Nr 10

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av prop. 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning jämte motioner

Propositionen

I propositionen läggs fram förslag som har samband med att den nya regeringsformen (RF) har börjat tillämpas den 1 januari 1975. Förslagen avser i första hand normgivningsbemyndiganden för regeringen dels beträffande vissa av de ämnen som avses i 8 kap. 7 § RF, dels i fråga om avgifter enligt 9 § samma kapitel. Bemyndigandena behövs för att regeringen, underordnade förvaltningsmyndigheter, landstingskommuner och kommuner skall få i huvudsak samma normgivningskompetens inom de berörda ämnesområdena som f. n.

Bland förslagen kan nämnas förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Bestämmelserna där innebär enligt propositionen att regeringen får de bemyndiganden som behövs för att nuvarande rättsläge på området skall kunna behållas i princip oförändrat. Förslaget innehåller dessutom en nyhet i förhållande till gällande rätt. Det föreslås nämligen att all domstolspersonal, således inte bara domare, skall vara underkastad lagfäst tystnadsplikt i fråga om innehållet i ännu inte meddelade domar och andra liknande beslut och dessutom i fråga om vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar inför sådana avgöranden.

I propositionen läggs vidare fram vissa förslag som innebär att bestämmelser som hittills har stått i författningar som har beslutats av regeringen flyttas över till lag.

I propositionens hemställan föreslår regeringen riksdagen att

dels bemyndiga regeringen att besluta föreskrifter om de avgifter som avses i bilaga 1 till propositionen samt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om sådana avgifter,

dels antaga inom justitiedepartementet upprättade förslag till

1. lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt,
2. lag med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.,
3. lag om ändring i smittskyddslagen (1968:231),
4. lag om ändring i sjukvårdslagen (1962:242),
5. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
6. lag om ändring i lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg,

7. lag om ändring i lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

8. lag om ordning och säkerhet inom järnvägsområde,

9. lag om förbud för redare att i visst fall lämna ut handling som angår den svenska sjöfartsnäringen,

10. lag om ändring i tullförordningen (1973:979),

11. lag om ändring i lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen (1973:979),

12. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om betalningsvillkor vid yrkesmässig försäljning av bilar,

13. lag om ändring i skollagen (1962:319),

14. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om kommuns och landstingskommuns medverkan i utbildning,

15. lag om ändring i studiestödslagen (1973:349),

16. lag om ändring i radiolagen (1966:755),

17. lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.,

18. lag med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen,

19. lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark,

20. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,

21. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av revisor,

22. lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar,

23. lag om explosiva och brandfarliga varor,

24. lag om ändring i brandlagen (1974:80).

Förslagen återges inte här. I stället hänvisas till propositionen.

Motionerna

I ärendet har väckts fyra följmotioner (1975:1813–1816), som alla avser propositionens förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

Motionen 1975:1813 av herr Boo m. fl. (c) avser "att riksdagen beslutar

1. att avslå propositionen 1975:8 i vad avser förslag till Lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt,

2. att uppdra åt regeringen att genom tilläggsdirektiv uppdra åt offentlighets- och sekretesskommittén att företa en inventering och klassificering av tystnadsplikter och att framlägga förslag syftande till större enhetlighet och klarhet vad beträffar reglering och tillämpning av tystnadsplikter".

Motionen 1975:1814 av herr Hermansson m. fl. (vpk) avser "att riksdagen beslutar

1. att avslå regeringens prop. 1975:8 med förslag till lag om tystnadsplikt för offentliga funktionärer,

2. att hos regeringen hemställa om att en särskild utredning tillsättes för att göra en allmän inventering och klassificering av offentliga funktionärers tystnadsplikt".

Motionen 1975:1815 av herr Petersson i Röstånga m. fl. (1 fp, 1 m, 1 c) avser

"1. att riksdagen i skrivelse till regeringen hemställer att en särskild utredning tillsättes för att göra en allmän inventering, klassificering och rättslig systematisering av tystnadsplikter,

2. att riksdagen beslutar att avslå förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt i avvaktan på resultatet av den i punkt 1 begärda utredningen och förslagen från massmedieutredningen och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén".

Motionen 1975:1816 av herrar Wiklund (s) och Sven Gustafson i Göteborg (fp) avser "att riksdagen beslutar

1. att hos regeringen begära att en särskild utredning tillsättes med uppdrag att göra en allmän inventering och klassificering av tystnadsplikter,

2. att § 4 i förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt ges följande tillägg: 'i vad gäller uppgift som föranlett dess hemlighållande',

3. att till förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt foga följande § 5: 'Det åligger regeringen att årligen för riksdagen anmäla de på grund av bemyndigande i denna lag meddelade föreskrifterna',

4. att vidta de följdändringar som kan föranledas av bifall till yrkandet under punkten 3".

I samtliga motioner begärs att en särskild utredning skall göras rörande tystnadsplikter med syfte att inventera, klassificera och rättsligt systematisera dessa. Bakgrunden är dels den oklarhet på dessa områden som sägs gälla, dels angelägenheten att förbereda en kommande lagstiftning på tystnadspliktsområdet i anslutning till de förslag som väntas från bl. a. massmedieutredningen (MMU) och offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) senare i vår. I motionen 1813 föreslås att utredningsuppdraget skall tilldelas OSK.

I motionerna 1813, 1814 och 1815 yrkas avslag på propositionens förslag till lag om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Grunden för yrkandet är huvudsakligen att det enligt motionärerna inte är lämpligt att redan nu – innan resultaten från de på området arbetande utredningarna föreligger och kan vägas in i bilden – besluta någon ny lagstiftning på området som måste få en i hög grad provisorisk karaktär.

I motionen 1816 godtas i huvudsak de skäl som departementschefen ut-

vecklat i propositionen till stöd för den föreslagna lagen om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. För att tillgodose intresset av att riksdagen noggrant följer utvecklingen på området föreslås att regeringen genom en särskild föreskrift i lagen skall åläggas att årligen för riksdagen anmäla vilka föreskrifter som meddelats på grund av bemyndiganden i lagen. Vidare föreslås en detaljändring i 4 § lagförslaget med syfte att motverka att offentliga uppgifter som är intagna i en hemlig handling anses omfattade av tystnadsplikt.

Utskottet

Den nya regeringsformen (RF) som antogs slutligt av riksdagen under våren 1974 har börjat tillämpas den 1 januari 1975. RF förutsätter en omfattande följdlagstiftning. Under år 1974 har därför genom olika riksdagsbeslut flera nya lagar antagits varjämte anpassningar gjorts i ett stort antal äldre lagar. Förslagen i prop. 1975:8 utgör en fortsättning på arbetet med följdförfattningar till den nya RF. Förslagen har samband med reglerna i RF om normgivningsmaktens fördelning. Huvudintresset ägnas åt sådan delegation av normgivningskompetens som behövs för att regeringen och andra myndigheter – i enlighet med vad som förutsattes vid den nya RF:s tillkomst – i det väsentliga skall kunna behålla nuvarande befogenheter att besluta författningar.

Den nya RF:s regler om normgivningsmakten finns samlade i 8 kap. Grundlagsreformen innebär först och främst att den samfällda lagstiftningen försvinner. Riksdagen är ensam lagstiftare, och den beslutar lag i vilket ämne som helst. I fråga om vissa ämnen är lagformen uttryckligen föreskriven, t. ex. i vad gäller föreskrifter av privaträttslig natur och ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, däribland föreskrifter om skatt till staten. Lagformen är också föreskriven för bl. a. bestämmelser om kommunernas befogenheter. Efter bemyndigande i lag skall regeringen genom förordning kunna meddela föreskrifter angående skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, näringsverksamhet, trafik eller ordning på allmän plats, undervisning och utbildning m. m. Regeringen får dock i princip inte begränsa någon av de politiska fri- och rättigheter som nämns i 2 kap. Detta innebär bl. a. att regeringen inte får föreskriva frihetsstraff. Utan särskilt bemyndigande av riksdagen skall regeringen – med vissa begränsningar – vara behörig att genom förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen, den s. k. restkompetensen. Dit hör bl. a. den administrativa normgivningen och offentligrättsliga föreskrifter av neutral karaktär. Propositionen redogör i ett särskilt avsnitt (s. 36–40) närmare för RF:s regler om normgivningsmakten. Utskottet hänvisar till detta.

Förslagen i prop. 1975:8 avser väsentligen sådana bemyndiganden att meddela föreskrifter som avsetts i det föregående. Av skäl som departements-

chefen utvecklar i propositionen är det ingen fullständig samling av begärda bemyndiganden som framlagts genom propositionen. De nu framlagda förslagen kommer alltså att följas av andra. Utskottet har ingen erinran mot den i propositionen förutsatta arbetsplanen och kan godta vad departementschefen i sammanhanget anfört om anpassningen till den nya RF:s regler om normgivningsmakten (prop. s. 40–41) och hans närmare synpunkter på frågan om delegering av normgivningsbefogenhet (prop. s. 42–45).

Av de i propositionen framlagda förslagen har endast ett, förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt, föranlett erinran i följdmotioner. Samtliga följdmotioner i ärendet tar sålunda sikte på detta förslag.

Förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt avser att ge regeringen vittgående fullmakter att meddela föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. 1 § är härvid huvudstadgandet.

Enligt första stycket i 1 § skall regeringen äga befogenhet att för ifrågavarande funktionärer föreskriva förbud att yppa eller utnyttja vad vederbörande erfarit på grund av den offentliga anställningen eller det offentliga uppdraget. Det enda som enligt paragrafen krävs för att sådant förbud skall få meddelas är att "förbudet är påkallat 1. av hänsyn till rikets säkerhet, rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, privatlivets helgd, enskilds personliga säkerhet eller det allmännas eller enskilds behöriga ekonomiska intresse eller 2. i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för förebyggande eller beivrande av brott". De angivna sekretessändamålen är sålunda helt allmänt formulerade. Enligt 1 § andra stycket skall vidare regeringen få överlåta åt statlig förvaltningsmyndighet eller åt kommun eller landstingskommun att meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket. Någon begränsning härvidlag anges inte.

Ytterligare bemyndiganden för regeringen föreslås i 3 och 4 §§. 3 § tar sikte på förbud att inom vissa förvaltningsområden yppa innehållet i "ännu ej meddelat beslut" eller "vad någon har yttrat i förtroende under överläggning i sådan fråga". 4 § avser innehållet i handling som enligt sekretesslagen inte får utlämnas till envar.

