket vara, att medan statsmakterna vid ifrågasatta ingrepp i de enskildes rätts-

¹ Jfr herr Reuterskiölds reservation vid konstitutionsutskottets utlåtande nr 17 vid 1925 års riksdag, s. 7.

sfär enligt svensk statsrätt böra anses äga den vidsträcktaste handlingsfrihet, dylika ingrepp likväl i väsentlig mån hämmas genom allmänna, fast rotade rättsgrundsatser. Att uppdraga den rätta gränslinjen är här uppenbarligen förenat med stora svårigheter. Låter man det ifrågakomna stadgandet lagfästa en så vidsträckt befogenhet för lagstiftningen, som nu ur exklusivt statsrättslig synpunkt kan anses föreligga (exempelvis på det sätt att Konung och riksdag helt generellt bemyndigades genom lag stadga skyldighet för annan än stats- och kommunalmyndigheter att utlämna eller icke utlämna handlingar), kan visserligen från en synpunkt sägas, att ett dylikt stadgande ej utsäger något nytt och således ej kan väcka betänkligheter. Men ur andra synpunkter möta invändningar. Dels kan ett sådant stadgande sägas vara överflödigt. Dels vore det av betänklig innebörd så till vida, att grundlagsstiftaren därigenom kunde sägas hava givit uttryck åt att de hinder som — utöver vad som följer av i egentlig mening statsrättsliga regler — ur allmänt rättslig synpunkt kunde göra sig gällande mot ingrepp i enskild frihet, på det av stadgandet berörda området icke längre borde respekteras, sedan grundlagsstiftaren här ingripit med en otvetydig kompetensreglerande föreskrift. Att åter uppdraga en snävarare gräns lär av skäl, som här ej torde behöva närmare utvecklas, icke kunna komma i fråga.

I betraktande av vad nu anförts har förslaget stannat vid att överhuvud taget ej reglera räckvidden av lagstiftningens möjligheter i nu ifrågavarande hänseende. Det förutsättes, att i den mån behov av lagstiftning på området uppkommer, de lagstiftande organen med begagnande av den frihet de enligt gällande statsrätt och allmänna rättsgrundsatser redan äga skola kunna vidtaga erforderliga åtgärder. Endast i ett hänseende behöver här TF gripa in: utan där intagen bestämmelse kan tryckning av sådana handlingar, vilkas utlämnande genom lag av nu avsedd beskaffenhet förbjödes, icke bliva straffbelagd. En sådan bestämmelse finnes i mom. 43:o sista stycket.

Det problem, varom här är fråga, torde emellertid endast till en mindre del vara ägnat att lösas i lagstiftningens form. Den omständigheten, att här bliver fråga om en mångfald olikartade detaljbestämmelser, utformade med hänsyn till särskilda inrättningsars olika verksamhetsformer, gör det naturligtast, att bestämmelser i ämnet meddelas *i administrativ ordning*.

Liksom lagstiftningen i viss utsträckning kan bliva verksam på det område, frågan gäller, utan något stöd av grundlagsbestämmelser, finnes det otvivelaktigt vissa möjligheter för Kungl. Maj:t att utan grundlagsstiftningens melankomst meddela föreskrifter av enahanda innebörd. I vilken utsträckning detta enligt gällande statsrätt skulle kunna ske skall här ej alls undersökas; spörsmålet ställer sig givetvis helt olika i avseende å olika slag av rättssubjekt.

Man kunde med hänsyn härtill tänka sig, att även frågan om Kungl. Maj:ts ingripande lämnades oberörd av TF. Det skulle då få ankomma på Kungl. Maj:t att i mån av behov begagna de befogenheter som redan nu kunna anses förefintliga. Osannolikt synes ej, att en väsentlig del av önskemålen i avse-

ende å handlingars offentlighet utanför stats- och kommunalförvaltningens område på detta sätt skulle kunna tillgodoses.

Ehuru denna linje i och för sig synes tilltalande, har den dock icke blivit följd i förslaget. Det har nämligen syns angeläget att giva detta en sådan avfattning, att det möjliggör en lösning av det uppställda problemet i hela dess vidd, med andra ord möjliggör offentlighetens utsträckning till alla de inrättningar m. fl., som verkligen befunnits böra hemfalla under denna. En sådan lösning gives emellertid ej genom att hänvisa till de Kungl. Maj:t redan tillkommande befogenheter. Ty knappast läser Kungl. Maj:t kunna befinnas befogad att utan stöd av TF meddela förordnanden av nu ifrågavarande slag i så stor omfattning, att problemet kunde sägas genom dem bliva till fullo löst.

Förslaget upptager därför ett stadgande, som giver Kungl. Maj:t befogenhet att efter prövning av varje särskilt fall meddela sådana föreskrifter, varom här är fråga.

Vid detta stadgandes utformning har icke kunnat förbises, att man rör sig på ett synnerligen ömtåligt område. Det ingrepp i handlingsfriheten, som skyldigheten att tillhandahålla handlingar innebär, måste i vissa situationer betecknas som synnerligen kännbart för den som det drabbar. Detsamma gäller — om än i långt mindre grad — om skyldigheten att hemlighålla handlingar. Därför har det syns angeläget att omsorgsfullt begränsa stadgandets räckvidd och att skapa så starka garantier som möjligt för att icke befogenheten begagnas i oträngt mål eller för tillgodoseende av syften, som äro främmande för TF.

Kretsen av de inrättningar m. m., som skola kunna komma i fråga, har bestämts på ett sådant sätt, att Kungl. Maj:t möjligen i ett och annat fall kan befinnas förhindrad att förordna beträffande inrättningar, som enligt 1912 års förslag utan vidare skulle hemfalla under offentligheten. Men på det hela taget äro gränserna vidare än i 1912 års förslag. Det talas för det första ej blott om stiftelser och inrättningar utan även om samfälligheter; således möjliggöras exempelvis förordnanden beträffande bolag av halvt offentlig karaktär. För det andra fordras ej, att kunglig stadfästelse skall föreligga. Den begränsning, som är nödvändig, söker förslaget — i anknytning till de synpunkter som förut utvecklats — åstadkomma genom att uppställa vissa fordringar med avseende å arten av den av stiftelsen, inrättningen eller samfälligheten bedrivna verksamheten. Antingen skall verksamheten ekonomiskt understödjas av stat eller kommun, eller ock skall den eljest vara av väsentlig betydelse för det allmänna.

Förordnandets art har också blivit noga angiven i förslaget. Det skall kunna avse: dels skyldighet att utlämna sådana handlingar, som om de tillhöra stats- eller kommunalmyndighet enligt TF äro offentliga, dels skyldighet att hemlighålla sådana som enligt TF äro hemliga. Förpliktelsen att utlämna skall sålunda aldrig kunna sträcka sig till sådana handlingar som enligt TF äro hemliga. Den behöver å andra sidan ej omfatta alla de handlingar, som enligt TF äro offentliga. På samma sätt förhåller det sig med förpliktelsen att hemlighålla; den kan aldrig omfatta sådana handlingar som enligt TF

skola vara offentliga, men behöver ej omfatta alla dess kategorier av hemliga handlingar. Möjligheten att på vissa områden lämna vederbörande fritt att själva avgöra, huruvida de vilja utlämna vissa handlingar eller ej, bör tydligtvis i stor utsträckning kunna komma till användning. Medan det tvivelsutan finnes inrättningar, för vilka full likställighet med stats- och kommunalmyndigheter är naturlig, kan det t. ex. också finnas inrättningar, med avseende på vilka offentlighet kan vara ändamålsenlig för en mindre kategori av handlingar, under det att anledning att *förplikta* vederbörande till hemlighållande av andra handlingar helt saknas. Å andra sidan kunna i vissa situationer förbud mot utlämnande behövas (t. ex. för vissa sjukvårdshandlingar å privata sjukhus) utan att någon anledning finnes att ålägga samma inrättning att utlämna andra handlingar.

Hava vederbörande på förhand lämnat sitt samtycke, är Kungl. Maj:t enligt förslaget under alla omständigheter oförhindrad att meddela sådant förordnande, varom här är fråga. Likaledes skall dylikt förordnande kunna meddelas på det sätt, att skyldighet, som i detta mom. avses, stadgas såsom villkor för åtnjutande av ekonomiskt understöd. Principen är i detta fall densamma, i det det beror av vederbörande att genom avstående från understödet befria sig från förpliktelsen.

Kungl. Maj:t är vidare enligt förslaget befogad att oberoende av vederbörandes samtycke vidtaga det mindre betydande ingrepp, som består i stadgande av förbud mot handlingars utlämnande.

Om vederbörande motsätta sig en ifrågakommen skyldighet att tillhandahålla handlingar, föreligger däremot en ömtålig situation, där det synes angeläget att framgå med stor varsamhet. Det har härvidlag först och främst syntts berättigat att fastslå att ett ingripande ej får äga rum, då den ifrågakomna skyldigheten skulle lända den av stiftelsen, inrättningen eller samfälligheten bedrivna verksamheten till väsentligt förfång. Härmed uttryckes den viktiga principen, att statens intresse icke i en sådan situation ensamt får vara avgörande. Men förslaget stannar icke vid uppställande av denna princip. Eftersom det gäller att träffa ett avgörande, som kännbart berör enskild rätt, har det syntts tillbörligt att icke uteslutande lita till de tilläventyrs växlande uppfattningar, som härutinnan kunna göra sig gällande inom regeringarna, utan söka finna en form, som med större säkerhet kan trygga en omsorgsfull avvägning av de intressen, som här kunna stå emot varandra. För detta syftes vinnande har ingen lämpligare anordning kunnat utfinnas än att låta tryckfrihetskommitterade — en korporation, åt vilken anförtratts att i andra inom tryckfrihetsrätten fallande ämnen träffa avgöranden i ömtåliga rättsfrågor — medverka vid ärendets avgörande. Endast i det fall, att dessa kommitterade finna de ovan angivna förutsättningarna för ett förordnande i ämnet vara för handen, skall enligt förslaget ett sådant kunna äga rum.

I tredje stycket av mom. 42:o har förslaget tagit sikte på att det intresse av offentlighet, som kan uppkomma inom den kommunala förvaltningen, ej alltid lämpligen kan tillgodoses genom ingripanden av Kungl. Maj:t. Det har an-

setts böra tillkomma kommunala stämmor och representationer att under samma allmänna förutsättningar, som enligt första stycket gälla, uppställa handlingars offentlighållande eller hemlighållande såsom villkor för åtnjutande av understöd.

Förordnanden enligt mom. 42:o kunna enligt förslaget, i vad angår förpliktelse att utlämna, gå ut på utlämnande i de olika former, varom i mom. 1:o och 2:o stadgas, d. v. s. utlämnande till avskrivande och i avskrift, samt vidimering av tagen avskrift. I vad mån dessa olika förpliktelser skola statueras, bör enligt förslaget bedömas särskilt för varje särskilt fall. Därvid gives tillfälle att beakta de farhågor för att förpliktelserna skulle bliva alltför betungande, som uttalats exempelvis av *Lantbruksstyrelsen*, *Fångvårdsstyrelsen*, *K. B. i Gotlands län* m. fl.

