Konstitutionsutskottets betänkande

1978/79:4

med anledning av motion om krav på legitimation vid utlämnande av allmän handling

Motionen

I motionen 1977/78:1418 av Allan Hernelius (m) yrkas "att riksdagen hos regeringen hemställer om utredning rörande krav på legitimation vid utlämnande av allmän handling."

Det framhålls i motionen, att den självklara principen, att allmänna offentliga handlingar skall vara tillgängliga för alla inte hindrar tillskapandet av ett skydd för själva *handlingen*. Ett sådant skydd är enligt motionären önskvärt för att förekomma att viktiga handlingar kommer till skada. Det pekas sålunda på att vissa allmänna handlingar kan vara oersättliga. En föreskrift om att myndigheten kan begära legitimation vid utlämnandet av en handling är, framhålls det, ägnad att minska skaderiskerna och skulle möjliggöra efterspaning för det fall att brott begåtts.

Gällande rätt m. m.

Utan särskilt författningsstöd har det ansetts allmänt följa av principen om fri tillgång till allmänna handlingar, att den som begär att få ta del av allmänna handlingar, som inte är hemliga, inte behöver uppge sitt namn eller skälet till sin begäran. Denna princip har nyligen blivit författningsmässigt förankrad genom en bestämmelse i allmänna verksstadgan (1965:600, ändrad i förevarande hänseende 1977:1113). Enligt 8 § andra stycket åligger det sålunda verkschef att tillse att den som hos myndigheten begär att få ta del av allmän handling ej avkrävs uppgift om sitt namn eller om vilket syfte han har med sin begäran i vidare mån än som behövs för prövning huruvida hinder mot utlämnande av handlingen föreligger. Det sagda gäller också när rätten till tillträde till myndighetens lokaler är begränsad.

I ett interpellationssvar den 15 april 1977 (nr 109) underströk justitieministern den i det föregående berörda principen om fri tillgång till allmänna handlingar. Justitieministern anförde vidare bl. a. följande.

Rätten att ta del av offentliga allmänna handlingar kan komma i konflikt med säkerhetsföreskrifter, som ställer krav på legitimationskontroll för tillträde till myndighets lokaler. Sådana föreskrifter har meddelats med stöd av en kungörelse från år 1966 om säkerhetsskydd vid statsmyndigheter. Denna konflikt bör lösas på det sättet att den, som önskar ta del av handlingar men inte vill uppge sitt namn, får ta del av handlingarna trots detta. Men självfallet får då säkerhetsskyddet tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att handlingarna tillhandahålls i någon lokal i anslutning till ingången till

myndighetens lokaler. Jag kan nämna att justitieombudsmannen Lundvik i ett nyligen avgjort ärende har gjort uttalanden av denna innebörd.

Eftersom herr Svensson i interpellationen har berört en myndighet som tillhör försvarsmakten vill jag nämna att överbefälhavaren i november 1976 har utfärdat föreskrifter om undantag från legitimationskontroll vid tillträde till militärt skyddsföremål. Enligt dessa föreskrifter behöver den, som önskar ta del av allmän handling som inte är sekretesskyddad, inte förete legitimation, om han vill vara anonym. Efterforskning om vederbörandes identitet får inte göras. Person som enbart för att ta del av allmän handling önskar tillträde till myndighet, där förbud gäller mot tillträde, skall vidare enligt föreskrifterna medges tillträde utan legitimationskontroll till lämplig lokal som disponeras av myndigheten.

För regeringskansliets del gäller bestämmelser av liknande innehåll. I gällande instruktion för bevakning av kanslihuset och övriga lokaler för regeringskansliet erinras om att tryckfrihetsförordningen garanterar var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Den som vill ta del av en allmän handling hos t. ex. registratorn i ett departement behöver inte uppge varför han vill se handlingen. Detta får enligt instruktionen i sin tur anses innebära att den som vill besöka registratorn inte skall behöva legitimera sig. De rutiner som normalt gäller för besökskontrollen i regeringskansliet skall alltså inte följas när någon säger att han vill besöka registrator men vägrar att legitimera sig. I stället tillämpas andra rutiner, som innebär att den besökande åtföljs till och från registratorn. Det inskärps i instruktionen att den som följer besökaren inte skall underrätta sig om vilken handling besökaren är intresserad av.

Jag förutsätter att dessa bestämmelser iakttas. Jag har också utgått från att samma principer tillämpas hos övriga myndigheter, som har regler om legitimationskontroll. Justitieombudsmannen Lundvik har emellertid i en skrivelse till regeringen i mars månad i år framhållit att det också inom den civila förvaltningen finns behov av föreskrifter liknande dem som överbefälhavaren har utfärdat. Denna fråga övervägs f. n. inom justitiedepartementet i samband med arbetet på en ny sekretesslagstiftning.

Som justitieministern nämner i sitt interpellationssvar har JO nyligen behandlat frågan om rätten för den som vill ta del av en allmän handling att uppträda anonymt (JO:s ämbetsberättelse 1977/78:1 s. 250 ff.). Liksom justitieministern framhåller JO att rätten för envar att ta del av allmänna offentliga handlingar innebär att myndigheterna inte kan avkräva allmänheten legitimation i sådana sammanhang. Den konflikt mellan å ena sidan säkerhetsföreskrifter med krav på legitimationskontroll för tillträde till myndighets anläggningar och å andra sidan rätten till fri tillgång till allmänna och offentliga handlingar hos samma myndighet som ibland kan uppstå är enligt JO ett praktiskt problem som exempelvis kan lösas på så sätt att handlingarna utan att säkerhetsskyddet eftersätts tillhandahålls i någon lokal i anslutning till ingången till anläggningen.

Slutligen bör nämnas att ny lagstiftning om sekretess och tystnadsplikt förbereds inom justitiedepartementet och att proposition i dessa ämnen kan väntas föreläggas riksdagen våren 1979.

Utskottet

Motionen syftar till att öka skyddet för allmänna handlingar genom att införa krav på legitimation vid utlämnandet av en handling.

Enligt utskottets mening skulle den rätt för allmänheten att utöva kontroll över den offentliga förvaltningen som bl. a. ligger i principen om en fri tillgång till allmänna handlingar inskränkas alltför mycket om kontrollen inte kunde utövas helt anonymt. Det problem som tas upp i motionen måste enligt utskottet i de flesta fall gå att lösa praktiskt så att det skapas garanti för att handlingen som sådan inte kommer till skada.

Utskottet vill också hänvisa till det reformarbete rörande sekretesslagstiftningen som f. n. pågår i justitiedepartementet med sikte på att en ny lagstiftning på området skall föreläggas riksdagen under år 1979. Ett av reformens syftemål är att göra sekretesslagstiftningen mera överskådlig och lättillämpad för myndigheterna. Häri ligger självfallet också ett önskemål om klarlägganden beträffande frågor av mera praktisk natur.

Med det anförda avstyrker utskottet motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:1418.

Stockholm den 22 september 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin* (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött* (m), Hans Gustafsson (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Björn Eliasson (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Marianne Stålberg* (s) och Esse Petersson (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

GOTAB 58511 Stockholm 1978