I motsats till 1, 3 och 4 §§ avser 2 § lagstadgad tystnadsplikt. Enligt paragrafen får den som är anställd eller fullgör uppdrag vid domstol inte obehörigen yppa innehållet i ännu ej meddelad dom eller i annat ännu ej meddelat beslut som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande uppgifter. Vidare gäller enligt paragrafen förbud att obehörigen yppa vad som har förekommit vid de överläggningar som domstolen håller inom stängda dörrar, när den fullgör sådana uppgifter.

Tystnadsplikter för offentliga funktionärer är ett led i samhällets sekretesskydd. Ett ställningstagande till frågor om sådana plikter bör därför helst inte göras isolerat utan med beaktande också av andra åtgärder inom sekretesskyddet och hur dessa är lagreglerade. Hela frågan om sekretesskydd är i sin tur beroende av överväganden om informations- och yttrandefri-

heterna och deras gränser. I dessa avseenden pågår f. n. ett intensivt utredningsarbete som närmar sig sin fullbordan.

1937 års sekretesslagstiftning berördes inte av det reformarbete beträffande tryckfrihetsrätten som ledde fram till antagandet år 1949 av den nu gällande TF. Härtill bidrog bl. a. att det ansågs lämpligt att en viss erfarenhet skulle vinnas i praxis av den nya TF:s bestämmelser i ämnet innan det omfattande arbetet med sekretessbestämmelserna igångsattes. 1957 års riksdag (KU 1957:4, rskr 182) uttalade att tiden fick anses vara inne för en närmare undersökning av frågan om revision av sekretesslagstiftningen mot bakgrunden av de ändrade samhällsförhållandena och den erfarenhet som vunnits. Vid revisionen borde, enligt vad konstitutionsutskottet uttalade och riksdagen godkände, beaktas om och i vad mån dispens från sekretessbestämmelserna borde medges i vidare utsträckning än vad 1937 års lag i ämnet medgav. Uppdraget att överse lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och därmed sammanhängande frågor gavs åt den 1960 tillkallade *offentlighetskommittén*. I direktiven underströks att riktmärket borde vara att undantag från offentlighetsprincipen skall ske endast där det oundgängligen påkallas av viktiga allmänna eller enskilda intressen. Bland de särskilda frågor som nämndes i direktiven var frågan om sekretessen vid förundersökning i brottmål. Departementschefen erinrade i denna del bl. a. om att det i SOU 1955:17 föreslagits en lagstadgad tystnadsplikt för polis- och åklagarmyndigheter om hithörande förhållanden. Förslaget hade inte lett till någon ändrad lagstiftning. Det hade nämligen ansetts att man borde avvakta om inte en mera tillfredsställande lösning kunde ernås genom att pressen och polis- och åklagarmyndigheterna samarbetar på ett förtroendefullt sätt och genom att pressen frivilligt ålägger sig den återhållsamhet som är nödvändig för att inte enskilda personer på ett otillbörligt sätt skall utsättas för skandalisering och lidande. Hithörande frågor fick nu enligt direktiven undersökas av den nya utredningen.

1966 slutredovisade offentlighetskommittén sitt arbete och framlade därvid i betänkandet "Offentlighet och sekretess" (SOU 1966:60) förslag till en genomgripande revision av lagstiftningen på sekretessområdet. Förslaget innebar bl. a. ändrade regler om förhållandet mellan å ena sidan handlingssekretess och tystnadsplikt och å andra sidan TF:s regler om meddelarskydd vid information till press och massmedier.

Remissbehandlingen av offentlighetskommitténs betänkande gav vid handen att ytterligare utredning behövdes innan förslag till en ny sekretesslagstiftning kunde föreläggas riksdagen. Det fortsatta arbetet härmed uppdrogs åt den 1969 tillkallade *offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK)*.

I direktiven för OSK berörs särskilt bl. a. frågan om avvägningen mellan behovet av sekretess inom offentlig verksamhet och intresset av skydd för massmediernas informationskällor. Därvid pekas på vägen att söka sig fram till en bättre samordning än f. n. av anonymitetsskyddet och ansvars-

friheten för dem som lämnar meddelanden till press, radio och nyhetsbyråer med handlingssekretessen och reglerna om tystnadsplikt för tjänstemän. Departementschefen anser att det inom ramen för en reviderad modern lagstiftning om offentlighet och sekretess bör vara möjligt att åstadkomma en tillfredsställande samordning. Han uttalar också att massmediernas intresse av insyn i offentlig verksamhet principiellt bör så långt det är möjligt tillgodoses genom en lämplig avgränsning av de materiella sekretessreglerna och inte genom specialbestämmelser.

1970 tillkallades *massmedieutredningen (MMU).* Utredningens uppdrag är främst att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Direktiven understryker att en vidsträckt yttrandefrihet är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhällsskick och att det är särskilt viktigt att samhället garanterar goda möjligheter att använda olika kommunikationsmedia för nyhetsförmedling och åsiktsbildning. Direktiven innebär vidare bl. a. att frågorna om avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarskydd samt om anonymitetsskydd, som ursprungligen ingått i OSK:s uppdrag, har överförts till MMU. Översynen i denna del skall dock göras i samarbete med OSK.

Både OSK och MMU väntas inom kort komma att avge sina huvudbetänkanden. OSK:s förslag väntas under april och MMU:s förslag under juni.

Ytterligare en parlamentariskt sammansatt utredning arbetar f. n. med frågor som rör yttrandefriheten och informationens frihet. Det är *1973 års fri- och rättighetsutredning.* Utredningens huvuduppgift är att ta ställning till dels vilka rättigheter som bör förankras i grundlag, dels det sätt på vilket ett utbyggt skydd i grundlag för fri- och rättigheter bör genomföras. Uppdraget innebär bl. a. att utredningen har anledning att överväga om den nuvarande grundlagsregleringen i nya RF av yttrandefriheten och informationens frihet bör ändras i något avseende. Avsikten är att också denna utredning skall slutredovisa sitt arbete före halvårsskiftet i år.

Det fortsatta arbetet med de frågor som nu behandlas av OSK, MMU samt fri- och rättighetsutredningen är inriktat på att förslag – efter sedvanlig remissbehandling – skall framläggas för riksdagens prövning under första halvåret 1976. I de delar förslagen avser grundlagsändringar kan sedan ett andra och definitivt beslut fattas under hösten 1976. Utskottet vill för sin del understryka vikten av att förseningar inte uppkommer i detta arbetsprogram.

Det i propositionen framlagda förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt har föregåtts av ett utkast i samma ämne, som hösten 1974 framlades i en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria. Vid remissbehandlingen av promemorian framkom åtskilliga vägande kritiska synpunkter mot promemorians förslag. Kritik anfördes bl. a. av MMU, Pressens samarbetsnämnd och Sveriges Radio. Dessa tre remissinstanser gav samfällt uttryck för uppfattningen att det var olämpligt att föregripa prövningen

av MMU:s och OSK:s kommande förslag. De ifrågasatte också behovet av att i nuläget besluta om en ny generell lagstiftning rörande offentliga funktionärers tystnadsplikt.

Tystnadspliktsföreskrifterna inom den svenska förvaltningen har inte framvuxit i samma noggrant reglerade ordning som bestämmelserna om handlingssekretess. Detta har medfört att tystnadspliktsbestämmelserna inte alltid fått en metodisk och genomtänkt utformning. Efter hand har ett behov uppstått att även säkra sig mot ett spridande av hemliga sakförhållanden genom muntliga upplysningar. Vid lagstiftning i olika ämnen har det då ofta lagts till ett stadgande om tystnadsplikt för befattningshavare och andra när så synts lämpligt. Därvid har det ofta brustit i fråga om konsekvens och likformighet. Avsaknaden av direkt anknytning till en grundlagsreglerad ordning har också medfört att tystnadsplikter ansetts kunna uppkomma även på annat sätt än genom direkta bestämmelser därom i lag eller annan författning. Tystnadsplikt har därför ansetts gälla också inom ett stort, icke författningsreglerat område, s. k. oreglerad tystnadsplikt.

I sina remissyttranden framhöll MMU och Pressens samarbetsnämnd att det är önskvärt att frågorna om offentliga funktionärers tystnadsplikt underkastas en genomgripande inventering och principiell undersökning. Därvid underströks att tystnadsplikter enligt den nya RF är undantag från den allmänna medborgerliga rättigheten yttrandefrihet.

Yrkandet om en särskild utredning rörande tystnadsplikter återkommer nu i samtliga följdmotioner. På utredningen skall ankomma bl. a. att inventera, klassificera och rättsligt systematisera tystnadsplikterna. Enligt motionen 1813 bör uppdraget ges till OSK genom tilläggsdirektiv.

Utskottet ansluter sig till det yrkande om utredning rörande tystnadsplikter som sålunda framställts i såväl remissyttranden som följdmotioner. Utredningen bör verkställa den begärda inventeringen, klassificeringen och rättsliga systematiseringen av tystnadsplikterna och med denna bakgrund göra principiella överväganden med sikte på en framtida reglering. Utredningen bör på lämpligt sätt samordnas med det pågående arbetet inom MMU och OSK. Den bör arbeta så skyndsamt att resultaten av dess arbete kan bedömas i samband med förslagen från MMU och OSK enligt dessa utredningars nuvarande direktiv. Det bör ankomma på regeringen att bestämma om de närmare formerna för den nu ifrågavarande utredningen om tystnadsplikter.

I propositionen framhålls att bestämmelserna i förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt "i viss utsträckning" skulle få provisorisk karaktär med hänsyn till det av MMU och OSK bedrivna utredningsarbetet. Enligt departementschefen är det emellertid nödvändigt att så snart som möjligt efter det den nya RF har trätt i tillämpning besluta en lag med vissa bestämmelser om tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Som utvecklats i propositionen förutsätter nya RF en viss delegation av normgivningsbefogenheter till regeringen. Detta gäller också på tystnads-

pliktsområdet. I förarbetena till grundlagsreformen framhålls att delegationsbemyndiganden inte bör vara alltför allmänt hållna. Särskilt när väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen bör riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig. Yttrandefriheten är uppenbarligen ett sådant intresse som avsetts i detta sammanhang.

Den kritik som från olika håll framfördes mot promemorians utkast till lagreglering av offentliga funktionärers tystnadsplikt har delvis beaktats i propositionens lagförslag. Endast i begränsad omfattning har emellertid de önskemål om mera avgränsade och preciserade bemyndiganden som framfördes av bl. a. MMU och Pressens samarbetsnämnd blivit tillgodosedda. Enligt utskottets mening motsvarar inte lagens bestämmelser – särskilt inte de föreslagna bemyndigandena enligt 1 § och, om också i mindre mån, 3 § – de anspråk på precisering som man rimligen måste kunna ställa på bemyndiganden inom detta område.