K. B. i Blekinge län förutsätter, att vid offentlighetsregelns utsträckning till allmänna stiftelser och inrättningar rätten till besvär över förvägrat utlämnande blir vederbörligen ordnad. Härmed har förslaget emellertid ej befattat sig, då det utgått ifrån att fråga om dylik vägran, med avseende å allmänna stiftelser och inrättningar likaväl som eljest, skall vara domstols sak.

K. B. i Kristianstads län har, utgående ifrån att ansvar som för tjänstefel svårligen kan stadgas för vägran att utlämna handlingar från nu ifrågavarande inrättningar, ansett, att man möjligen i stället borde giva överexekutor rätt att i händelse av vägran meddela handräckning. Icke heller denna tanke har förslaget upptagit. Vägran att utlämna har nämligen ansetts utan olägenhet kunna straffbeläggas (se mom. 48:o). Denna straffsanktion jämte den verkställighet, som enligt vanliga regler kan följa på domstols utslag om skyldighet att utlämna, torde vara tillfyllest.

43:o.

I gällande TF såväl som i 1912 års förslag hava förbuden mot handlingars tryckning meddelats i omedelbart sammanhang med motsvarande förbud mot tryckning utlämnande. Förevarande förslag har gått en annan väg, i det att förbudet mot tryckning erhållit en generell avfattning. Lagtexten har därigenom för-
Förbud mot handlingars offentliggörande i tryck.

enklats.
 Det generella tryckningsförbudet avser även de två slag av handlingar (kyrkoböcker och patentansökningar), för vilkas tryckning gällande rätt (und. 9 och 18) ej innefattar hinder. Förslaget står härutinnan i överensstämmelse med 1912 års förslag.

Tryckningsförbuden äro i gällande rätt och i 1912 års förslag av två slag: i vissa fall gäller förbudet varje handling, som enligt TF ej får utlämnas, i andra fall endast handlingar, som i strid mot utlämningsförbud blivit utlämnad.

Till den förra typen höra i gällande TF bestämmelserna i und. 1, 2 och 3 samt i flertalet av de på senare tid tillkomna undantagen, nämligen und. 4, 5,

10, 11, 12 och 19, i 1912 års förslag endast bestämmelserna i §§ 2, 3 och 4 (i stort sett motsvarande und. 1—3). Övriga bestämmelser äro å båda hållen av innehåll, att endast tryckning av handling, som obehörigen utlämnats, är förbjuden.

Skillnaden mellan de båda förbudstyperna ligger tydligen däri, att det enligt den senare icke är förbjudet att trycka en handling som väl tillhör de i TF uppräknade kategorierna, men som ej obehörigen utlämnats. Förbudet drabbar sålunda för det första icke tryckning av handling, som ej åtkommits genom utlämnande, och har sålunda t. ex. ej avseende å den som, jämte det han till myndighet ingiver en handling, som där skall bliva hemlig, befordrar den till trycket. För det andra drabbar det icke heller tryckningen av handling, som i behörig ordning utlämnats, exempelvis till »den som enligt skatteförfattningarna äger taga del av uppgifter eller deklarationer» (und. 15). För det tredje synes det oklart om det alltid äger tillämpning på det fall, att den som i tjänsten (alltså utan utlämnande i lagens mening) företager sig att låta trycka en handling. — Det är emellertid ovisst, om man alltid noggrant övervägt innebörden i den berörda åtskillnaden.

Det har syntts vara ett önskemål att vid en revision av TF kunna ersätta de olika stadgandena med en allmän regel. Tydligt har därvid varit, att den strängare regeln i vissa fall varit nödvändig för beredande av effektiv sekretess. Men det har icke ansetts möta betänkligheter att genomföra den över hela linjen, om till regeln fogas två undantag, varigenom rätten till tryckning utvidgas. Det ena undantaget går ut på att tryckning får äga rum med dens samtycke, som i varje särskilt fall äger utbekomma handlingen eller medgiva dess utlämnande; därvid har dock gjorts det förbehållet, att den rättighet att utbekomma handlingar, som stipulerats allenast till skydd för den enskildes rättssäkerhet, ej skall medföra rätt att i tryck offentliggöra dem. Det andra undantaget tager särskilt sikte på att den, som ingivit en handling till en myndighet, icke därigenom under alla omständigheter bör hindras att utgiva densamma av trycket. Det innebär, att stadgandena i vissa uppräknade moment ej skola utgöra hinder för sådan tryckning, såvida ej därom särskilt stadgas i lag stiftad av Konungen och riksdagen samfällt.¹

Jämför man det på detta sätt utformade tryckningsförbudet med de stadganden i gällande rätt, där tryckning förbjudits, oavsett om obehörigt utlämnande ägt rum eller ej, torde det befinnas att det icke medför en äventyrlig utvidgning av tryckfriheten. Det första undantaget — till förmån för den som äger utbekomma handling eller medgiva dess utlämnande — förekommer redan i gällande rätt i de stadganden, som uppställa det strängare tryckningsförbudet. Det andra undantaget — om tryckningsrätt för den som ingivit handling — har däremot i förslaget endast i ett fall (mom. 21:o) gjorts tillämpligt i situationer, där gällande rätt upptager ett tryckningsförbud, oberoende av utlämnande. I detta fall torde den lättnad förslaget bereder vara

¹ Sistberörda modifikation har syntts erforderlig med hänsyn till vissa under mom. 17:o fallande situationer. Se förslaget till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen om åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, som bör jämföras med TF § 2 4:o und. 12.

väl motiverad; det synes nämligen ej vara behöfligt att förbjuda anbudsgivare att trycka sitt eget anbud.

Tryckningsförbudet torde å andra sidan ej heller innebära en obehörig inskränkning i tryckfriheten beträffande de fall, där nu tryckningsförbudet är beroende av att obehörigt utlämnande ägt rum (und. 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21). Ty den frihet, som nämnda stadganden bereda dels den som ingivit handlingar, dels den som behörigen utbekommit dem, är genom det nu framlagda förslagens undantagsstadganden bibehållen. Att förslaget åter förhindrar handlingars tryckning (utan egentligt utlämnande) av den som i tjänsten äger tillgång till densamma, torde väl endast få betecknas som en fördel.

Skulle genom lag, som stiftas av konung och riksdag, förbud mot utlämnande av handlingar från andra än stats- och kommunalmyndighet komma att meddelas (jfr s. 261 f.), torde även dylika handlingars utgivande i tryck böra förbjudas. Då detta ej kan ske annorledes än i TF,¹ har ett sådant förbud infogats i fjärde stycket; utgivande i tryck av sådana handlingar blir därmed genom mom. 48:o straffbelagt.

44:o—46:o.

(jämte det under nr 7:o upptagna lagförslaget.)

Und. 2 i TF § 2 4:o ligger delvis till grund för mom. 9:o i förevarande förslag. Men det avhandlar icke uteslutande frågan om utlämnande och tryckning av handlingar, som äro allmänna i TF:s och förslagens mening. Det behandlar nämligen även »diplomatiska personers enskilda anteckningar eller berättelser över ministeriella ärenden» (i det följande betecknade som »diplomatiska anteckningar»), »enskilda brev» och »åt publik vård anförtrödda deposita och handlingar» (i det följande kallade »biblioteksdeposita»).

Diplomatiska anteckningar, enskilda brev och biblioteksdeposita.

I avseende å sistnämnda två grupper av handlingar yttras i betänkandet av 1912:

»Varken platsen eller lydelsen av dessa stadganden kan anses fullt lyckligt vald. I förstnämnda hänseende kan anmärkas, att stadgandena framstå såsom undantag från regeln om allmänna handlingars offentlighet, medan de i själva verket lära utgöra i förhållande till nämnda regel fullt självständiga bestämmelser. Att detta sistnämnda är fallet med det generella förbudet mot enskilda brevs publicerande utan lov, är väl så uppenbart, att något missförstånd härigenom svårigen kan vållas.»

Sedan kommitterade härefter uppvisat att offentlighetsreglerna icke heller böra anses gälla för biblioteksdeposita (se ovan s. 85), fortsätta kommitterade:

»Detta hindrar icke, att det åtminstone tillsvidare kan vara lämpligt att fortfarande inom tryckfrihetslagens ram bereda plats åt stadgande till skydd mot obehörigt utlämnande eller publicerande av i allmän vård »deponerade» skrifter. Därvid torde emellertid — såsom redan skedde i 1871—1872 års och 1887 års förslag — nuvarande stadgande i ämnet böra undergå en över-

¹ För sådant utlämnande och sådan vägran att utlämna, som strider mot dylik lag, kan däremot straff stadgas i själva lagen.

arbetning. Sådant det lyder i gällande lag är det nämligen till sina grunder och sin innebörd skäligen dunkelt. Då här icke är fråga om författarerätt, varom stadgats på annat håll i tryckfrihetsförordningen, kan det icke enligt denna lag vara förmenat ägaren av privata aktstycken, med undantag för brev, att själv publicera dem utan inhämtat tillstånd av dem, som samma aktstycken »angå». Men vid sådant förhållande synes föga rimligt att sistnämnda personer skulle förvärva en självständig, av deponentens vilja oberoende vetorätt mot publicering i och med att aktstyckena deponeras i allmän vård. Om åter lagen utan vidare presumerar, att deponenten i och med depositionen uttryckt en vilja, att ett utlämnande av aktstyckena endast skulle ske efter inhämtat samtycke av dem, de angå, är detta uppenbart oberättigat. Tvärtom torde i de flesta fall deponentens vilja närmast gått ut på att göra papperen tillgängliga för forskningen till eftervärldens upplysning eller till ledning för dess dom.

Ytterligare är det oklart, vem ett aktstycke skall anses »angå» i lagens mening. Men högligen tvivelsamt lär det åtminstone vara, huruvida genom detta uttryck nyligen avlidna perosners minne och de efterlevandes känslor förlänats det skydd, som en deponent lätt frestas att förutsätta.

Slutsatsen av det sagda bliver att — med undantag för brev, varom nedan — det bör tillkomma deponenten ensam att bestämma, i vad mån de överlämnade aktstyckena skola undandragas offentligheten, och att det i lagen bör klart utmärkas, icke minst till deponentens egen ledning, att tillvaron av dylika förbehåll icke förutsättes utan stöd av hans uttryckta vilja. I regel innebär en »deposition» av förevarande art, att »deponenten» för all framtid avhänder sig förfoganderätten till det överlämnade. I så fall böra tydligen förbehållen i fråga fastställas i sammanhang med själva avhändandet. Om dessa fall handlar förslaget text. Skulle åter deponenten förbehållit sig frihet att återtaga det deponerade, faller det av sig självt, att ett dylikt förbehåll även omfattar den mindre rätten att framdeles uppställa nya villkor för depositionens fortvaro.

Skulle deponenten hava saknat förfoganderätt över det avhända, står det naturligen den, vars rätt blivit träd för nära, fritt att göra sina anspråk mot det allmänna gällande enligt vanliga privaträttsliga regler.