Utskottet är väl medvetet om att en generell reglering av tystnadsplikter för offentliga funktionärer, som tillgodoser i det föregående angivna krav, är svår att genomföra i dagsläget. Resultaten av den särskilda utredning i detta hänseende som utskottet i det föregående förordat är en grund som behövs för ett sådant arbete. Enligt utskottets mening bör en lösning av nu berörda frågor eftersträvas i samband med bedömningen av huvudprinciperna på området, dvs. i samband med övriga frågor om offentlighet och sekretess. Detta bör också vara tekniskt möjligt om den begärda utredningen igångsättes utan dröjsmål. Det sagda innebär att riksdagen våren 1976 bör i ett sammanhang få ta ställning till frågorna om grundlagsreglering av fri- och rättigheter, massmediegrundlag och därmed sammanhängande frågor samt frågorna om offentlighet och sekretess i övrigt, däribland handlingssekretess och tystnadsplikt. Med en sådan handläggningsordning vinnes att ställningstagandet i de grundläggande principfrågorna kan göras mot den belysning och den exemplifiering som ges i samtidigt framlagda förslag till lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt. Självfallet blir det också lättare att pröva sistnämnda frågor om sambandet med de övergripande principfrågorna framträder klart.

Med den uppläggning av lagstiftningsarbetet på hithörande områden som utskottet sålunda förordar är det uppenbart att stora betänkligheter föreligger mot att nu anta en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt, som nödvändigtvis måste bygga på ett otillräckligt material och vars räckvidd och verkningar knappast kan överblickas. Enligt utskottets mening bör detta undvikas.

Som skäl för nödvändigheten att redan nu besluta en lag med generella bestämmelser om offentliga funktionärers tystnadsplikt anförs i propositionen i första hand de stora förändringar på tystnadspliktsområdet som regler i den nya RF medför. I likhet med departementschefen anser utskottet

förändringarna vara betydande. Utskottet kan dock inte dela departementschefens åsikt att förändringarna nödvändiggör en lagstiftning med generella bemyndiganden redan nu.

Enligt p. 6 övergångsbestämmelserna till RF skall de författningar och föreskrifter som gäller när den nya RF börjar tillämpas gälla även därefter. En materiell föreskrift som har beslutats av ett organ som var behörigt därtill enligt de kompetensregler som gällde när föreskriften tillkom skall således äga fortsatt giltighet trots att kompetensreglerna ändrats genom nya RF. Detta innebär bl. a. att alla i författning givna föreskrifter om tystnadsplikt fortsätter att gälla även efter tillkomsten av den nya RF.

Läget beträffande sådana tystnadsplikter som ansetts kunna hävdas, ehuru bestämmelser därom saknats i författning (s. k. oreglerade tystnadsplikter), är mera svårbedömt.

Frågan om omfattningen av den s. k. oreglerade tystnadsplikten är till en början långtifrån klar. Olika uppfattningar härvidlag torde föreligga. I sammanhanget har främst åberopats uttalanden av JO och i doktrinen samt några få rättsfall. En väsentlig uppgift för utredningen om tystnadsplikter måste således just bli att försöka närmare kartlägga detta område.

Som särskilt skäl för lagstiftning redan nu har andragits att en lagstiftning av avsett slag behövs för att tidigare oreglerad tystnadsplikt skall kunna upprätthållas efter det att den nya RF börjat tillämpas. Vad det gäller är knappast farhågor för att tjänstemännen i de hänseenden som avses plötsligt skall ändra tidigare tillämpade rutiner. Att så inte kommer att bli fallet vitsordas allmänt. I stället har pekats på andra konsekvenser, t. ex. att allmänheten kan börja befara att den enskildes integritet vid kontakter med olika myndigheter inte längre är tillräckligt skyddad eller att ingripanden inte längre kan ske om det i ett undantagsfall skulle förekomma avslöjanden om hemliga uppgifter som är äventyrliga för rikets säkerhet.

Dessa farhågor är enligt utskottets mening överdrivna. Ett stort antal straffbestämmelser i brottsbalken och i annan lagstiftning innebär skydd mot missförhållanden av ifrågavarande slag. Vid sidan av s. k. oreglerad tystnadsplikt finns på många områden en i författning stadgad tystnadsplikt som täcker samma område. Utskottet är av den uppfattningen att tillräckliga skäl för en lagstiftning redan nu inte föreligger. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att hela frågan om ämbetsansvarets reglering står inför omprövning. Ett regeringsförslag i frågan har nyligen granskats av lagrådet, och en proposition väntas inom kort.

Utskottet fäster avgörande vikt vid att den begärda inventeringen och systematiseringen av tystnadsplikterna kan ligga till grund för en lagreglering, som i preciserad form anger de ramar, inom vilka regeringen bemyndigas röra sig. Lagstiftningen bör sålunda uppskjutas till dess att tystnadsplikterna närmare kartlagts och frågan kan ses i ett större sammanhang i samband med förslagen från MMU och OSK samt fri- och rättighets-

utredningen. Några vägande skäl mot ett sådant uppskov med lagregleringen har inte anförts. Utskottet erinrar om de ovan nämnda övergångsbestämmelserna i RF, vilka innebär att redan befintliga författningar och föreskrifter som reglerar tystnadsplikt äger fortsatt giltighet. I den mån det under övergångstiden på något särskilt område framstår som erforderligt att få till stånd en ändrad reglering med avseende på tystnadsplikt, får regeringen således genom proposition underställa riksdagen frågan. Det bör därvid vara möjligt att i en och samma proposition sammanföra de olika frågor på området, som samtidigt är aktuella. Det behöver då inte befaras att riksdagen kommer att belastas med ett stort antal propositioner rörande detaljfrågor.

Förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt har i den allmänna debatten väckt farhågor för en allmän åtstrypning av informationsfriheten. Det kan inte bortses från att informationsfriheten rent praktiskt kan komma att negativt påverkas av att regeringsförordningar om tystnadsplikt utfärdas på områden som tidigare inte berörts av någon författningsreglerad tystnadsplikt. Detta gäller även om tystnadsplikten som sådan inte är ny. Av psykologiska skäl torde sålunda en uttrycklig författningsföreskrift om tystnadsplikt kunna ha en hämmande inverkan på tjänstemannens beredvillighet att lämna också i och för sig behörig information, t. ex. information till massmedierna med stöd av TF:s regler om meddelarskydd. Även detta förhållande understryker vikten av att en noggrann prövning av sekretessgrunderna och tystnadsplikterna måste föregå ett beslut i berörda frågor. Den av utskottet förordade handläggningsordningen är således också av nu angivna skäl att föredra.

Med hänsyn till vad utskottet sålunda anfört avstyrker utskottet propositionens förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Utskottet tillstyrker alltså de i denna del i motionerna 1813–1815 framställda avslagsyrkandena. De i motionen 1816 under 2–4 framställda yrkandena föranleder vid detta ställningstagande ingen ytterligare åtgärd.

I vad gäller övriga förslag i prop. 1975:8 har utskottet – som vid ärendets beredande i dessa delar haft visst samråd under hand med övriga utskott – inte funnit anledning till erinran utom såvitt gäller några detaljer i förslagen till lag om ändring i tullförordningen (1973:979), lag om ändring i lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen (1973:979) samt lag om ändring i brandlagen (1974:80).

Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen (1973:979) avser endast att i 20 och 22 §§ tullförordningen orden "Kungl. Maj:t" skall bytas ut mot "regeringen". Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars såvitt gäller 20 § och i övrigt den 1 juli 1975. Något ikraftträdande den 1 mars 1975 är inte längre möjligt. Med hänsyn härtill föreslås vissa justeringar i nämnda förslag och i förslaget till lag om ändring i tullförordningen.

I förslaget till lag om ändring i brandlagen (1974:80) föreslås regeringen få överlåta åt kommun att meddela föreskrifter i vissa hänseenden (27 § andra stycket). Syftet är – enligt vad departementschefen anför – att möjliggöra för regeringen att överlåta åt kommunerna att meddela sådana bestämmelser som enligt brandstadgan (1962:91) skall tas in i brandordning.

Enligt 2 § brandstadgan skall länsstyrelsen i vissa fall förordna i kommunens ställe. Detta gäller när kommunfullmäktige underlåter att anta brandordning av innehåll som länsstyrelsen finner erforderligt. Länsstyrelsens beslut skall i så fall underställas regeringens prövning. Med hänsyn till nu nämnda regler synes det böra vara möjligt för regeringen att överlåta också åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter varom nu är fråga. Utskottet föreslår en ändring av denna innebörd i 27 § andra stycket förslaget till lag om ändring i brandlagen (1974:80).

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. med anledning av motionerna 1975:1813 (hemställan p. 2), 1975:1814 (hemställan p. 2), 1975:1815 (hemställan p. 1) och 1975:1816 (hemställan p. 1) begär hos regeringen att en utredning om tystnadsplikter snarast kommer till stånd i enlighet med vad utskottet i det föregående anfört,
2. med anledning av motionen 1975:1816 och med bifall till motionerna 1975:1813–1815, allt såvitt motionerna inte behandlats under 1, avslår propositionen 1975:8 i vad den avser förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt,
3. med anledning av propositionen 1975:8 i motsvarande del antar förslaget till lag om ändring i tullförordningen (1973:979) med den ändringen att andra dels-satsen i ingressen skall ha följande lydelse: "*dels* att i 2–6, 9–21 och 24 §§ orden "Kungl. Maj:t" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form,"
4. med anledning av propositionen 1975:8 i motsvarande del antar förslag till lag om ändring i lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen (1973:979) med följande lydelse:

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen (1973:979)

Härigenom föreskrives att i 22 § tullförordningen i den lydelse som paragrafen erhållit genom lagen (1974:984) om ändring i tullförordningen orden "Kungl. Maj:t" skall bytas ut mot "regeringen".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1975.

5. med anledning av propositionen 1975:8 i motsvarande del antar 27 § förslaget till lag om ändring i brandlagen (1974:80) i den lydelse utskottet föreslår i bilaga 1,
6. med bifall till propositionen 1975:8 i denna del antar förslaget till lag om ändring i brandlagen i övrigt,
7. med bifall till propositionen 1975:8 i dessa delar antar övriga i propositionen framlagda lagförslag,
8. med bifall till propositionen 1975:8 i denna del bemyndigar regeringen att besluta föreskrifter om de avgifter som avses i bilaga 1 till propositionen samt medger att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser om sådana avgifter.

Stockholm den 20 mars 1975

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Werner i Malmö (m), Mossberg (s), Fiskesjö (c), Ahlmark* (fp), Svensson i Eskilstuna* (s), Jonnergård (c), Karlsson i Malung (s), Nordin (c), Måbrink (vpk), Olsson i Edane (s), Johansson i Malmö (s) och fru Jacobsson (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr Johansson i Trollhättan, fru Thunvall, herrar Mossberg, Svensson i Eskilstuna, Karlsson i Malung, Olsson i Edane och Johansson i Malmö (alla s), vilka ansett

dels att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 5 med orden "Förslaget till lag" och slutar på s. 11 med orden "vid detta ställningstagande ingen ytterligare åtgärd" bort ha följande lydelse:

Förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt är liksom de övriga förslagen i propositionen föranlett av regler i den nya RF. Som en bakgrund till förslaget skall därför här först tecknas huvuddragen av de bestämmelser i RF som är aktuella i sammanhanget.

Vid tillkomsten av den nya RF rådde enighet om att grundlagen borde tydligare än 1809 års RF ge uttryck för medborgarnas rättigheter till bl. a. opinionsbildning. Yttrandefriheten ingår som ett väsentligt led häri. I 2 kap. (grundläggande fri- och rättigheter) 1 § RF stadgas sålunda att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. "1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter". Bestämmelsen avser även offentliga funktionärers frihet att meddela uppgifter som de har erfarit i denna sin egenskap.

Tryckfriheten regleras som hittills i tryckfrihetsförordningen. Beträffande formerna för den närmare regleringen av yttrandefriheten finns bestämmelser i 8 kap. RF. Av dessa (3 § och 7 § tredje stycket) framgår att den i 2 kap. 1 § fastslagna yttrandefriheten kan begränsas endast genom lag. Ett undantag härifrån återfinns emellertid i 8 kap. 7 § andra stycket, där det föreskrivs att regeringen efter bemyndigande i lag kan genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Ur 8 kap. 11 § kan utläsas att riksdagen samtidigt som den bemyndigar regeringen att besluta föreskrifter om tystnadsplikt kan medge att regeringen delegerar sådan befogenhet vidare till förvaltningsmyndighet, kommun eller landstingskommun.

Syftet med inskrivandet av yttrandefriheten i RF är uppenbarligen att värna den mot otillbörliga inskränkningar. I förarbetena har det emellertid stått klart att inskränkningar i yttrandefriheten måste göras genom bl. a. tystnadsplikter för tjänstemän. Såväl i grundlagberedningens betänkande som i grundlagspropositionen utgår man därvid från att det måste kunna uppdragas åt regeringen att i detalj ange de fall då tystnadsplikt skall iaktttagas. Grundlagberedningen föreslog dock en annan teknisk lösning härför än den som valdes i propositionen och som nu återfinns i nya RF.

Enligt grundlagberedningen skulle bestämmelse om tystnadsplikt för tjänstemän – liksom andra inskränkningar i de föreslagna fri- och rättigheterna – beslutas av riksdagen genom lag. I motiven uttalades att kravet på beslut i lag fick anses omfatta straffbestämmelsen och det huvudsakliga

angivandet av de intressen som skulle skyddas. Regeringen kunde sedan på grund av sin allmänna befogenhet att utfärda verkställighetsföreskrifter i förordning närmare i detalj ange de fall då tystnadsplikt skulle gälla. Enligt grundlagberedningens förslag skulle det också vara möjligt för regeringen att i förordning överlåta sådan befogenhet åt underordnad myndighet.

I grundlagspropositionen vände sig departementschefen mot grundlagberedningens synsätt i denna fråga. Enligt departementschefen borde således inte i form av verkställighetsföreskrift få beslutas om något som kunde upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller något som kunde betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Regeringen borde därför inte på grund av sin behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag kunna utfärda t. ex. sådana föreskrifter om tystnadsplikt som beredningen nämnt (se prop. 1973:90 s. 211). I sak delade emellertid departementschefen beredningens uppfattning att det borde vara möjligt för regeringen att besluta föreskrifter om tystnadsplikt i ungefär den utsträckning som angetts av beredningen. Departementschefen föreslog därför den i 8 kap. 7 § andra stycket RF intagna möjligheten för riksdagen att ge regeringen bemyndigande i lag att genom förordning meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I sin motivering underströk departementschefen att en tystnadsplikt som föreskrivs med stöd av ett i lag givet bemyndigande inte är att anse som föreskriven i lag i den mening som krävs för att den skall genombryta meddelarskyddet i TF och att detta gäller även om straffbestämmelserna skulle finnas i lag (prop. 1973:90 s. 313). Vad departementschefen i dessa delar föreslagit och uttalat lämnades utan erinran av riksdagen.

Enligt p. 6 övergångsbestämmelserna till RF skall de författningar och föreskrifter som gäller när den nya RF börjar tillämpas gälla även därefter. En materiell föreskrift som har beslutats av ett organ som var behörigt därtill enligt de kompetensregler som gällde när föreskriften tillkom skall således äga fortsatt giltighet trots att kompetensföreskrifterna ändrats genom nya RF. Detta innebär bl. a. att alla i författning givna föreskrifter om tystnadsplikt fortsätter att gälla även efter tillkomsten av den nya RF.

För ändring i sådan föreskrift – och detta gäller även om ändringen innebär upphävande av eller lindring i föreskriven tystnadsplikt och således går i positiv riktning för den förpliktade – fordras emellertid beslut i den ordning som stadgas i nya RF. Därvid krävs således beslut av riksdagen genom lag eller att regeringen har bemyndigande genom lag att meddela föreskrifter i denna del.

Till bakgrundsteckningen för bedömningen av förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt hör också frågorna om tystnadsplikternas allmänna grund, förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt samt förhållandet mellan meddelarskydd enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och tystnadsplikt. Dessa frågor belyses här i korthet.

I Sverige gäller sedan gammalt den s. k. offentlighetsprincipen. Denna innebär att allmänna handlingar normalt är tillgängliga för envar.

Offentlighetsprincipen syftar bl. a. till att lägga den administrativa verksamheten öppen för allmänhetens insyn och därmed skapa en effektiv kontroll mot maktmissbruk och godtycke från tjänstemännens sida. Pressen och övriga massmedier har en mycket stor betydelse i detta sammanhang. Genom deras verksamhet förstärks det skydd mot missförhållanden som offentlighetsprincipen syftar till att uppnå. Genom offentlighetsprincipen och massmediernas verksamhet möjliggörs också att allmänheten får ökad insikt i olika förhållanden och därmed kan bilda sig en uppfattning om och delta i allmänna angelägenheter. Offentlighetsprincipen har också en stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Tillgång till allt material hos offentliga myndigheter underlättar nämligen den enskildes möjligheter att hävda sin rätt i olika sammanhang.

Offentlighetsprincipen har aldrig varit oinskränkt. Det har alltid stått klart att sekretess måste råda om vissa förhållanden. Inskränkningar i offentlighetsprincipen gäller därför till skydd för vissa intressen som ansetts böra ta över intressena för offentlighet. Enligt 2 kap. 1 § TF får sålunda göras sådana inskränkningar i offentlighetsprincipen som påkallas "antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intressen eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet". Inskränkningarna i offentlighetsprincipen förutsätter enligt angiven paragraf i TF att det i särskild lag – sekretesslagen – noga anges de fall då enligt de angivna grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga.

Det är således åtskilliga olika intressen som ansetts ha sådan tyngd att de fått väga över offentlighetsprincipen. Utvecklingen har medfört att statsmakterna under senare tider i allt större utsträckning funnit sig böra ta hänsyn till de olika sekretessbehoven. Härvid har inte minst bidragit den offentliga sektorns allt större omfattning. Det krävs att medborgarna i olika sammanhang skall lämna uppgifter om sina förhållanden i de mest skilda hänseenden. Uppgiftslämnandet är ofta en förutsättning för att den enskilde skall få del av olika åtgärder som beslutats till den enskildes stöd och hjälp. För att få in uppgifter från de enskilda i erforderlig utsträckning ter det sig ofta nödvändigt att kunna hänvisa till att de inhämtade uppgifterna endast skall användas för det ändamål för vilket de inhämtats och att uppgifterna inte kommer att vidarebefordras till i sammanhanget obehöriga personer. Skyddet för den enskildes integritet är sålunda en väsentlig synpunkt i sammanhanget. Här kan t. ex. hänvisas till de synpunkter i detta hänseende som aktualiserats i debatten om datapolitiken.

För att få till stånd ett sådant skydd mot offentlig insyn som statsmakterna ansett påkallat i olika sammanhang har lagstiftningen främst inriktat sig

på två olika åtgärder. Den första tar sikte på sådana allmänna handlingar som redogör för eller behandlar förhållanden som inte anses böra komma till allmän kännedom. Genom föreskrifter i den ordning TF förutsätter inskränks offentligheten beträffande dessa handlingar. De får inte utlämnas till obehöriga. En *handlingssekretess* åstadkommes därmed. Att stanna vid en handlingssekretess räcker emellertid ofta inte för att få till stånd ett effektivt skydd för sådana sakförhållanden som ansetts böra vara undandragna offentlighetens insyn. De tjänstemän som får del av sådana sakförhållanden kan ju vidarebefordra dem till andra människor på annat sätt än genom att utlämna en allmän handling i vilken uppgifterna förekommer. Därför har i olika sammanhang också stadgats *tystnadsplikt* för tjänstemän som i sin verksamhet får del av sådana förhållanden som anses böra vara skyddade mot allmän insyn. Tystnadsplikt som komplement till handlingssekretess ter sig också naturlig därför att uppgifter i åtskilliga sammanhang lämnas muntligt utan att de nedtecknas och därmed blir omfattade av en föreskriven handlingssekretess.

Det existerar alltså ofta ett nära samband mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Sekretessintresset är sålunda som regel gemensamt. I princip är det dock fråga om två skilda åtgärdstyper – låt vara att de avser att förverkliga ett och samma syfte.

Föreskrifter om handlingssekretess och tystnadsplikt har bl. a. till uppgift att vidmakthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna och att tillgodose att de får erforderligt underlag för sitt arbete. För att få till stånd ett smidigt samarbete mellan myndigheter såvitt gäller t. ex. uppgifter av för enskild känslig natur har det också i praktiken visat sig erforderligt att samtliga berörda myndigheter har samma sekretesskydd med avseende på detta material. Svårigheter har sålunda uppkommit inom undervisningsväsendet – som hittills i huvudsak endast haft viss s. k. oreglerad tystnadsplikt – att få ta del av relevant material från t. ex. de sociala myndigheterna, där författningsreglerad tystnadsplikt föreligger.