De regler, som enligt förslaget skulle bli gällande, lära emellertid icke utan vidare kunna givas tillämplighet på redan gjorda deposita, enär därvid deponenten haft fullgod anledning att utgå från nu gällande lags bestämmelser. Med hänsyn härtill har i fråga om deposita, som överlämnats före den nya lagens ikraftträdande, den äldre regeln ansetts böra i vad den må innefatta ett vidsträcktare skydd, tillerkännas fortfarande giltighet. Det måste sedan överlämnas åt praxis att i förekommande fall söka komma till rätta med dess innebörd.

Att å andra sidan åt Kungl. Maj:t lämnats befogenhet att, sedan mansåldrar förflutit efter deponerandet, bryta en sekretess, vars förutsättningar måhända sedan långliga tider äro försvunna, torde finnas fullt befogat. Givet är att vederbörande arkiv- eller biblioteksmyndighet lämnas tillfälle att yttra sig i frågan; i regeln komme väl åtgärden till stånd just på dess initiativ.

På sätt ovan under denna paragraf inledningsvis angivits, innehåller tryckfrihetsförordningen om *enskilda brev i allmänhet* enahanda stadgande som om deposita, nämligen att de få utgivas endast med deras tillstånd, »vilka de angå eller tillhöra». Redan 1871 och 1872 års förslag ville ersätta detta stadgande med en bestämmelse, att enskilda brev ej utan författarens tillstånd finge i tryck utgivas, och i 1887 års förslag hade samma huvudtanke fått den utveckling och formulering, som i mom. 2 av förevarande paragraf upptagits, dock med den sakliga ändring att tidslängden för skyddet, som i 1887 års förslag

beständes till så lång period som intill femtio år från författarens död, här förkortats till tjugufem år, från samma tidpunkt räknat.

Mot nuvarande stadgande i ämnet kan med än bättre rätt än mot det nyss avhandlade angående deposita anmärkas, att det både är högeligen oklart och, i den mån det låter sig tolkas, orimligt. I ett Svea hovrätts utslag, vari Kungl. Maj:t genom utslag den 9 maj 1832 ej gjorde ändring, har förklarats att »brev ovedersägligen i första rummet angå och tillhöra dess författare, av vilken det således ock bör bero, huruvida han vill låta sina i brevet havda yttranden komma utom det enskilda förtroendet».¹ Riktigheten av denna tolkning av stadgandet lär svårigen kunna bestridas, och såtillvida skall detsamma ock erkännas innehålla en regel av bestående värde, som det är tryckfrihetsförordningens ära att hava upptagit, långt innan densamma hunnit stadfästa sig i andra kulturländer. Men att till och med brevskrivaren själv skulle vara bunden av exempelvis adressatens samtycke till brevets publicerande, såsom väl stadgandet måste tolkas, är så föga rimligt, att väl i själva verket sådant samtycke endast ur andra hänsyn än rättens plägat inhämtas. Än mera gäller detta om tredje man. Det är också såvitt känt utan motstycke i utländsk rätt, att någon på sin blotta egenskap att vara i ett brev till- eller omtalad skulle kunna grunda en förbudsrätt mot brevets publicering.

Huruvida efter brevskrivarens död den personliga förbudsrätt, som här är i fråga, skall följa vanliga arvsregler eller huru därmed skall gå, måste på det föga framskridna stadium, vari rättsutvecklingen på de rena personrätternas område ännu befinner sig, lämnas åt framtiden att avgöra; men förslagets uttryck »rättsinnehavare» har ock härutinnan intet föregripit.

I avseende å hela detta stadgande om enskilda brev kan visserligen på goda grunder ifrågasättas, om det har sin plats i tryckfrihetslagen. Den rätt, som här är i fråga, är visserligen icke författarerätt, utan såsom numera inom rättsvetenskapen allmänt erkännes, en från densamma skild rätt till helgd för givet personligt förtroende. Med riktig takt har denna skillnad ock iakttagits såväl vid tryckfrihetsförordningens ursprungliga avfattande som vid utbrytningen ur densamma av författarerättsreglerna. Om det alltså icke kan ifrågakomma att överflytta det förevarande stadgandet till lagen om äganderätt till skrift, kunde det däremot sägas vara det principiellt riktiga att avskilja detsamma till en särskild civillag. Härmed torde emellertid böra anstå, till dess besläktade personrätter i en framtid vunnit fastare former.

Såsom redan anmärkts, har tidslängden för ifrågavarande skydd förkortats i förhållande till vad i 1887 års förslag stadgades från femtio till tjugufem år, räknat från författarens död. Med hänsyn till denna utgångspunkt för tidsberäkningen torde förkortningen befinnas hava goda skäl för sig. Tjugufem år är ett tillräckligt tidsavstånd för att de hänsyn, som framkalla skyddsbehovet, icke längre göra sig med avsevärd styrka gällande; och å andra sidan skulle en utsträckning till femtio år innebära, att exempelvis ännu ett flertal år framåt mångt betydande bidrag till 1820- och 30-talens politiska och kulturella historia (t. ex. ett brev av Lars Johan Hiertas hand) ej skulle vara fritt till publicering. Att märka är, att i den mån det kan vara fråga om litterär äganderätt, skydsbestämmelserna för denna rätt naturligen alltjämt verka; liksom å andra sidan regeln i förevarande förslag icke har någon tillämplighet på brev, som redan på annat håll offentliggjorts.»

Kommitterades förslag upptager stadganden i nu ifrågavarande ämnen i kap. I § 5. Förslaget är i denna del av följande lydelse:

»*Mom. 1.* Skrift, som av enskild överlämnats till vård i allmänt bibliotek eller arkiv eller annan allmän samling, må ej utlämnas eller i tryck utgivas

i strid mot de villkor, som vid överlämnandet blivit fastställda. Har skriften överlämnats, medan äldre stadgande i ämnet var gällande, skall jämväl annat hinder för skriftens utlämnande eller offentliggörande, som i nämnda stadgande kan innefattas, fortfarande äga giltighet.

Konungen tillkomme att förordna, huruvida och i vad mån förbud, varom i detta mom. sägs, må upphöra att gälla i fråga om viss skrift, som i mera än åttio år varit överlämnad i allmän vård.

Mom. 2. Enskilt brev, som ej hör till något rättegångsmål, må ej utan författarens eller hans rättsinnehavares tillstånd i tryck utgivast förrän tjugufem år efter författarens död.»

Vid övervägande angående den lämpligaste behandlingen av dessa spörsmål ställer det sig naturligt att från varandra särhålla å ena sidan frågan om tryckning av ifrågavarande handlingar, å andra sidan frågan om deras utbe-
kommande från myndigheter.

Vad beträffar förbuden mot *tryckning* kunde det synas naturligast att, i anslutning till 1912 års förslag, infoga dem bland bestämmelserna angående »missbruk av tryckfriheten». Detta skulle i förevarande situation innebära att överflytta dem till § 3. Av skäl, som tidigare utvecklats (s. 42), har det emellertid i förevarande situation befunnits riktigast att bibehålla dem i § 2. Ifrågavarande förbud torde böra avse ej blott »enskilda brev» och biblioteksdeposita utan även de handlingar rörande diplomatiska ämnen, som därförutom beröras i det nuvarande und. 2. I 1912 års förslag fingo visserligen dessa stadganden bortfalla. Men detta sammanhängande där med att i förslagets 2 kap. § 5 upptogos längre gående regler beträffande kränkning av det diplomatiska sekretessintresset än de, som nu förekomma i § 3 mom. 10:o st. 1 (jfr motiveringen s. 213). Då det icke ligger inom ramen för förevarande utredningsarbete att föreslå åtgärder i anknytning till vad kommitterade härutinnan föreslog och § 3 mom. 10:o alltså torde böra lämnas orubbad (jfr ovan s. 45) har det ej kunnat undgås att söka bibehålla det särskilda skydd, som und. 2 bereder för den diplomatiska sekretessen.

Det nu sagda avser uteslutande frågan om förbud mot tryckning. Bestämmelserna i det nuvarande und. 2 avse emellertid även frågan om vissa handlingars *utlämnande*. Otivelaktigt är nämligen, att detta stadgande innefattar förbud ej blott mot tryckning utan även mot utlämnande av sådana »*biblioteksdeposita*», som det avser. Därjämte torde det få anses reglera frågan om utlämnande av »*diplomatiska personers enskilda anteckningar eller berättelser över ministeriella ärenden*», försåvitt de förvaras i offentligt bibliotek eller annan samling, även då de ej äga karaktären av allmänna handlingar och sålunda skyddas av vad und. 2 allra först uttalar om »*ministeriella handlingar*». »Utlämnande» av dylika handlingar från en enskild person till en annan är däremot uppenbarligen ett förfarande, varmed TF ej befattar sig. Detsamma gäller lika påtagligt om *enskilda brev* i privat besittning; för dem existerar förbud blott mot tryckning, ej mot utlämnande. För brev, som fått karaktären av biblioteksdeposita, förefinnes i varje fall intet utlämningsförbud som går utöver det allmänna förbudet mot utlämnande av sådana deposita. Kan uttrycket »enskilda brev» möjligen avse även vissa allmänna handlingar? Kan

TF, med andra ord uttryckt, läsas så, att den under vissa förutsättningar betecknar från enskild person till myndighet inkomna skrifter såsom »enskilda brev» och alltså inskränker rätten att utbekomma sådana? Det synes ej alldeles otänkbart, att något sådant verkliga åsyftats av TF (obs. motsatsen mellan »enskilda brev» och »enskilda personers memorialer, ansökningar, förslag, betänkanden, besvär»); men det är å andra sidan säkert att den motsatta tolkningen sedan länge står obestridd. Stadgandet i und. 2 avser enligt denna tolkning — från vilken man nu har att utgå — endast sådana brev, som ej ingivits till myndighet; ingiver enskild person en skrift till en myndighet, blir med andra ord denna skrift, oavsett sin karaktär av memorial etc. eller brev, en offentlig handling. Konklusionen är, att någon regel beträffande enskilda brevs utlämnande ej bör utläsas ur gällande TF. Anledning att härutinnan föreslå ändring har ej förefunnits.

Det utlämnande, som bör förbjudas, avser alltså endast biblioteksdeposita, varvid är att iakttaga, att särskilda regler böra givas för det fall, att dessa deposita utgöra diplomatiska anteckningar.

Då nu bestämmelserna härom icke hava sin naturliga plats bland reglerna om allmänna handlingars offentlighet (enär biblioteksdeposita ej äro att anse såsom sådana handlingar, se ovan s. 85), tänkte man sig i 1912 års förslag, att de kunde tillsammans med förbuden mot ifrågavarande handlingars tryckning inrymmas bland reglerna om tryckfrihetsmissbruk. Denna anordning var knappast fullt tillfredsställande, då det ju här alls ej är fråga om dylika missbruk. Vid sådant förhållande har såsom den naturligaste utvägen erbjudit sig att giva de ifrågavarande stadgandena karaktären av allmän lag.

På nu anförda skäl framläggas förslag dels till allmän lag angående utlämnande av vissa hos offentlig myndighet förvarade handlingar, å vilka, enligt vad det förevarande förslaget i § 2 4:o utsäger, de allmänna reglerna i TF § 2 ej äro tillämpliga, dels till särskilda mom. i § 2 (44:o—46:o) innefattande de erforderliga förbuden mot tryckning.

1 § i den föreslagna lagen avser att utan saklig förändring återgiva, vad i und. 2 nu säges om diplomatiska anteckningar, som tillika äga karaktären av biblioteksdeposita.

2 § avser alla biblioteksdeposita, såväl de i 1 § avsedda som andra. Förslaget ansluter sig här till vad som i detta ämne föreslogs 1912. Motivering för vad sålunda föreslås återfinnes i 1912 års betänkande, i dess ovan s. 267 ff. återgivna delar, där jämväl motiv för det förevarande lagförslagets 3 § återfinnas.

Förslaget till bestämmelser i TF § 2 avser för det första biblioteksdeposita (mom. 44:o). Förbudet mot tryckning har här helt enkelt kunnat anknytas till vad i nyss refererade förslag till allmän lag skulle stadgas angående utlämnande.

I fråga om diplomatiska anteckningar (mom. 45:o) bör stadgandet däremot hava en vidare syftning. Liksom fallet är i gällande rätt, bör det ju avse sådana anteckningar, oavsett i vems hand de befinna sig. Samma ordasätt som i förslaget till allmän lag hava här kommit till användning.

Frågan om tryckningsförbudet i avseende å enskilda brev är, såsom av 1912 års betänkande nogsammt framgår, av ömtålig natur. Starka skäl synas i betänkandet hava framförts för den ändrade form, stadgandet där erhöi. Emellertid har den föreslagna ändringen inom rättsvetenskapen mötts med kritik (Eberstein, Den svenska författarrätten, s. 168, not 5). Under sådana omständigheter har det med hänsyn till revisionsarbetets begränsade syftning syntts riktigast att på denna punkt, som ej faller inom ramen för frågan om allmänna handlingars offentlighet, icke föreslå någon saklig förändring, utan återgiva den gällande rättens innehåll oförändrat (mom. 46:o).

47:o.

Handlingar i förlikta brottmål. Innehållet i und. 8 (om handlingar i förlikta brottmål) har återgivits med den formella förbättring, som i 1912 års betänkande föreslogs.

48:o.

Straffbestämmelser. Efter mönster av 1912 års förslag hava straffbestämmelserna, som i gällande TF återfinnas dels i första stycket, dels i varje särskilt undantag, blivit sammanförda.

§ 15 i 1912 års förslag var av följande lydelse:

Mom. 1. Begår någon brott mot föreskrifterna i detta kapitel, eller bryter någon mot förbehåll, varom i § 7 mom. 2 eller §§ 10 eller 11 förmåles, straffes med böter från och med fem till och med femhundra kronor, dock att för förbrytelse mot §§ 3, 4 eller 5 straffet må kunna höjas till fängelse från och med en månad till och med två år. Är brottet begånget i ämbete eller tjänst, eller är det eljest i allmän lag med straff belagt, vare straff såsom där sägs, där ej genom vad nyss stadgats högre ansvar är å brottet satt.

Mom. 2. Till ansvar må ej dömas för utlämnande eller offentliggörande av handling, som omförmåles i §§ 3 eller 4, med mindre vetskaper förefunnits, att handlingen bort hemlighållas, för uppenbarande av hemlighet, som i § 5 mom. 1 eller 2 avses, med mindre vetskaper förefunnits, att densamma bort hållas lönnlig, eller för offentliggörande i tryck av handling, varom i §§ 8, 10 eller 11 förmåles, med mindre vetskaper förefunnits, att handlingen efter ty för varje fall finnes föreskrivet ej bort i tryck utgivas.

Vad sålunda stadgats äger ej tillämpning vid fråga om ansvar för förbrytelse i ämbete eller tjänst.

Motiveringen lyder sålunda:

»Det har ansetts lämpligast att söka i ett sammanhang upptaga de erforderliga bestämmelserna angående *straff* för åsidosättande av föreskrifterna i detta kapitel. Den strafflatitud, som därvid måste användas, blir visserligen vidare, än som är fallet med det i gällande tryckfrihetsförordning använda system. I många fall äro emellertid de bötesstraff, som där ifrågakomma, alltför snävt tillmätta. Härtill kommer, att, medan vid fråga om förbrytelser, som avses i § 1 detta kapitel, gällande tryckfrihetsförordning stadgar straff såsom för tjänstens försummelse, straffbestämmelserna i den nya lagen äro avsedda att i förekommande fall träffa även kommunala samt allmänna inrättnings och allmänna stiftelsers tjänstemän, även i den mån 25 kap. strafflagen ej är å dem tillämpligt.

De skäl, som i de i § 2 mom. 4 fjärde stycket gällande tryckfrihetsförordning avsedda fall — nämligen farligheten av de förbrytelser, som där omförmälas — föranlett, att i straffsatsen upptaga även fängelse, hava ansetts böra gälla i samtliga de fall, som avses i §§ 3, 4 och 5 detta kapitel.

Lika med vad som enligt tryckfrihetsförordningen gäller, har i det i § 4 detta kapitel avsedda fall — jämför även strafflagen 8 kap. §§ 18 och 19 — såsom förutsättning för straffbarhet i regel ansetts böra fordras *vetskap* att den handling, varom i varje fall kan vara fråga, bör hållas hemlig. Detsamma har ansetts böra gälla även i fråga om brott mot § 3.

Att för straffbarhet i de i § 5 avsedda fall fordras vetskap, att fråga är om hemlighet, som där avses, överensstämmer med nyssberörda bestämmelser i allmänna strafflagen.

Fordran på vetskap därom, att handling, som avses i förslagets § 10, obehörigen utlämnats, såsom förutsättning för straff för handlingens offentliggörande i tryck är hämtad från gällande tryckfrihetsförordning. Enahanda förutsättning har av skäl, som ej torde tarva närmare förklaring, ansetts böra gälla även vid fråga om straff för offentliggörande av handling, som avses i §§ 8 och 11.»

De brott, som med § 15 i 1912 års förslag straffbelagts, äro:

1. obehörig vägran att utlämna offentliga handlingar (brott mot § 1 i förslaget; jfr förevarande förslag mom. 1:o och 2:o);

2. obehörigt utlämnande av handlingar, vilkas utlämnande förbjudits av TF (brott mot §§ 2, 4, 6—13 i förslaget, jfr förevarande förslag mom. 5:o—38:o). Observeras bör, att till denna kategori enligt 1912 års förslag även höra vissa fall, då TF ej själv omedelbarligen bestämt om vissa handlingars hemlighållande, utan överlåtit åt andra att därom besluta (exempel § 3: handlingar..., vilkas offentliggörande Konungen... förbjudit, må icke... offentliggöras)¹. Med denna formulering kunde tydligtvis brytandet av dylika förbud betecknas som »brott mot föreskrifterna i detta kapitel».²

3. otillåten tryckning av handlingar (brott mot §§ 2—4, 6—13 i förslaget, jfr förevarande förslag mom. 43:o—47:o);

4. brytande mot vissa vid utlämnande gjorda förbehåll (se § 7 mom. 2, §§ 10 och 11 i förslaget, jfr förevarande förslag mom. 15:o, 17:o, 18:o, 24:o, 28:o, 31:o).

5. sådant offentliggörande i tryck, som beröres i § 5 av förslaget.

Kategorierna nr 1—3 och 5 betecknades som »brott mot föreskrifterna i detta kapitel». Kategorien nr 4 nämndes särskilt.

De brott, varom talats under nr 1—4, måste även i förevarande förslag straffbeläggas. Det har skett med samma formulering som i 1912 års förslag. Däremot bortfaller kategorien nr 5, enär § 5 i förslaget saknar motsvarighet.

¹ I andra fall brukades däremot formen av ett bemyndigande; se t. ex. § 2 mom. 2 första stycket (»och äge»... etc.), § 3 mom. 1 sista satsen, § 8 mom. 1 andra stycket.

² Måhända var dock uttrycket icke fullt egentligt i de fall, som beröras i noten ovan.

Med den uppställning, som det nu framlagda förslaget har erhållit, har det följt att man ytterligare torde böra straffbelägga handlingar:

6. obehörig vägran att utlämna sådana handlingar, som skola vara offentliga enligt Kungl. Maj:ts eller kommunalmyndighets förordnande, som beslutats enligt mom. 42:o.

Vidare har det måst iakttagas, att bemyndiganden att förbjuda handlingars utlämnande (se ovan under nr 2) i det förevarande förslaget kommit till användning i väsentligt större omfattning än i 1912 års förslag. Sådana förbud skola enligt förslaget i särskilda fall kunna meddelas genom lag, av Kungl. Maj:t, av riksdagens kamrar, och av vissa myndigheter. I förslaget hava dessa bemyndiganden regelbundet erhållit den formuleringen, att vederbörande »må» eller »äga» förbjuda utlämnande. Därmed att sålunda förbudet ej kommer till uttryck i TF, följer emellertid att termen »brott mot föreskrifterna i denna §» icke blir fullt tillfredsställande. Brytande av sådant förbud mot utlämnande, som stadgats annorledes än genom TF, blir nämligen därmed ej straffbelagt. Med hänsyn härtill har i förslaget måst särskilt straffbeläggas:

7. obehörigt utlämnande av handlingar i strid med förbud, som med stöd av TF § 2 meddelats genom lag eller i administrativ ordning.

Kategorierna nr 6 och 7 hava i förslaget blivit särskilt upptagna såsom straffbelagda.¹

Liksom i 1912 års förslag upptages först (i första stycket) en allmän straffbestämmelse (böter fr. o. m. 5 t. o. m. 500 kronor).

Höjning av straffet till fängelse fr. o. m. en månad t. o. m. 2 år möjliggöres (genom andra stycket) i samma fall som i 1912 års förslag, och dessutom, i huvudsaklig överensstämmelse med gällande rätt, vid brott mot mom. 11:o. Härtill hava av lätt insedda skäl även lagts första och tredje styckena i mom. 12:o.

Ett väsentligt högre straff än eljest upptages i gällande TF i und. 21 (böter t. o. m. 10,000 kronor, fängelse fr. o. m. 1 t. o. m. 6 månader). Härtill har hänsyn tagits genom det tredje stycket i mom. 48:o och förslaget till lag om ändrad lydelse av 7 och 8 §§ i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar.

Fjärde stycket upptager, i likhet med 1912 års förslag, ett stadgande, enligt vilket, då brott begåtts i ämbete eller tjänst eller eljest är i allmän lag med straff belagt, straff skall ådömas enligt allmän lag, där ej genom vad i TF stadgats högre straff blivit bestämt. Enligt förslaget skall sålunda i intet fall den strängare princip komma till användning, som nu för ett enstaka fall (und. 21) gäller (efter förebild av strafflagen 25 kap. 18 §): att nämligen TF:s straff och det straff, som annorstädes stadgas, sammanläggas.