Handlingssekretessen är i svensk lagstiftning noggrant reglerad. Härtill har självfallet i hög grad bidragit att principen om allmänna handlingars offentlighet sedan gammalt är inskriven i grundlag. I sekretesslagen är – som redan berörts – de inskränkningar inskrivna som får göras i offentlighetsprincipen. Sekretesslagens bestämmelser utfylls enligt vad som medges i denna lag genom föreskrifter av regeringen i vissa i lagen särskilt angivna ämnen.

Tystnadspliktsföreskrifterna inom den svenska förvaltningen har inte framvuxit i samma noggrant reglerade ordning som bestämmelserna om handlingssekretess. Detta har medfört att tystnadspliktsbestämmelserna inte alltid fått en metodisk och genomtänkt utformning. Efter hand har ett behov uppstått att även säkra sig mot ett spridande av hemliga sakförhållanden genom muntliga upplysningar. Vid lagstiftning i olika ämnen har det då ofta lagts till ett stadgande om tystnadsplikt för befattningshavare och andra

när så synts lämpligt. Därvid har det ofta brustit i fråga om konsekvens och likformighet. Avsaknaden av direkt anknytning till en grundlagsreglerad ordning har också medfört att tystnadsplikter ansetts kunna uppkomma även på annat sätt än genom direkta bestämmelser därom i lag eller annan författning. Tystnadsplikt har därför ansetts gälla också inom ett stort, icke författningsreglerat område, s. k. oreglerad tystnadsplikt.

Innan den nya RF trädde i tillämpning fanns sålunda tystnadsplikter för den som är anställd eller fullgör uppdrag i stat eller kommun som uppkommit på många olika sätt. Tystnadsplikt kunde sålunda föreligga på följande grunder:

1. Genom stadgande i grundlag.
2. Genom bestämmelse i lag.
3. Genom föreskrift i annan författning, vilken avser befattningshavare hos viss myndighet eller vissa myndigheter, tillhörande viss yrkeskår eller verksamma inom ett visst fält.
4. Genom föreskrift i arbetsordning eller annan allmän föreskrift utfärdad av statlig eller kommunal myndighet beträffande dess befattningshavare.
5. Genom särskild tjänsteföreskrift utfärdad av statlig eller kommunal myndighet om tystnadsplikt för en eller flera befattningshavare vid myndigheten rörande viss fråga.
6. Genom av förman meddelad tjänsteföreskrift till underordnad befattningshavare.
7. Genom föreskrift i kollektivavtal eller enskilt tjänsteavtal.
8. Till följd av tjänstens beskaffenhet eller sakens natur.
9. Till följd av det sekretesskydd som en allmän handlings innehåll kan vara tillförsäkrat.

Frågan om förhållandet mellan meddelarskydd enligt TF och tystnadsplikter skall också beröras något närmare.

Huvudprincipen i det tryckfrihetsrättsliga ansvarighetssystemet är att ansvaret för innehållet i tryckt skrift skall ligga på en enda person. Är det fråga om periodiska skrifter är det utgivaren som i första hand bär detta ansvar. Systemet innebär att denne kan göras ansvarig också för åtgärder som enligt vanligt sätt att se är att hänföra till annan person. Å andra sidan kan annan än utgivaren inte ställas till ansvar för sina åtgärder i samband med den periodiska skriftens tillkomst. Den angivna principen har emellertid inte ansetts kunna göras helt gällande. Vissa undantag finns alltså.

I TF finns regler som avser att skydda meddelare. Hur dessa regler skulle utformas var en kontroversiell fråga i samband med tillkomsten av 1949 års TF. Tidigare hade meddelarskyddet varit nära nog absolut. Detta hade medfört att offentliga befattningshavare ostraffat kunnat utlämna hemliga uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. Kritik häremot hade riktats från olika håll. Bl. a. hade ÖB anfört att viktiga försvarsintressen kunde äventyras.

1944 års tryckfrihetssakkunniga föreslog den lösning som nu finns i 7 kap. 3 § TF. Utlämnande av allmän handling som skall hållas hemlig kan bestraffas enligt de allmänna bestämmelserna därom i sekretesslagen. Här medför alltså inte det förhållandet att utlämnandet skett för publicering i tryckt skrift någon ändring i eljest gällande ansvarighetsregler för brott mot handlingssekretess. När det gäller brott mot tystnadsplikt är läget emellertid annorlunda. Befattningshavares brott mot tystnadsplikt kan – om meddelandet sker för publicering i tryckt skrift – endast bestraffas under förutsättning att tystnadsplikten är stadgad i lag. Har tystnadsplikten annan grund (är t. ex. stadgad i författning av lägre dignitet än lag) föreligger alltså straffrihet.

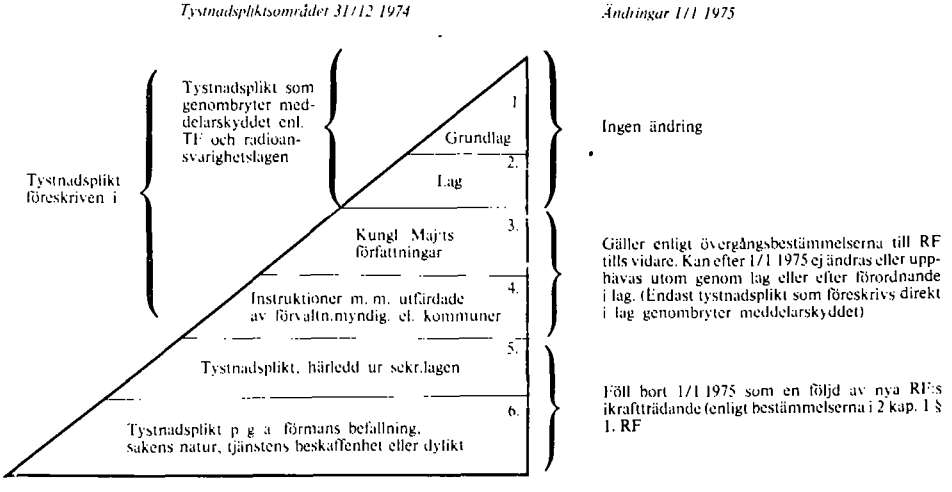
I propositionen med förslag till tryckfrihetsförordning ansåg departementschefen att vad som föreslagits i fråga om brott mot tystnadsplikt alltför mycket skulle inskränka möjligheterna att beivra sekretessbrott. Han föreslog därför att brott mot tystnadsplikt skulle bestraffas också när tystnadsplikten var stadgad i annan författning än lag. Konstitutionsutskottet befarade att detta skulle ge Kungl. Maj:t alltför stora möjligheter att på egen hand utsträcka sekretessen och återställde därför texten till den lydelse den hade i de sakkunnigas förslag. Både propositionens och utskottets förslag antogs som vilande 1948. Vid 1949 års riksdag antogs utskottets förslag definitivt.

Radioansvarighetslagen innebär samma skydd för meddelare som TF. Brott mot en tystnadsplikt som inte är stadgad i lag kan alltså inte bestraffas, om uppgiften lämnats för offentliggörande i radio eller TV.

Frågan om meddelarskyddets framtida utformning övervägs nu av massmedieutredningen som ett led i dess allmänna uppdrag att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m. m. Utredningen räknar med att redovisa sitt arbete i ett betänkande senast under juni månad i år.

Vilken inverkan får nu den nya RF:s regelsystem med avseende på tystnadsplikter? Verkningarna blir ganska omfattande. I fortsättningen har varken regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun befogenhet att meddela föreskrift om tystnadsplikt utan stöd av riksdagens bemyndigande enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF. Ej heller kan förman ålägga underlydande tystnadsplikt genom tjänsteföreskrift. Någon tystnadsplikt kan heller inte längre hävdas med hänvisning till tjänstens beskaffenhet, sakens natur e. d. Ej heller kan tystnadsplikt härledas ur handlingssekretessen. Som lagrådet uttalat i sitt nyligen avgivna yttrande över lagförslag angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet är det efter RF:s ikraftträdande inte möjligt att upprätthålla tystnadsplikt utan uttryckligt författningsstöd. Med hänsyn till punkt 6 övergångsbestämmelserna till nya RF har – som redan framhållits – alla i författning givna föreskrifter om tystnadsplikt fortsatt giltighet även efter tillkomsten av den nya RF. Detta gäller oavsett vilken dignitet författningen har (kungörelse, arbetsordning för myndighet

etc.). För ändring krävs dock beslut i den ordning som stadgas i nya RF. Konsekvenserna av den nya RF på tystnadspliktsområdet kan schematiskt sammanfattas sålunda:



Mot bakgrunden av de angivna konsekvenserna på tystnadspliktsområdet av den nya RF:s bestämmelser framlades hösten 1974 i en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria ett utkast till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Utkastet omfattade dels en allmän bestämmelse om kompetens för regeringen att besluta föreskrifter om tystnadsplikt (2 §), dels föreskrifter om två slag av tystnadsplikter som hittills har varit helt eller delvis oreglerade, nämligen beträffande innehållet i ännu ej meddelade domar och förvaltningsbeslut (1 §) och beträffande innehållet i hemliga handlingar (3 §). Såvitt gällde sistnämnda slag av tystnadsplikt var lagbestämmelsen utformad som en delegationsregel.

Vid remissbehandlingen av promemorian framkom åtskilliga kritiska synpunkter mot promemorians förslag. För kritiken svarade främst massmedieutredningen (MMU), Pressens samarbetsnämnd och Sveriges Radio. En positiv inställning till förslagen i stort redovisades av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Även JO intog i huvudsak en positiv attityd.

De kritiska synpunkterna avsåg främst att promemorians lagförslag innebar en avsevärd utvidgning av de tystnadsplikter som genombryter meddelarskyddet visavi massmedierna i förhållande till hittillsvarande rättsläge samt att det föreslagna allmänna bemyndigandet för regeringen att besluta tystnadspliktsföreskrifter för offentliga funktionärer var alltför opreciserat och vagt.

Propositionens förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt skiljer sig i de kritiserade hänseendena betydligt från promemorians förslag. Meddelarskyddet lämnas sålunda i allt väsentligt i oförändrat läge, och en

precisering har skett beträffande det föreslagna allmänna bemyndigandet för regeringen. Remisskritiken har sålunda i väsentliga delar tillgodosetts.

Mot den nu tecknade bakgrunden har utskottet att granska propositionens förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt och de yrkanden som framförts beträffande detta i följdmotionerna.