Frågan, i vad mån vetskap om att en handling skall hemlighållas bör uppställas såsom förutsättning för straffbarhet, besvaras i gällande rätt så, att

¹ Utgivande i tryck av sådana handlingar, vilkas utlämnande avses under p. 7, innebär »brott mot föreskrifterna i denna §» (jfr mom. 43:o) och behöver sålunda ej särskilt nämnas.

offentliggörande i tryck i vissa fall endast straffas, då det är veterligt för vederbörande, att handlingen »bör hemlighållas» (und. 3, 4, 5, 19) eller är »obehörigen utlämnad» (und. 14, 16, 20, 21). I ett enda fall utgör vetskap om handlingens egenskap att bära hemlighållas villkor även för att *utlämnande* skall bestraffas (und. 19). I 1912 års förslag löstes frågan så, att fordran på vetskap om handlingens hemliga natur uppställdes i avseende *tryckning* i strid mot 3, 4, 8, 10 och 11 §§ (jfr förevarande förslag mom. 9:o, 10:o, 20:o—23:o, 25:o, 26:o, 28:o och 31:o), och dessutom för *utlämnande* i strid mot 3 och 4 §§, dock att vid ansvar för förbrytelse i ämbete eller tjänst straffbarhet skulle inträda oberoende av vetskap om handlingens nu ifrågavarande egenskap.

Till undvikande av att straffbuden komma att verka med otillbörlig hårdhet torde det befinnas erforderligt att i TF upptaga ett stadgande av ungefärligen det innehåll, att till ansvar för offentliggörande i tryck av vissa i § omförmälda handlingar må, där ej fråga är om ansvar för förbrytelse i ämbete eller tjänst, endast i det fall dömas, att vetskap förefunnits, att handlingen efter ty för varje fall finnes föreskrivet ej bort i tryck utgivas. För att det skall kunna avgöras, för vilka kategorier av handlingar ett dylikt stadgande enligt allmänna straffrättsliga principer må vara erforderligt, måste det emellertid klargöras, i vad mån enligt dessa principer villfarelse i avseende å en handlingens hemliga natur även utan ett dylikt stadgande bör skydda för straff. Det har antagits icke strida mot utredningsuppdragets innehåll att lämna detta rent straffrättsliga spörsmål å sido och — under erinran om behovet av bestämmelser i ämnet — i förslaget icke upptaga några sådana.

49:o.

(jämte § 4 3:o).

Gällande rätt upptager endast i fem fall konfiskationspåföljd (und. 3: mobiliseringshandlingar, und. 4: handlingar i spionerimål, und. 19: anbud m. m., und. 20: vattenfallsstyrelsens kontrakt, und. 21: handlingar angående monopolkontroll).

*Konfiska-
tion.*

I 1912 års förslag ingick, att skrift som utgivits i strid mot bestämmelserna i § 2 mom. 1 eller 2 eller §§ 3, 4 eller 5 (jfr förevarande förslag mom. 5, 6, 9 och 10 samt TF § 3 10:o) »må kunna konfiskeras».

Förslaget upptager konfiskationspåföljd dels i alla de i 1912 års förslag berörda fallen, dels i de fall, där den nu är stadgad. Det har icke kunnat förbises, att påföljden knappast framstår som särskilt angelägen i vissa av sistberörda fall; i alla händelser kan tvekan råda, huruvida fullgod anledning funnits att i dessa fall mer än i andra bereda det särskilda skydd denna påföljd innebär. Men det har icke ansetts lämpligt att utan särskild anledning föreslå ändring i så nyligen beslutade bestämmelser.

Där konfiskation nu finnes föreskriven i TF (i § 2 eller annorstädes), utgör den en nödvändig påföljd till straffet. 1912 års förslag gick däremot ut på att konfiskationen i varje särskilt fall skulle bero av domstolens beslut.

»Det kan», yttrade kommittén, »säkerligen icke sägas vara av något tvingande behov påkallat att i varje fall, där en skrift i någon punkt överträtt lagens ramar, dess spridning helt och hållet undertryckes. Fastmera bör kravet på ett dylikt undertryckande bedömas efter ett varsamt avvägande av faran för dess skadliga verkningar för det allmänna eller för enskilda å ena sidan, verkningarna av det ifrågasatta ingreppet å andra sidan. Ett sådant avvägande kan icke ske i lagbud, utan måste överlämnas åt domstolens bedömande i det enskilda fallet.»

Det kan synas betänkligt att nu med avseende å § 2, i överensstämmelse med 1912 års förslag, införa en annan princip än den som gäller i § 3. Å andra sidan har det, då konfiskationspåföljden skolat införas på nya områden, bort tillses, att detta icke sker i en form, som, där den nu tillämpas, mött berättigad kritik såsom onödigt tung och osmidig. Den sistnämnda synpunkten har ansetts böra tillmätas den största betydelsen. Förslaget följer sålunda på denna punkt 1912 års förslag.

Ändrad lydelse av TF § 4 3:o.

Av den uppställning förslaget erhållit, följer att den i TF § 4 3:o (om rätten att belägga skrifter med kvarstad) förekommande hänvisningen till TF § 2 4:o måste ersättas med en hänvisning till TF § 2. I detta sammanhang har emellertid måst beaktas, att stadgandet i TF § 4 3:o — såsom påpekats av Alexanderson (Föreläsningar över den svenska tryckfrihetsprocessen, s. 40) — är felredigerat, i det att det vilar på den felaktiga förutsättningen att varje enligt § 2 4:o brottslig publicering skulle medföra konfiskationspåföljd. Sammanhanget är enligt redogörelsen i 1912 års betänkande följande:

»Vid 1840—41 års riksdag antogs ock av tre stånd ett vilande förslag till grundlagsändring, enligt vilket jämväl varje brott mot publikationsförbud i § 2 mom. 4 skulle medföra skriftens konfiskering, men förslaget föll på det fjärde ståndets motstånd. Såsom ett minne av detta ändringsförsök kvarstår det nuvarande stadgandet i § 4 mom. 3, att brott mot nyssnämnda § 2 mom. 4 grundar kvarstadsrätt. Men tydligen är detta stadgande en död bokstav; ty rätten att belägga med kvarstad har till nödvändig förutsättning, att konfiskation skall kunna äga rum.»

Det torde vara lämpligt att, då stadgandet i allt fall skall ändras, icke låta denna oformlighet kvarstå. Stadgandet har därför bragts till överensstämmelse med innehållet i TF § 2.

50:o.

Handlings offentlighet utesluter ej ansvar för tryckfrihetsmissbruk.

Stadgandet i mom. 50:o överensstämmer helt med 1912 års förslag § 17. Följande motivering lämnas i betänkandet:

»Enligt gällande tryckfrihetsförordning lärers frågan, huruvida den, som utger en jämlikt § 2 mom. 4 till publikation tillåten allmän handling, lik-

visst kan ställas till ansvar för dess innehåll jämlikt § 3, böra nekande besvaras. Så har i allt fall en stadig praxis tolkat lagen. Häruti gives blott en modifikation, som emellertid just bestyrker regeln, genom stadgandet i näst sista stycket av § 2 mom. 4, där särskilt bötesstraff stadgas för den, som genom trycket kungör 'sådant som rörer styggelser, eller högeligen sårar blygsamheten, eller innehåller hädelser mot Gud, eller lastliga uttryck om rikets varande överhet, eller vad i avseende på personer, vilka ett mål icke egentligen beträffar, kunde i sådana handlingar hava influtit otidigt, anstötligt eller förklenligt — utan så vida, vad i sistnämnda fall angår, åberopandet skulle av domaren, som sist i målet dömt, provas nödvändigt till upplysning och styrkande av själva huvudsaken'.

Samma ståndpunkt intages av 1871 och 1872 års förslag, såsom framgår av deras § 5 mom. 6, jämfört med de föregående momenten i samma §.

I 1887 års förslag § 5 mom. 2 stadgas däremot att 'rättigheten att i tryck offentliggöra enskild handling', hörande till ett allmänt ärende, 'medför ej befrielse från ansvar för innehållet, där detsamma befinnes brottsligt'. Härtill fogas emellertid det förbehåll, att 'offentliggörande av enskild handling i rättegångsmål må föranleda ansvar endast för vad av innehållet kan vara av beskaffenhet att såra tukt och sedlighet eller innefatta smädelse mot någon som saken icke rör'.

I sistnämnda förslags motiver yttras i ämnet följande: 'Frågan huruvida den, som utger offentliga handlingar, skall vara ansvarig för deras innehåll, synes tryckfrihetsförordningen vilja besvara nekande. En sådan ansvarsfrihet bör väl dock såsom regel fastställas endast för handlingar och skrifter utgångna från den offentliga myndigheten själv. Men om enskild person till offentlig myndighet ingivit en handling, vars innehåll befinnes brottsligt, bör han ej därigenom hava förvärvat rätt att strafflöst offentliggöra den. För sådana handlingar bör därför ansvar äga rum, med den inskränkning som är nödig för bevarande av rättigheten att meddela redogörelse för domstolarnas offentliga förhandlingar.'

Vad här yttrats angående det berättigade i att ett publicerande i tryck av till offentlig myndighet ingiven handling sker under vanligt ansvar för tryckfrihetsmissbruk, torde befinnas fullt riktig, och angelägenheten av en dylik regels införande har ock vunnit skarp belysning i åtskilliga inträffade rättsfall. Däremot äro kommitterade icke ense med 1887 års förslag vare sig i vad det undantager rättegångshandlingar från denna regel eller i vad det vill uppställa en motsatt regel i fråga om publicerade handlingar, som utgått från offentlig myndighet. Kommitterade vilja härvid erinra om, att frågan huruvida en tryckt skrift innefattar tryckfrihetsmissbruk icke beror på de använda ordalagen allena, utan därjämte på de omständigheter, varunder och det framträdande syfte, vari offentliggörandet sker. Till följd härav kan ock ett och samma innehåll, ordagrant lika avtryckt i två olika skrifter, mycket väl bliva att bedöma helt olika. Om ett brottsligt upprop exempelvis avtryckes i en tidning för att framkalla harm och avsky eller för att påkalla uppmärksamheten å den brottsliga trafik som genom nämnda upprops spridande bedrives, eller i en språkvetenskaplig tidskrift av intresse för språkformens egenheter, innebär detta avtryckande självfallet icke ett tryckfrihetsbrott. På samma sätt behöver ett avtryckande av en handling i ett mål ingalunda medföra samma ansvar som publicerande av samma handling omedelbart av författaren; mycket beror härvid på den ram, vari den avtryckta handlingen insatts. Å andra sidan kan ett avtryck av en av offentlig myndighet avfattad handling, exempelvis en redan upphävd straffdom, publiceras på ett så försåtligt sätt, att publicerandet innebär ett tryckfrihetsbrott.

Tages hänsyn till detta förhållande, som genom lagtextens lydelse i förvarande paragraf blivit särskilt framhåvt, torde man finna att den ifrågasvarande regeln om ansvarighet för det tryckfrihetsmissbruk, som offentliggörandet kan innebära, kan och bör givas en generell tillämplighet.»

Svea Hovrätt och *Göta Hovrätt* ävensom *Svenska Tidningsutgivareföreningen* hava i sina yttranden framhållit önskvärdheten av ett sådant stadgande, som här föreslagits.

U t d r a g
ur
Förslag till tryckfrihetsordning 1912.

KAP. 2.

Om allmänna handlingars offentlighet.

§ 1.

Mom. 1. Till främjande af en fri utöfning af rättigheten att i tryck afhandla allmänna ärenden och sättet för deras handhafvande skall, därest ej här nedan uttryckligen annorlunda stadgas, det vara en hvar tillåtet att i tryck utgifva Kungl. Maj:ts i statsrådet och i kommandomål, Riksdagens, allmänt kyrkomötes, domstolars, ämbetsverks och öfriga till statens förvaltning hörande myndigheters, ämbets- och tjänstemäns, beredningars och kommittéers beslut, protokoll och skrivelser jämte alla andra hos dem förvarade handlingar af hvad namn och beskaffenhet de vara må; och skola förty, med nedan stadgade undantag, alla sådana handlingar utan tidsutdräkt utlämnas till den det äskar i bestyrkt afskrift mot vederbörlig lösen eller, om ej betydande hinder möter, till afskrifning på stället utan lösen.

Mom. 2. Hvad ofvan sagts om rätten att till afskrifning på stället utbekomma och i tryck utgifva handling skall ock, med här nedan stadgade inskränkningar, gälla alla till kommuners, tingslags, härads eller läns förvaltning hörande myndigheters, representationers, styrelser, nämnders, beredningars och kommittéers handlingar, äfvensom, med den ytterligare inskränkning, hvarom Konungen för särskildt fall förordnar, allmänna af Konungen stadfästade inrättnings och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas af offentlig myndighet eller representation.

I fråga om rätt att i afskrift utbekomma sådan handling gälle hvad därom särskildt stadgas.

Mom. 3. Tillhandahållande af handling, som ofvan nämnts, åligge närmast den, åt hvilken dess vård på grund af meddelad särskild föreskrift, innehafvande tjänst eller erhållet uppdrag blifvit anförtrodd.

Är ej sålunda bestämdt, af hvem handlingen skall vårdas, åligga tillhandahållandet den myndighet eller inrättning, hos hvilken i eller för dess verksamhet handlingen finnes.

§ 2.

Mom. 1. Protokoll inför Konungen i statsrådet och i kommandomål må icke utan Konungens tillstånd utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter protokollets datum. Om särskildt protokoll enligt § 9 regeringsformen är i § 3 mom. 1 stadgadt.

Af statsmyndighet tillsatta kommittéers och tillfälliga beredningars protokoll och handlingar i ärenden, som utgöra föremål för deras behandling, må icke utan myndighetens tillstånd utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän utlåtande i ärendet afgifvits eller detsamma eljest slutbehandlats.

Mom. 2. Riksdagens kamrars protokoll och handlingar vid öfverläggning

inom stängda dörrar må icke utan samtycke af vederbörande kammare utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter protokollets eller handlingens datum; och äge kammare, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, besluta, att dylik handling äfven efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas. Hvad nu är sagdt skall äga motsvarande tillämpning å protokoll inför de i § 54 regeringsformen omförmälda deputerade samt handlingar i ärenden, som af dem behandlas, dock att offentliggörande af sådan handling, förrän femtio år förflutit från dess datum, äfvensom dess hemlighållande under längre tid skall bero af Konungen.

Konstitutionsutskottets protokoll och handlingar rörande granskning af statsrådsprotokoll och af protokoll, hållna inför Konungen i kommandomål, må icke utan utskottets samtycke utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter det granskade protokollets datum.

Stats- och bankoutskottens, Riksdagens revisorer, riksgäldskontorets och riksbankens protokoll och handlingar rörande hemliga ärenden må icke utan tillstånd af vederbörande utskott, Riksdagens revisorer eller vederbörande fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksbanken utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter protokollets eller handlingens datum.

Riksdagens utskotts protokoll och handlingar i andra fall än de ofvan nämnda äfvensom allmänt kyrkomötes utskotts protokoll och handlingar i ärende, som af utskottet behandlas, må icke utan samtycke af vederbörande utskott utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän utskottets utlåtande eller memorial i ärendet till Riksdagen eller kyrkomötet afgifvits eller detsamma af utskottet eljest slutbehandlats.

Mom. 3. Af kommuners, tingslags, härads eller läns representationer tillsatta utskotts, kommittéers och tillfälliga beredningars protokoll och handlingar i ärenden, som utgöra föremål för deras behandling, må icke utan samtycke af den, som tillsatt utskottet, kommittén eller beredningen, utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän utlåtande i ärendet afgifvits eller detsamma eljest slutbehandlats.

§ 3.

Mom. 1. Inför Konungen i statsrådet hållet särskildt protokoll, hvarom i § 9 regeringsformen förmäles, äfvensom sådana andra handlingar i ärenden angående rikets förhållande till främmande makt, hvilkas offentliggörande Konungen med hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerligen viktiga skäl förbjudit, må icke utan Konungens tillstånd utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän femtio år förflutit från handlingens datum; och äge Konungen, där rikets säkerhet eller rätt det fordrar, förordna, att handlingen äfven efter nämnda tids förlopp skall hemlighållas.

Mom. 2. Handlingar i diplomatiska och konsulära ärenden, som röra främmande makt eller dess förhållanden, må, ändå att desamma icke skola enligt mom. 1 hållas hemliga, icke i andra fall eller i annan ordning än Konungen bestämmer utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän tjugufem år förflutit från handlingens datum.

Mom. 3. Andra handlingar i ärende rörande aftal mellan Sverige och utländsk makt eller mellan svensk och utländsk ämbetsmyndighet, må, sedan myndighet, som har att taga befattning med ärendet, beslutat deras hemlighållande, icke utlämnas eller i tryck offentliggöras, förrän aftalet slutits eller förhandlingarna i ärendet eljest slutförts.

§ 4.

Mobiliseringsplaner för hären och flottan, planer för deras sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, äfvensom sådana

handlingar angående omfattningen, beskaffenheten och belägenheten af deras mobiliseringsförråd och mobiliseringsutrustning samt sådana kartor, ritningar, afbildningar och beskrifningar angående rikets fästningsverk, örlogsstationer och varf, militära positioner, minförsvar, annat för krigsbruk afsedt materiels tekniska byggnad och beskaffenhet, kommunikations- och förbindelseleder, experiment och uppfinningar, hvilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart försvaga dess försvarsförmåga, må ej utan Konungens tillstånd utlämnas eller i tryck offentliggöras, sedan Konungen i statsrådet fattat beslut, att dessa handlingar skola hållas hemliga.

§ 5.

Mom. 1. Upplysning, som veterligen innefattas i handling, hvilken enligt §§ 3 eller 4 skall hållas hemlig, må, äfven om densamma annorledes än af handlingen erhållits, icke utan tillstånd, som i samma §§ för hvarje fall omförmäles, i tryck offentliggöras.

Mom. 2. Ej må eljest hemliga underhandlingar, rådslag eller slut, därå rikets säkerhet eller rätt mot främmande makt ligger, utan Konungens tillstånd genom tryck uppenbaras.

Mom. 3. Afbildningar och beskrifningar af rikets fästningsverk och öfriga fasta försvarsanstalter, hvilkas offentliggörande uppenbart är ägnadt att försvaga rikets försvarsförmåga, må ej heller i andra fall än ofvan afses utan Konungens tillstånd i tryck utgifvas.

Mom. 4. Konungen äge under krigstid eller vid krigsfara förbjuda kungörande i tryck af andra underrättelser om krigsmaktens styrka, ställning eller rörelser eller om andra åtgärder eller anstalter för försvaret än ofvan nämnts.

§ 6.

Mom. 1. Till polismyndighet eller åklagare inkomna angifvelser, anmälningar och rapporter om brott, så ock andra hos polis- eller åklagarmyndighet befintliga handlingar i dylika ärenden må ej utlämnas, så länge det skärligen kan befaras, att den brottsliges upptäckande eller sakens utredning däri genom hindras.

Mom. 2. Utdrag af det i riket inrättade straffregister må ej meddelas i vidsträcktare mån än som föranledes af lag, stiftad i den ordning § 87 regeeringsformen stadgar.

Mom. 3. Protokoll och handlingar i förlikta brottmål må ej utan parternas tillstånd i tryck offentliggöras, förrän femtio år efter deras död.

Mom. 4. Handling, som utlämnats i strid mot hvad i mom. 1 och 2 stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 7.

Mom. 1. Utdrag af kyrkoböcker eller af andra handlingar rörande självården eller kyrkotukten eller af de enligt gällande författningar i särskilda städer förda mantalsböcker, i hvad de angå enskilda personers lefverne och seder, må, såvidt de lända dem till skada eller förklenande, icke meddelas i andra fall än allmän lag eller författning stadgar.

Mom. 2. Handlingar rörande allmänna hälso- eller sjukvården, fattigvården, barnavården eller fångvården, må, försåvidt de angå enskildes personliga förhållanden, icke utlämnas från myndighet eller inrättning, som i § 1 afses, i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, därest ej med hänsyn till de förhållanden, hvarunder utlämnande ifrågasättes, kan antagas, att desamma ej komma att missbrukas till skada eller förklenande för den, som däri afses.

För vinnande af trygghet härutinnan må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas nödiga.

Mom. 3. Handling, som utlämnats i strid mot hvad i mom. 1 och 2 stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 8.

Mom. 1. Skrifvelse, som i ärende angående förvärf af fast egendom för statens räkning inkommit till eller utgått från den myndighet, som handlägger ärendet, äfvensom andra hos myndigheten befintliga handlingar i ärendet må icke utan myndighetens samtycke utlämnas i vidare mån än för ärendets pröfning erfordras, förrän bindande aftal slutits angående förvärfvet eller förhandlingarna eljest slutförts.

Kommer bindande aftal icke till stånd, äge myndigheten besluta, att de genom dess försorg i ärendet utförda kostnadsberäkningar och prisbestämningar fortfarande må hemlighållas under högst fem år från deras upprättande.

Mom. 2. I stadgad ordning infordrade skriftliga anbud, som till myndighet inkommit i ärende angående upphandling eller utförande af arbete för statens räkning eller försäljning eller upplåtelse af staten tillhörig egendom eller annat, må, innan de slutligen pröfvats, icke till annan än anbudsgifvaren utlämnas i vidare mån än för pröfningen befinnes nödvändigt.

Kostnadsberäkningar och prisbestämningar, hvilka i dylikt ärende utförts genom myndighets försorg, må icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän bindande aftal i ärendet slutits. Kommer sådant icke till stånd, gälle hvad i mom. 1 för sådant fall finnes stadgadt.

Mom. 3. Kartor, prof, modeller, ritningar och tekniska beskrifningar, som till myndighet ingifvits i ärende angående förvärf af egendom eller annat för statens räkning eller angående utförande af arbete för statens behof, må, om förbehåll gjorts om deras hemlighållande, icke utlämnas, så länge förbehållet är gällande, i vidare mån än för ärendets pröfning erfordras, förrän tio år förflutit efter det de till myndigheten ingäfvos. Sedan bindande aftal kommit till stånd, vare dock förbehållet icke gällande i fråga om handling, som legat till grund för aftalet.