En allmän utgångspunkt härvidlag måste vara att den kommande prövningen av MMU:s och OSK:s pågående arbete inte föregripes. I dessa utredningar aktualiseras sålunda de grundläggande huvudfrågorna på området – de principiella avvägningarna mellan offentlighet och sekretess. MMU:s arbete omfattar – som redan berörts – bl. a. frågan om meddelarskyddets framtida utformning. OSK har att bedöma avvägningarna i övrigt mellan offentlighets- och sekretessintressena. Båda utredningarna väntas framlägga sina förslag under första halvåret i år. Vikten av att inte föregripa det pågående utredningsarbetet understryks i samtliga följdmotioner i ärendet. Utskottet vill för sin del ansluta sig till detta synsätt.

I sina remissyttranden framhöll MMU och Pressens samarbetsnämnd att det är önskvärt att frågorna om offentliga funktionärers tystnadsplikt underkastas en genomgripande inventering och principiell undersökning. Därvid underströks att tystnadsplikten enligt den nya RF är undantag från den allmänna medborgerliga rättigheten yttrandefrihet. Endast övergångsvis i anledning av ikraftträdandet av den nya RF borde man fortsätta med hittillsvarande punktvisa regleringar i detaljfrågor. Yrkandet om en särskild utredning rörande tystnadsplikter återkommer nu i samtliga följdmotioner. På utredningen skall ankomma bl. a. att inventera, klassificera och rättsligt systematisera tystnadsplikterna.

Utskottet ansluter sig till det yrkande om utredning rörande tystnadsplikter som sålunda framställts i såväl remissyttranden som följdmotioner. Utredningen bör verkställa den begärda inventeringen, klassificeringen och rättsliga systematiseringen av tystnadsplikterna och med denna bakgrund göra principiella överväganden med sikte på en framtida reglering. Utredningen bör på lämpligt sätt samordnas med det pågående arbetet inom MMU och OSK. Den bör arbeta så skyndsamt att resultaten av dess arbete kan bedömas i samband med förslagen från MMU och OSK enligt dessa utredningars nuvarande direktiv. Det bör ankomma på regeringen att bestämma om de närmare formerna för den nu ifrågavarande utredningen om tystnadsplikter.

Av det sagda framgår att det i nuläget inte kan bli fråga om lagstiftningsåtgärder på tystnadspliktsområdet som i princip rubbar rättsläget enligt nuvarande reglering av meddelarskyddet. Inte heller i övrigt får en ny lagstiftning på området innebära att hittillsvarande avvägningar mellan offentlighet eller sekretess ändras så att sekretessintressena tillgodoses i större utsträckning än hittills. En följd av att yttrandefriheten i nya RF har grundlagfästs bör i stället vara att all onödig tystnadsplikt upphävs så snart som möjligt. Väsentligt är också – om en ny lagstiftning på tystnadspliktsområdet skall kunna accepteras som ett provisorium i avbidan på prövningen av

MMU:s och OSK:s kommande förslag jämte resultaten av den i det föregående förordade utredningen om tystnadsplikter – att regleringen nu kan göras på ett sådant sätt att arbetsförhållandena för massmedierna inte försvåras. Följdmotionerna i ärendet understryker vikten av de anförda synpunkterna. Det i motionerna 1813–1815 framställda yrkandet om avslag på propositionens förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt synes också närmast motiverat av att förslaget enligt motionärerna inte uppfyller de i det föregående angivna kraven.

Förslaget till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt syftar enligt vad som anförs i propositionen närmast till:

1) Att i sak återställa det rättsläge på tystnadspliktsområdet som rått före nya RF:s trädande i kraft (samtliga paragrafer).

2) Att kunna utan riksdagsprövning i varje särskilt fall upphäva onödig tystnadsplikt (1 § och andra stycket övergångsbestämmelserna).

3) Att kunna utan riksdagsprövning i varje särskilt fall precisera och konkretisera hittillsvarande vaga tystnadsplikter, dvs. sådana fall där tystnadspliktsförhållandena angetts med allmänna och oklara uttryck (1 §). Syftet är också här i princip att få bort onödig tystnadsplikt.

4) Att göra det möjligt att utan riksdagsprövning i varje särskilt fall byta ut föråldrade instruktioner för ämbetsverk m. m. mot nya författningar utan hinder av att instruktionen innehåller en föreskrift om tystnadsplikt som avses behållas i den nya författningen (1 §).

5) Att kunna utan riksdagsprövning i varje särskilt fall införa behövliga föreskrifter om tystnadsplikt i instruktionerna för nyinrättade myndigheter (1 §).

6) Att kunna delegera befogenhet att föreskriva om tystnadsplikt till sådana myndigheter som hittills ansetts böra ha sådan rätt (1 §).

Enligt propositionens motivering är således lagförslagets väsentliga grund att kunna bibehålla hittillsvarande rättsläge i avbidan på ny lagstiftning i samband med prövningen av grundprinciperna på sekretessområdet. Härvid skall dock redan nu sådan tystnadsplikt upphävas som framstår som onödig.

Vad som i motiven till lagen anges som dess syften tillgodoser således de i det föregående angivna allmänna önskemålen för en provisorisk lagstiftning på området.

Frågan är nu om lagförslagets utformning också är sådan att förslaget bör kunna godtagas.

Lagförslaget innehåller fem paragrafer och vissa övergångsbestämmelser. Endast en paragraf – 2 § – innebär lagstadgad tystnadsplikt. Endast i denna paragraf berör förslaget meddelarskyddet. I övrigt är lagförslaget utformat som delegationsregler. Tystnadsplikt som kan komma att föreskrivas med stöd av lagens bemyndiganden genombryter således inte meddelarskyddet visavi massmedierna.

Innebörden av 2 § i lagförslaget är att all domstolspersonal – domare liksom övriga anställda – skall vara underkastad lagfäst tystnadsplikt i fråga om

innehållet i ännu inte meddelade domar och andra liknande beslut och dessutom i fråga om vad som förekommit vid överläggning inom stängda dörrar inför sådana avgöranden. Tjänstemän som lämnar sådana uppgifter till pressen kan alltså åtalas och straffas, eftersom tystnadsplikten så långt det gäller domstolspersonalen blir lagfäst. Detta gäller redan nu med avseende på domarpersonal och personal som avlagt protokollförared. Nyheten är endast att också övrig domstolspersonal – som hittills endast haft s. k. oreglerad tystnadsplikt – kommer att omfattas av sådan lagstadgad tystnadsplikt.

Denna i hög grad begränsade utvidgning av området för lagstadgad tystnadsplikt har begärts av JO i en framställning till Kungl. Maj:t 1970 (JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 19). JO har därvid uttalat att det uppenbarligen inte föreligger något legitimt intresse för massmedierna att i förväg utan domstolens medgivande kunna skaffa sig kännedom om en blivande doms innehåll. Enligt JO är det däremot inte svårt att tänka sig fall där förtida publicering av en dom skulle kunna få ödesdigra effekter och vålla betydande skador. Mot denna inskränkning i meddelarskyddet föreligger inte heller någon erinran från MMU:s eller Pressens samarbetsnämnds sida.

Mot bakgrund av angivna förhållanden och vad departementschefen i övrigt i denna del anfört anser sig utskottet kunna godta innehållet i 2 § lagförslaget.

Enligt 3 § lagförslaget skall regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud för den som är anställd eller fullgör uppdrag vid myndighet att yppa innehållet i sådana ännu ej meddelade beslut genom vilka i särskilda fall för enskild bestämmes om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (myndighetsutövning mot enskild). Regeringen får enligt 3 § också besluta föreskrifter om förbud att yppa vad någon har yttrat i förtroende under överläggning till sådant beslut. Här är det alltså inte – i motsats till promemorians i denna del hårt kritiserade förslag – fråga om någon lagstadgad tystnadsplikt för personal vid förvaltningsmyndigheter. Efter denna ändring utgör remissinstansernas i denna del framförda kritik inte längre skäl att inte godta de föreslagna bemyndigandena. Utskottet vill erinra om att MMU i sitt remissvar uttalat att motsvarande formulering kan godtas som angivande av ett bemyndigande från riksdagen och – om den av MMU begärda utredningen kommer till stånd – också som provisorisk formulering av en på grund av bemyndigandet utfärdad förordning. Utskottet vill vidare understryka den begränsning i bemyndigandet som ligger i att det endast avser frågor om myndighetsutövning mot enskild i särskilda fall – alltså inte i vad gäller beslut i övrigt, t. ex. fastställande av generella föreskrifter eller planbeslut. Ifrågavarande tystnadsplikter har tidigare ansetts gälla såsom s. k. oreglerad tystnadsplikt. Med hänsyn till angivna förhållanden och till vad departementschefen i övrigt anfört i sin motivering av förevarande paragraf anser sig utskottet kunna godtaga densamma.

4 § i lagförslaget avser att ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud för offentliga funktionärer att yppa innehållet i hemliga handlingar. Förslaget avvisar en i lag intagen regel om sådan tystnadsplikt. Motiveringen är att en sådan regel skulle med nuvarande tryckfrihetsrättsliga systematik medföra en betydande minskning av det område som för närvarande omfattas av tryckfrihetslagstiftningens bestämmelser om meddelarskydd. Genom den föreslagna bestämmelsen kan den ordning bibehållas som gällt på detta område före den nya RF:s trädande i kraft, nämligen att handlingssekretessen är förbunden med förbud att yppa hemlig handlings innehåll, som dock inte genombryter meddelarskyddet.

Utskottet vill erinra om att MMU i sitt remissvar förklarat sig kunna godta vad som i denna del föreslås såsom ett provisorium i avbidan på den reglering på området som kan bli en följd av OSK:s och MMU:s arbete. Tillräcklig konkretisering föreligger enligt MMU genom anknytningen till sekretesslagen. Även utskottet kan med hänsyn till anförda omständigheter och till vad departementschefen i denna del anfört godta ett bemyndigade för regeringen med det innehåll som föreslås i 4 §.

I motionen 1816 föreslås ett tillägg till 4 § för att klarare markera att tystnadsplikt inte skall föreligga i fråga om offentliga uppgifter som är intagna i en hemlig handling. Som departementschefen framhåller i propositionen skall den tystnadsplikt som kommer att föreskrivas med stöd av bemyndigandet självfallet helt sammanfalla med handlingssekretessen. Enligt 2 kap. 8 § andra stycket TF gäller att sådana delar av en i övrigt hemlig handling som inte omfattas av sekretesslagens regler skall lämnas ut i enlighet med vad som i allmänhet gäller för allmänna handlingar. Härav följer att tystnadsplikt inte heller kommer att föreligga såvitt gäller offentliga uppgifter i annars hemliga handlingar. Utskottet kan dock dela motionärernas uppfattning att ett förtydligande av paragrafen i dennna del är motiverat i klarhetens intresse och framlägger förslag därtill, som i sak tillgodoser motionärernas yrkande i denna del.

2–4 §§, som utskottet behandlat i det föregående, avser alla att reglera vissa typiska, i princip klart avgränsade fall där tystnadsplikt har förelegat enligt den ordning som gällde före nya RF. Den tystnadsplikt som hävdats i de fall som avses med 3 och 4 §§ har varit oreglerad och fordrar därför numera stöd i författningsföreskrifter som tillkommit i enlighet med i nya RF förutsatt ordning. Syftet med 3 och 4 §§ är – som framhållits i det föregående – enbart att bibehålla tidigare rättsläge på de berörda områdena.

Den kritik som i olika sammanhang framförts mot lagförslaget har framför allt gällt 1 §. Enligt denna paragraf skall regeringen äga befogenhet att för offentliga funktionärer föreskriva förbud att yppa eller utnyttja vad vederbörande erfarit på grund av den offentliga anställningen eller det offentliga uppdraget, om förbudet är påkallat av hänsyn till vissa i paragrafen närmare angivna ändamål. Dessa sekretessändamål – som preciserats i förhållande till vad som föreslogs i promemorians utkast till lagtext – tar sikte på rikets

säkerhet, rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, privatlivets helgd, enskilds personliga säkerhet eller det allmännas eller enskilds behöriga ekonomiska intresse ävensom myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för förebyggande eller beivrande av brott. Sekretessändamålen i 1 § överensstämmer i huvudsak med de i 2 kap. 1 § TF uppställda ändamål för vilka offentlighetsprincipen får genombrytas. Uppräkningen i 1 § omfattar dock inte alla sekretessändamål som medges i TF med avseende på allmänna handlingar.

Syftet med 1 § är – som framhållits i det föregående (s. 22 – bl. a. att göra det möjligt att i särskilda fall utan riksdagens hörande upphäva eller i sak inskränka gällande författningsreglerad tystnadsplikt. Genom 1 § skall det vidare bli möjligt att utan riksdagens hörande "modernisera" sådana författningar som hör till regeringens eller förvaltningsmyndighets normgivningskompetens utan hinder av att det i den äldre författningen också finns en tystnadspliktsbestämmelse som avses överföras till den nya. Inte heller här är det alltså fråga om åläggande av någon ny tystnadsplikt. 1 § skall också kunna användas för att ersätta tidigare oreglerad tystnadsplikt med författningsreglerad sådan. Även här är ingen ändring av tidigare rättsläge avsedd. Att oreglerad tystnadsplikt måste utbytas mot författningsreglerad sådan är en nödvändig konsekvens av systematiken i nya RF. Med hänsyn till denna står ju valet numera enbart mellan yttrandefrihet eller författningsreglerad tystnadsplikt. Oreglerad tystnadsplikt kan alltså inte längre förekomma.

De situationer i vilka 1 § skall användas för att stadga i egentlig mening ny tystnadsplikt omfattar i huvudsak enbart nytillkommande ämbetsverk och myndigheter i övrigt. Utan 1 § skulle det – om en tystnadspliktsbestämmelse anses erforderlig för den nya myndigheten – vara nödvändigt att underställa riksdagen en sådan fråga. Det har tidigare inte förekommit.

Vid bedömandet av de i 1 § föreslagna bemyndigandena är det enligt utskottets mening väsentligt att hålla i minnet tre saker: 1. *Det är inte fråga om att ge regeringen några nya befogenheter i förhållande till vad som tidigare gällt.* 2. *Det som avses är ett provisorium i avbidan på resultaten av den utredning om tystnadsplikter som utskottet i det föregående förordat.* 3. *Meddelarskyddet genombryts inte genom en med stöd av 1 § meddelad föreskrift om tystnadsplikt.*

Enligt den före nya RF gällande ordningen kunde regeringen utan att höra riksdagen föreskriva tystnadsplikt för offentliga funktionärer inom hela fältet för deras allmänna tjänst. I jämförelse med denna tidigare ordning innebär det i 1 § angivna bemyndigandet inskränkningar, främst genom att sekretessändamålen avgränsats till de i paragrafen angivna. Över huvud taget gäller att det även med ett intensivt utnyttjande av de föreslagna bemyndigandena i den nya lagen aldrig blir möjligt att föreskriva tystnadsplikt i hela den omfattning som gällde innan den nya RF trädde i tillämpning. En hel del tidigare tystnadsplikter har sålunda under alla förhållanden fallit bort som en följd av att oreglerad tystnadsplikt inte längre kan förekomma.

Som utskottet i det föregående framhållit måste riksdagen i en snar framtid ta ställning till huvudprinciperna för offentlighet och sekretess såväl i massmediesammanhang som i övrigt. Övervägandena i detta sammanhang måste omfatta också tystnadsplikterna såsom ett led i sekretesskyddet. Resultaten av denna prövning kan knappast leda till att ny lagstiftning kan träda i kraft före den 1 januari 1977. Intill dess fordras – med hänsyn till reglerna i nya RF – vissa bestämmelser. Dessa bör enligt utskottets mening så nära som möjligt ansluta till tidigare rättsläge på området. Härigenom undviks att de nya bestämmelserna kan sägas föregripa den kommande prövningen på området. Självfallet bör också klart utsägas att de nya bestämmelserna i sin helhet skall ha provisorisk karaktär och att de skall omprövas senast i samband med denna kommande generella prövning.

Om sålunda de i 1 § föreslagna bemyndigandena utgör ett provisorium i avbidan på underlag för en kommande prövning i ett större sammanhang, måste betänkligheterna mot förslaget i denna del minska. Detta har också framhållits av MMU i dess remissyttrande över promemorians förslag och ytterligare understrukits inför utskottet av MMU:s ordförande, f. d. justitierådet Sven Romanus. Enligt MMU framstår det dock som önskvärt att bemyndiganden enligt 1 § ytterligare konkretiseras, t. ex. genom att själva bemyndigandet formuleras i enlighet med vad som föreslås beträffande utformningen av en med stöd av bemyndigande utfärdad förordning. MMU har i sammanhanget framhållit värdet av att riksdagen härigenom får tillfälle att följa den reglering av tystnadsplikter som anses påkallad av ett aktuellt behov.

Utskottet har övervägt möjligheterna att ytterligare konkretisera sådana bemyndiganden som avses i 1 § lagförslaget. Med hänsyn till det otal skiftande situationer där det kan vara aktuellt att göra bruk av desamma – och detta gäller även om stor restriktivitet iakttages med åläggande av i egentlig mening ny tystnadsplikt – är det enligt utskottets mening i praktiken ogörligt att i ett bemyndigande närmare ange vilka uppgifter som ett förbud får omfatta. På denna väg kan alltså inte ökad precisering vinnas. I och för sig skulle det vara önskvärt att snävare kunna ange sekretessändamålen. Även detta möter svårigheter av i princip samma slag. Det är i vart fall inte görligt att utan en närmare undersökning av tystnadsplikterna i enlighet med vad utskottet i det föregående förordat kunna klarare avgränsa de legitima sekretessändamålen.

Enligt utskottets mening bör dock en ytterligare konkretisering av bemyndigandena enligt 1 § nu kunna åstadkommas.

För det första bör klart utsägas att 1 § inte får användas för något generellt förbud över hela fältet. 1 § bör sålunda begränsas till att avse bemyndigande såvitt gäller viss myndighet eller grupp av myndigheter (det finns t. ex. flera myndigheter av samma slag i landet) eller till visst verksamhetsområde (t. ex. undervisningsområdet). Det sagda uppnås genom att orden "för visst bestämt verksamhetsområde eller viss bestämd myndighet eller grupp av

myndigheter" inskjutes i första stycket mellan orden "bemyndigas att" och "meddela föreskrifter".

För det andra bör 1 § kunna kompletteras med vissa föreskrifter som närmare anger vad riksdagen avser med bemyndigandena. Det blir då närmast fråga om villkor för den delegation av normgivningsbefogenheter som avses.

Enligt utskottets mening är det alltid väsentligt att ett förbud att yppa vissa omständigheter tydligt anger förbudets omfattning. Ett oklart angivande av ett tystnadspliktsområde medför lätt att en funktionär – för att undvika att bryta mot förbudet i fråga – anser sig böra iakttaga tystnad också beträffande sådana omständigheter, som inte berörs av någon sekretessgrund. Ett klart angivande av tystnadspliktsområdet markerar således också det fria området, dvs. det område som inte omfattas av tystnadsplikt och där funktionären alltså kan fritt yttra sig. I 1 § bör därför uttryckligen utsägas att förbud som nu avses tydligt skall ange förbudets omfattning.

Bemyndigandet enligt 1 § är som redan nämnts inte avsett att användas generellt. Detta förhållande bör enligt utskottets mening ytterligare understrykas genom att en föreskrift tillägges enligt vilken bemyndigandet endast får utnyttjas med avseende på verksamhetsområde eller myndighet där särskilt behov av tystnadspliktsföreskrifter föreligger. Härigenom markeras också att tystnadspliktsföreskrifter har en undantagskaraktär och inte bör tillgripas utan noggrann prövning av att behov därav föreligger.

Till 1 § bör enligt utskottets mening också fogas en uttrycklig uppmaning till normgivaren att vid utformningen av föreskrifter som avses i första stycket alltid noga beakta vikten av att yttrandefriheten ej inskränkes utöver vad som oundgängligen erfordras för tillgodoseende av behörigt sekretessändamål. En sådan föreskrift markerar ytterligare vikten av att yttrandefriheten inte får inskränkas utan en noggrann prövning av behovet därav i det enskilda fallet. Sedd i samband med den bestämmelse om att tystnadspliktsföreskrifter tydligt skall ange förbudets omfattning som utskottet i det föregående förordat framstår det klart att inskränkningar i yttrandefriheten måste göras så restriktivt som möjligt. De i detta och de båda föregående styckena angivna tilläggen kan lämpligen intas i 1 § som ett nytt tredje stycke.

Med de tillägg till bemyndigandena enligt 1 § som utskottet sålunda föreslår bör enligt utskottets mening betänkligheterna mot lagförslaget i denna del i hög grad minska.

Såväl MMU som följdmotionerna i ärendet vänder sig i och för sig inte mot bemyndiganden till regeringen att besluta föreskrifter i tystnadspliktsfrågor. Grunden för invändningarna mot ett allmänt bemyndigande i enlighet med vad som föreslås i 1 § lagförslaget är i stället närmast att riksdagen inte får följa och styra tillämpningen i erforderlig utsträckning. I samma syfte föreslås i motionen 1816 ett tillägg till den föreslagna lagen enligt vilket regeringen skall åläggas att årligen för riksdagen anmäla vilka föreskrifter som meddelats på grund av bemyndiganden i lagen.