Har i ämne, som tillhör statens tekniskt industriella förvaltning, handling, som nyss nämnts, upprättats genom myndighets försorg för att användas för dess räkning, må densamma icke utlämnas utan myndighetens samtycke, förrän tio år förflutit efter dess upprättande.

Mom. 4. Soliditets- och kompetensupplysningar, som till myndighet ingifvits vid fråga om åtagande att till staten något utgifva eller annorledes än såsom ämbets- eller tjänsteman för dess räkning utföra arbete eller eljest något fullgöra, må icke utlämnas i vidare mån än för ärendets prövning eller för bevakande af statens rätt erfordras utan samtycke af den, som däri afses, förrän tio år förflutit efter det de till myndigheten inkommo.

Mom. 5. Hvad i mom. 1—4 är stadgadt om statens myndigheter och om handlingar, hörande till deras förvaltningsområde, skall äga motsvarande tillämpning i fråga om de i § 1 mom. 2 afsedda myndigheter och inrättningar.

Handling i ärende rörande aftal om erhållande af lån för kommuns, tingslags, härads eller landstings räkning, må, i mån som förbehåll gjorts om dess hemlighållande, samt myndighet, som handlägger ärendet, sådant beslutat, icke så länge förbehållet är gällande utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän fem år förflutit från handlingens datum.

Handling i ärende angående uppgörande af ny eller ändring i gällande stadsplan må, därest myndighet, som handlägger ärendet, sådant beslutat, icke utan myndighetens samtycke utlämnas, förrän planen skall, enligt hvad därom särskilt är stadgadt, hållas tillgänglig.

Mom. 6. Handling, som utlämnats i strid mot hvad i denna § stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 9.

Uppgifter, som skattskyldige till ledning för egen taxering aflämna till beskattningsmyndigheter, må ej utlämnas till andra än dem, som enligt skatteförfattningarna äga taga del af samma uppgifter. Uppgift, som utlämnats i strid mot hvad sålunda stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 10.

För officiell statistik lämnade uppgifter, som afse namngifna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, må ej utlämnas, förrän fem år förflutit från uppgiftens datum; dock att, såvida med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål, för hvilket den åstundas, och omständigheterna i öfrigt kan antagas, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som afgifvit uppgiften eller eljest däri afses, utlämnande äfven före sagda tidpunkt må äga rum. För vinnande af trygghet härutinnan må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas erforderliga.

Uppgift, som utlämnats i strid mot hvad sålunda stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 11.

De vid statens järnvägar och postverket förda anteckningar och journaler samt öfriga handlingar angående hvad där befordras eller behandlas, må, i hvad de angå enskildes affärsförhållanden, icke utlämnas i andra fall än allmän lag eller författning stadgar, förrän två år förflutit från handlingens datum, därest ej med hänsyn till de förhållanden, hvarunder utlämnande ifrågasättes, kan antagas, att desamma icke komma att missbrukas till skada för den, som däri afses. För vinnande af trygghet härutinnan må vid utlämnandet kunna göras de förbehåll, som prövas nödiga.

Handling, som utlämnats i strid mot hvad sålunda stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 12.

Till bank- eller försäkringsinspektionen inkomna handlingar, därifrån utgångna skrivelser samt där förda protokoll och anteckningar må, försåvidt de röra enskildes förhållanden till bank eller försäkringsanstalt, icke utlämnas, förrän tjugufem år förflutit från handlingens datum, därest icke vederbörande inspektion för fullgörandet af sin uppgift så pröfvar nödigt. Handling, som utlämnats i strid mot hvad sålunda stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 13.

Ansökningar om patent äfvensom protokoll, beslut och öfriga handlingar i ärende angående sådan ansökning må icke, i hvad de angå uppfinning, därå ej patent beviljats, utan sökandens medgifvande utlämnas i vidsträcktare mån än som föranledes af gällande förordning angående patent och de ytterligare föreskrifter, som kunna, i den ordning § 87 regeringsformen stadgar, meddelas. Handling, som utlämnats i strid mot hvad sålunda stadgats, må icke i tryck offentliggöras.

§ 14.

Om hemlighållande af enskildes mellanhafvanden med postsparbanken, af vissa hos notarius publicus, yrkesinspektionen, statens förlikningsmyndighet

eller myndighet för statens försäkringsverksamhet förvarade handlingar, lika-
som äfven om utlämnande från post- och telegrafverken af försändelser, tele-
gram och handlingar, genom hvilkas bekantgörande bref-, telegram- eller te-
lefonhemligheten kränkes, gälle hvad därom särskildt stadgas.

§ 15.

Mom. 1. Begår någon brott mot föreskrifterna i detta kapitel, eller bryter
någon mot förbehåll, hvarom i § 7 mom. 2 eller §§ 10 eller 11 förmäles, straf-
fes med böter från och med fem till och med femhundra kronor, dock att
för förbrytelse mot §§ 3, 4 eller 5 straffet må kunna höjas till fängelse från
och med en månad till och med två år. Är brottet begånget i ämbete eller
tjänst, eller är det eljest i allmän lag med straff belagdt, vare straff såsom där
sägs, där ej genom hvad nyss stadgats högre ansvar är å brottet satt.

Mom. 2. Till ansvar må ej dömas
för utlämnande eller offentliggörande af handling, som omförmäles i §§ 3
eller 4, med mindre vetskap förefunnits, att handlingen bort hemlighållas,
för uppenbarande af hemlighet, som i § 5 mom. 1 eller 2 afses, med mindre
vetskap förefunnits, att densamma bort hållas lönnlig, eller
för offentliggörande i tryck af handling, hvarom i §§ 8, 10 eller 11 för-
mäles, med mindre vetskap förefunnits, att handlingen efter ty för hvarje fall
finnes föreskrifvet ej bort i tryck utgifvas.

Hvad sålunda stadgats äger ej tillämpning vid fråga om ansvar för för-
brytelse i ämbete eller tjänst.

§ 16.

Skrift, som utgifvits i strid mot bestämmelserna i § 2 mom. 1 eller 2 eller
§§ 3, 4 eller 5, må kunna konfiskeras.

Om ansvar för spridande af skrift, som förklarats konfiskerad, är i kap. 1
§ 8 stadgadt.

§ 17.

Rätt att i tryck offentliggöra handling, hvarom i detta kap. sägs, medför
ej befrielse från ansvar för förbrytelse, som jämlikt kap. 1 §§ 3 eller 4 skriftens
utgifvande kan innefatta.

Översikt

över förhållandet mellan TF § 2 i dess nuvarande lydelse, 1912 års förslag och förevarande förslag.

TF § 2 (nuvarande lydelse) ¹		1912 års förslag ²	1927 års förslag ³	
1:o	första st.	kap. I §§ 1, 3	§ 1 13:o	
2:o				
3:o				
4:o				
und. 1.	und. 1.	§ 1 mom. 1	1:o	
		§ 2 mom. 1 1 st.	5:o	
		mom. 2 1 st.	6:o	
		2 st.	7:o 1 st.	
	und. 2	3 st.	7:o 3 st., 19:o	
		4 st.	7:o 2 st.	
		§ 3	9:o	
		kap. I § 5	44:o—46:o, lag-	
und. 3	und. 3	§ 4	förslaget nr 7:o	
und. 4			10:o	
und. 5			11:o	
und. 6			— ⁴	
und. 7	und. 7	—	— ⁴	
und. 8			§ 6 mom. 3	47:o
und. 9			§ 7 mom. 1	15:o
und. 10			—	16:o, 17:o, lag-
	und. 11	—	förslaget nr 3:o	
			11:o	
			17:o, lagförsla-	
			get nr 2:o	
und. 13	und. 13	§ 6 mom. 2	14:o	
und. 14		§ 14	17:o, 32:o, lag-	
		§ 9	förslaget nr 5:o	
			30:o	
und. 15	und. 15		31:o	
und. 16			34:o	
und. 17			33:o	
und. 18			21:o	
und. 19		§ 8 mom. 2		

¹ Om undantagens numrering se s. 31 n. 1.

² Där kapitelnummer ej anges, avses kap. II.

³ Där §-nummer ej anges, avses § 2.

⁴ Se motiveringen s. 42 ff.

TF § 2
(*nuvarande lydelse*)

und. 20

und. 21

und. 22

sista st.

—

—

—

—

(§ 3 10:o)

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

1912 års förslag

—

—

§ 17

kap. I §§ 1, 3

§ 1 mom. 2

mom. 3

§ 2 mom. 1 2 st.

mom. 3

§ 5

§ 6 mom. 1

§ 7 mom. 2

§ 8 mom. 1

mom. 3

mom. 4

mom. 5 1, 2 st.

mom. 5 3 st.

§ 11

§ 14²

§ 15

§ 16

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

—

1927 års förslag

24:o, lagförsla-

get nr 4:o

32:o, lagförsla-

get nr 6:o

50:o

§ 1 13:o

2:o, 42:o

3:o

8:o

—¹

12:o

17:o, 18:o

20:o

22:o

23:o

25:o 1, 2 st.

26:o

27:o, 28:o

27:o, 29:o, 32:o,

36:o

48:o

49:o

4:o

13:o

25:o 3 st.

35:o

36:o

37:o

38:o

39:o

40:o

41:o

43:o

¹ Se motiveringen s. 45.² Jfr ock ovan und. 14.³ Jfr straffbestämmelserna vid varje särskilt stadgande.⁴ Jfr förbuden mot utlämnande vid varje särskilt stadgande.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Skrivelse till statsrådet och chefen för justitiedepartementet	1
 Lagförslag.	
1:o. Förslag till ändrad lydelse av § 38 mom. 2 riksdagsordningen samt §§ 1, 2 och 4 tryckfrihetsförordningen	5
2:o. Förslag till lag om ändrad lydelse av 25 § i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar den 20 juni 1918	18
3:o. Förslag till lag om hemlighållande av handlingar i ärenden angående behandling av alkoholister	19
4:o. Förslag till lag om utlämnande av vissa till vattenfallsstyrelsens verksamhet hörande handlingar	20
5:o. Förslag till lag om utlämnande av vissa till försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens verksamhet hörande handlingar	20
6:o. Förslag till lag om ändrad lydelse av 7 och 8 §§ i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar den 18 juni 1925	21
7:o. Förslag till lag om vissa handlingars utlämnande från allmänna samlingar	22
 Motivering.	
I. Förslagets allmänna innebörd.	
Offentlighetsprincipens allmänna betydelse	23
Offentlighetsreglernas allmänna innebörd: regler om utlämnande och tryckning av handlingar	24
Ämnets avgränsning	25
Offentlighetsintresset och sekretessintresset, deras avvägning	27
Formen för spörsmålets reglering	31
Översikt över förslagets innehåll	37
Frågor i TF § 2, som ej angå allmänna handlingars utlämnande	41
TF § 1 11:o (gällande TF § 2 1—3:o och 4:o sista stycket), s. 41. — Gällande TF § 2 4:o und. 22, s. 42. — Sekretessbestämmelser i gällande TF som ej avse allmänna handlingars utlämnande, s. 42. — Överflyttning till TF § 2 av TF § 3 10:o?	
Utskottsbehandlingen av lagfrågor rörande allmänna handlingars hemlighållande (RO § 38)	45
 II. Allmänna handlingars offentlighet (TF § 2 1:o—4:o).	
1:o. Statsmyndigheters handlingar	46
Offentlighetsregelns innebörd: vilka myndigheter? s. 47; vilka handlingar? s. 48. Ordningen för handlingars utlämnande, s. 55. Utländska medborgares ställning, s. 60.	
2:o. Kommunalmyndigheters handlingar	61
Gällande rätt, s. 61. Reformförslag, s. 64. Principen, s. 65. Formen för offentlighetens lagfästande, s. 69. Offentlighetsregelns allmänna innebörd, s. 70. Offentlighetsregelns utformning, s. 76. Frågor i samband med regeln om kommunala handlingars offentlighet, s. 82.	
3:o. Ansvarigheten för handlingars utlämnande	84
4:o. Vissa skrifter och handlingar, å vilka TF § 2 ej är tillämplig	85