Utskottet kan för sin del instämma med de remissinstanser och motionärer

som framhållit vikten av att riksdagen noga följer utvecklingen på nu ifrågavarande område. Enligt utskottets mening kan dessa önskemål tillgodoses också med ett godtagande av 1 § med i det föregående berörda tillägg.

I detta sammanhang vill utskottet erinra om att riksdagen när som helst kan återta ett bemyndigande till regeringen. Riksdagen kan också direkt gå in och ändra i en regeringsförordning. Riksdagen kan alltså – om den skulle finna skäl därtill i något särskilt fall – upphäva en av regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande meddelad förordning om tystnadsplikt. Ett naturligt led i utskottets granskning av regeringens ämbetsutövning är i framtiden att kontrollera hur regeringen begagnar sina normgivningsbefogenheter med stöd av riksdagens i lag givna delegationsbemyndiganden. En sådan granskning kan göras fortlöpande. Om granskningen skulle visa att det finns anledning till ett utskottsinitiativ kan ett sådant tas när som helst.

Konstitutionsutskottet är sedan gammalt det tryckfrihetsvårdande utskottet i riksdagen. På utskottet ankommer i anslutning därtill frågor om offentlighet och sekretess. Det är självfallet en viktig sak för utskottet att följa utvecklingen också i vad gäller föreskrifter om tystnadsplikt. Det är därför utskottets avsikt att, om riksdagen antar det förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt som utskottet i det följande framlägger, fortlöpande granska hur de i denna lag meddelade bemyndigandena används. Därvid kommer givetvis särskild uppmärksamhet att ägnas åt frågan om bemyndigandena utnyttjas på det sätt och med den restriktivitet som utskottet i det föregående förordat. Utskottet förutsätter att det utan särskild begäran fortlöpande skall genom departementens försorg tillställas erforderligt granskningsunderlag, bl. a. samtliga med stöd av bemyndigande i lagen meddelade föreskrifter om tystnadsplikt eller upphävande av tystnadsplikt. Utskottet vill tillägga att en sådan granskning som utskottet sålunda förutskickar bör få särskild betydelse inför den kommande prövningen av en mera definitiv reglering på hithörande område. Erfarenheterna av lagens tillämpning kan därvid vara värdefulla.

Genom den granskning som utskottet sålunda avser att företa bör det allmänna intresset av att riksdagen får insyn i lagens tillämpning kunna anses tillgodosett. Utskottet avser att – om granskningen inte ger anledning till något initiativ eller annan redovisning i särskild ordning – redovisa resultaten av granskningen i sitt årliga granskningbetänkande.

Det i 1 § andra stycket intagna bemyndigandet för regeringen att överlåta åt statlig förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter enligt första stycket har föranlett viss kritik, bl. a. av MMU. Förslaget har å andra sidan tillstyrkts av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I propositionen uttalar departementschefen att kommunerna och landstingskommunerna även i fortsättningen bör få meddela föreskrifter om tystnadsplikt på de områden där ett klart behov av sådan möjlighet får anses föreligga. Regeringens medverkan vid tillkomsten av kommunala tystnads-

pliktsbestämmelser bör ta sig den formen att regeringen i bemyndiganden att besluta sådana föreskrifter noga preciserar de ramar inom vilka de kommunala organen får röra sig. Föreskrifter om tystnadsplikt för anställda eller uppdragstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter har, säger departementschefen vidare, i de flesta fall sin naturliga plats i myndigheternas instruktioner eller andra av regeringen beslutade författningar. Det kan emellertid enligt departementschefen inte uteslutas att det i något fall kan visa sig lämpligt att ta in tystnadspliktsbestämmelser i en arbetsordning som beslutas av en statlig myndighet. Också i sådana fall bör det enligt departementschefen självfallet ankomma på regeringen att på lämpligt sätt avgränsa myndighetens kompetens på grund av bemyndigandet.

Av vad departementschefen sålunda anfört framgår att avsikten är att subdelegation till kommun eller förvaltningsmyndighet skall äga rum förhållandevis sällan och att befogenheten att meddela tystnadspliktsföreskrifter därvid skall avgränsas på lämpligt sätt. Utskottet erinrar om att det av utskottet föreslagna nya tredje stycket i 1 § även avser föreskrifter som meddelas efter subdelegation. Med hänsyn till angivna förhållanden anser sig utskottet kunna godta det föreslagna bemyndigandet till subdelegation i 1 § andra stycket.

Vad utskottet sålunda anfört ger vid handen att utskottet under de i det föregående angivna förutsättningarna och med de ändringar utskottet där förordat kan godta 1 § i den föreslagna lagen.

4 § i den föreslagna lagen innehåller straffbestämmelser. Utskottet har ingen erinran mot bestämmelsernas utformning.

Propositionens förslag innehåller vissa övergångsbestämmelser som inte fanns i promemorians förslag. Enligt övergångsbestämmelserna skall regeringen kunna upphäva tystnadsplikt som inte är stadgad i lag. Regeringen skall också kunna överlåta åt kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun att upphäva av denna föreskriven tystnadsplikt. Ifrågavarande övergångsbestämmelser avser alltså att göra det möjligt att utan riksdagens hörande i varje särskilt fall upphäva sådana tystnadsplikter vid vilkas tillkomst riksdagen inte medverkat. Vidare finns en övergångsbestämmelse om straffansvar som avser att göra det möjligt att upphäva straffstadganden i tystnadspliktsföreskrifter som har meddelats före den föreslagna lagens ikraftträdande. Syftet därmed är att samla alla straffbestämmelser för överträdelse av tystnadspliktföreskrifter som faller inom den föreslagna lagens tillämpningsområde i denna och i brottsbalken. Utskottet har ingen erinran mot förslaget i dessa delar.

Med hänvisning till det anförda förordar utskottet att riksdagen antar förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt i den lydelse som framläggs som utskottets förslag i bilaga 2.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

att riksdagen

2. med anledning av propositionen 1975:8 i motsvarande del och motionerna 1975:1813–1816, såvitt dessa inte behandlats under 1, antar utskottets i bilaga 2 intagna förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

Bilaga 1

27 § förslaget till lag om ändring i brandlagen (1974:80)

I prop. föreslagen lydelse:	*Av utskottet föreslagen lydelse:*
27 §	
Regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som avses i denna lag samt att meddela föreskrifter om avgifter för sotning som avses i 7 § och för undersöknings- och besiktningsarbete som utföres av den som är behörig att verkställa sådan sotning. Regeringen bemyndigas vidare att meddela föreskrifter om begränsning i rätten för den som är behörig att förrätta brandsyn att driva eller annars taga befattning med näringsverksamhet som gäller handel med brand- eller livräddningsredskap eller meddelande av försäkringar som har samband med brand.	
Regeringen får överlåta åt kommun att meddela föreskrifter som avses i första stycket första punkten.	Regeringen får överlåta åt kommun *eller förvaltningsmyndighet* att meddela föreskrifter som avses i första stycket första punkten.

Bilaga 2

(I reservationen framlagt förslag)

Förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt

Propositionens förslag

1 §

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud att yppa eller utnyttja vad någon har erfarit på grund av anställning eller uppdrag hos staten, kommun, landstingskommun eller annars i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, om förbudet är påkallat

1. av hänsyn till rikets säkerhet, rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, privatlivets helgd, enskilds personliga säkerhet eller det allmännas eller enskilds behöriga ekonomiska intresse eller

2. i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för förebyggande eller beivrande av brott.

Regeringen får överlåta åt statlig förvaltningsmyndighet eller åt kommun eller landstingskommun att meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket.

Utskottets förslag

1 §

Regeringen bemyndigas att *för visst bestämt verksamhetsområde eller viss bestämd myndighet eller grupp av myndigheter* meddela föreskrifter om förbud att yppa eller utnyttja vad någon har erfarit på grund av anställning eller uppdrag hos staten, kommun, landstingskommun eller annars i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, om förbudet är påkallat

1. av hänsyn till rikets säkerhet, rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, privatlivets helgd, enskilds personliga säkerhet eller det allmännas eller enskilds behöriga ekonomiska intresse eller

2. i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller för förebyggande eller beivrande av brott.

Förbud som avses i första stycket skall tydligt ange förbudets omfattning och får endast meddelas med avseende på verksamhetsområde eller myndighet där särskilt behov av sådant förbud föreligger. Vid utformningen av föreskrifter om sådant förbud skall alltid noga beaktas vikten av att yttrandefriheten ej inskränkes utöver vad som oundgängligen erfordras för tillgodoseende av ändamål som anges i första stycket.

Propositionens förslag *Utskottets förslag*

2 §

Den som är anställd eller fullgör uppdrag vid domstol får icke obehörigen yppa innehållet i ännu ej meddelad dom eller i annat ännu ej meddelat beslut, som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande uppgifter. Han får ej heller obehörigen yppa vad som har förekommit vid de överläggningar som domstolen håller inom stängda dörrar, när den fullgör sådana uppgifter.

3 §

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud för den som är anställd eller fullgör uppdrag vid myndighet att yppa innehållet i ännu ej meddelat beslut genom vilket i särskilt fall för enskild bestämmes om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Regeringen får vidare besluta föreskrifter om förbud för person som har sagts nu att yppa vad någon har yttrat i förtroende under överläggning i sådan fråga.

4 §

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud för den som på grund av anställning eller uppdrag som sägs i 1 § första stycket eller annars i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt tager del av *handling, som enligt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar icke får utlämnas till envar, att yppa handlingens innehåll.*

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om förbud för den som på grund av anställning eller uppdrag som sägs i 1 § första stycket eller annars i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt tager del av *allmän handling att yppa innehållet i sådan handling i vad denna enligt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar icke får utlämnas till envar.*

5 §

Den som uppsåtligen bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 1, 3 eller 4 § dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft en vecka efter den dag, då lagen enligt uppgift på den har utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Regeringen får, utöver vad som följer av 1, 3 och 4 §§, meddela föreskrifter om upphävande av förbud som avses i 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, om förbudet har tillkommit på annat sätt än genom beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam. Regeringen får vidare överlåta åt kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun att besluta föreskrifter om upphävande av sådant av denna meddelat förbud som har sagts nu.

Vad som sägs i 5 § skall även gälla överträdelse av föreskrift som avses i 1 § och som före ikraftträdandet av denna lag har meddelats av Kungl. Maj:t, förvaltningsmyndighet, kommun eller landstingskommun, om ej gärningen är särskilt belagd med straff.