III. Förbud mot allmänna handlingars utlämnande (TF § 2 5:o—38:o samt lagförslagen n:ris 2:o—6:o).

5:o. Statsrådsprotokoll m. m.	89
6:o. Riksdagens och utrikesnämndens protokoll och handlingar	94
Kyrkomötes och landstings protokoll och handlingar vid sammanträde inom lyckta dörrar, s. 95.	
7:o. Konstitutionsutskottets handlingar	96
Övriga riksdagsutskotts handlingar	96
Handlingar hos kyrkomötets utskott	100
Riksdagens revisorers handlingar	100
8:o. Kommittéers, beredningars och utskotts handlingar	100
9:o. Handlingar i vissa ärenden rörande främmande makt m. m.	101
10:o. Vissa handlingar rörande rikets försvar	110
11:o. Vissa domstolsprotokoll och handlingar	113
12:o. Handlingar rörande utredning om brott m. m.	118
Tidningen Polisunderrättelser, s. 121. Motivering, s. 125.	
13:o. Handlingar rörande inspektionsverksamhet m. m.	126
Vissa handlingar hos hovrätter, s. 128. Handlingar i kronans rättegångsmål, s. 129.	
14:o. Straffregister	130
15:o. Kyrkoböcker m. m.	131
16:o. Handlingar i mål och ärenden enligt giftermålsbalken	134
17:o. och 18:o (jämte de under n:ris 2:o och 3:o upptagna lagförslagen). Handlingar rörande enskildes personliga förhållanden	134
1912 års betänkande, s. 135. Yttranden avgivna 1925: allmän hälso- och sjukvård, s. 139; fattigvård och barnavård, s. 149; alkoholistvård m. m., s. 149; fängvård m. m., s. 153; passärenden m. m., s. 154; pensionsärenden, s. 155; skolväsendet, s. 155; personalärenden, s. 156. Motivering, s. 157.	
19:o. Handlingar i riksbankens och riksgäldskontorets hemliga ärenden	166
20:o—25:o. Allmänna anmärkningar	168
20:o. Handlingar angående fastighetsförvärv	174
21:o. Handlingar i ärenden angående förvärv av annat än fast egendom, utförande av arbete för statens räkning samt försäljning och upplåtelse av staten tillhörig egendom och annat	177
22:o. Handlingar berörande enskildes affärshemligheter	180
Handlingar berörande statens affärshemligheter	184
23:o. Soliditets- och kompetensupplysningar (ävensom andra handlingar i vissa låneärenden och ärenden angående kapitalplacering) m. m.	186
24:o (jämte det under n:r 4:o upptagna lagförslaget). Handlingar rörande vissa slags avtal	192
25:o. Allmän regel om kommunalmyndigheters handlingar av de slag som beröras i mom. 20:o—23:o	194
Handlingar i kommunala låneärenden	194
Handlingar rörande vissa affärsavtal med kommunala myndigheter	195
26:o. Handlingar i stadsplaneärenden	196
27:o—28:o. Vissa järnvägs-, post- och telegrafhandlingar	198
Handlingar hos andra samfärdselanstalter	209
Tullverkets handlingar	209
29:o. Handlingar rörande postsparbanken och postgiro rörelsen	213
30:o. Skattedeklarationer m. m.	214
31:o. Statistiska uppgifter m. m.	215
32:o (jämte de under n:r 5:o och 6:o upptagna lagförslagen). Vissa handlingar rörande företag inom näringslivet	216
33:o. Patenthandlingar	221

	Sid.
34:o. Bank-, fond-, försäkrings- och sparbanksinspektionens handlingar . . .	223
35:o. Handlingar å anstalter för arbetsförmedling	226
36:o. Handlingar rörande rättshjälp samt angående införskaffande och meddelande av upplysningar för enskildes räkning m. m.	228
Handlingar angående medling i arbetstvister	230
37:o. Vetenskapliga utredningar och undersökningar för enskildes räkning	231
38:o. Vetenskapliga utredningar och undersökningar föranstaltade av myndighet	231
IV. Verkställighetsföreskrifter, föreskrifter angående utlämnande av andra än allmänna handlingar; förbud mot handlingars utgivande i tryck; straffbestämmelser m. m. (TF § 2 39:o—50:o och § 4 3:o jämte lagförslaget n:r 7:o).	
39:o. Delvis hemliga handlingar	232
40:o. Verkställighetsföreskrifter	232
41:o. Handlingars utlämnande myndigheter emellan	237
Parts rätt att utbekomma handlingar	239
42:o. Offentlighet och sekretess för andra än kommunalmyndigheter . . .	239
1912 års betänkande, s. 239. Yttranden avgivna 1925, s. 245. Motivering, s. 256.	
43:o. Förbud mot handlingars offentliggörande i tryck	265
44:o—46:o (<i>jämte det under n:r 7:o upptagna lagförslaget</i>). Diplomatiska anteckningar, enskilda brev och biblioteksdeposita	267
47:o. Handlingar i förlikta brottmål	272
48:o. Straffbestämmelser	272
49:o (<i>jämte § 4 3:o</i>). Konfiskation	275
50:o. Handlingars offentlighet utesluter ej ansvar för tryckfrihetsmissbruk .	276
Bilagor.	
1. Utdrag ur förslag till tryckfrihetsordning 1912	279
2. Översikt över förhållandet mellan TF § 2 i dess nuvarande lydelse, 1912 års förslag och förevarande förslag	285

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the general situation and the second section deals with the progress of the work.

2. The second part of the report deals with the results of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the results of the work in the field and the second section deals with the results of the work in the laboratory.

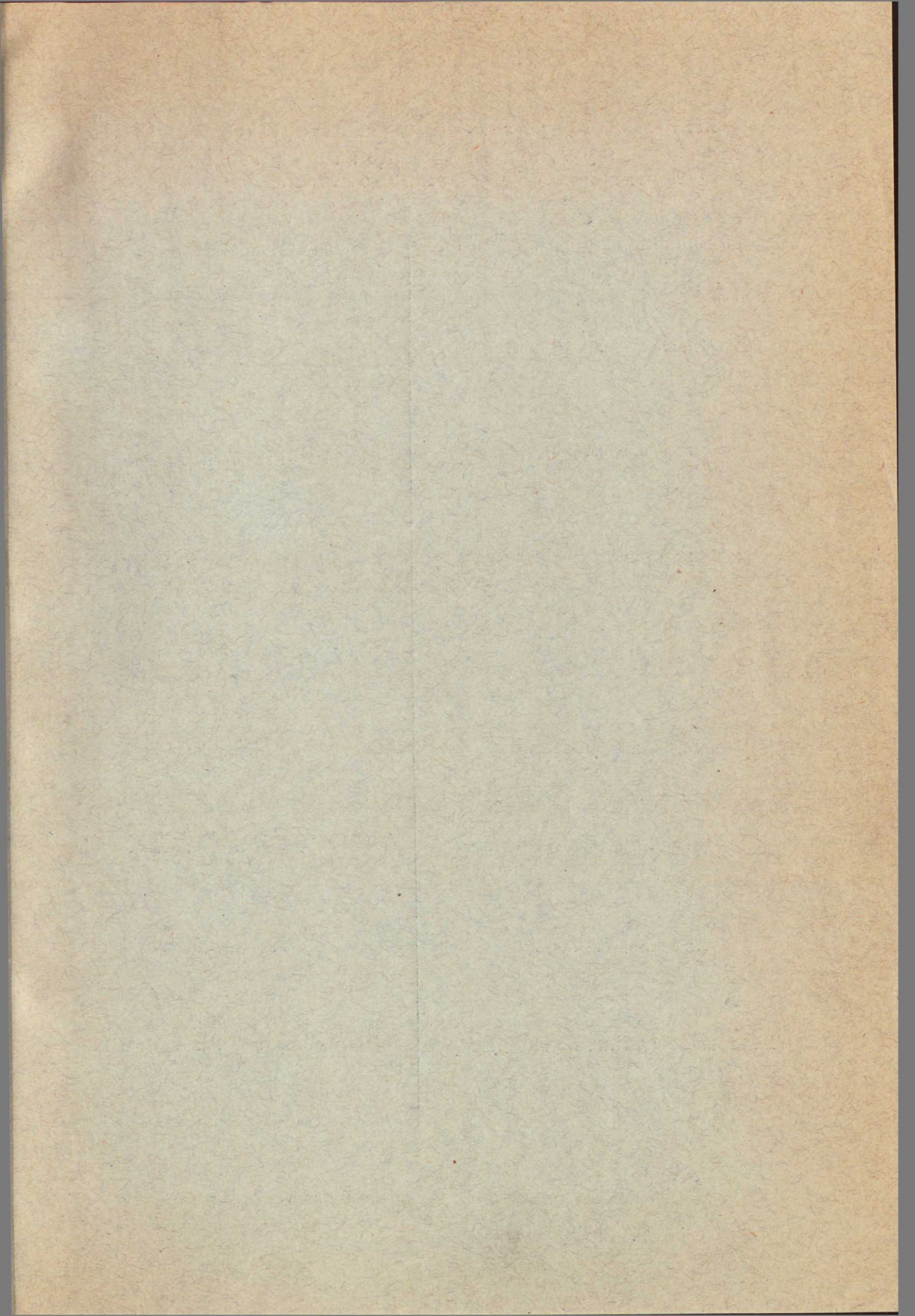
3. The third part of the report deals with the conclusions of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the conclusions of the work in the field and the second section deals with the conclusions of the work in the laboratory.

4. The fourth part of the report deals with the recommendations of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the recommendations of the work in the field and the second section deals with the recommendations of the work in the laboratory.

5. The fifth part of the report deals with the summary of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the summary of the work in the field and the second section deals with the summary of the work in the laboratory.

6. The sixth part of the report deals with the bibliography of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the bibliography of the work in the field and the second section deals with the bibliography of the work in the laboratory.

7. The seventh part of the report deals with the index of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the index of the work in the field and the second section deals with the index of the work in the laboratory.



Statens offentliga utredningar 1927

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. [2]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Betänkande ang. åtgärder för tryggande av skogsvårdsstyrelsernas ekonomi m. m. [1]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.
Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.