

1766 ÅRS TRYCKFRIHETSFÖRORDNING OCH OFFENTLIGHETSPRINCIPENS UTVECKLING*

Av hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt

1 Inledning

Uppgiften att här i Riksarkivet på 230-årsdagen hålla *festtal* till en tryckfrihets-förordning är naturligtvis hedrande men än mer en utmaning. I tryckfrihetens ideal ligger ju att värna reflexion, kritisk öppenhet och dialog. Det är inte för att garantera utrymmet för svassandet, skrapet med foten och de panegyriska orationerna som vi behöver en grundlagsfäst tryckfrihet. Sådana ogräs frodas bäst bakom censurens stängsel.

Men låt oss börja tänkvärt med ett dagens motto:

"Man tänker mest på yttrandefriheten och känner starkast för den när man erövrar den eller har förlorat den. När man *har* den uppfattas den som självklar och sysselsätter inte särskilt mycket vare sig tanke eller känsla."

Det är de inledande orden i yttrandefrihetsutredningens betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. Visst finns det ett behov av att, som i dag, stanna upp och ägna yttrandefrihet och tryckfrihet inte bara kritisk reflexion; det gäller också att tala om de värden och ideal som dessa begrepp står för.

Tomas von Vegesack har i sin bok *Smak för friheten* utgiven 1995 skrivit om den första perioden av den svenska tryckfrihetens historia. Han har visat att de svenska tryckfrihetsprinciperna inte växte fram isolerade från impulser utifrån - kanske framför allt från England - och vi möter också många av dessa principer i andra länders rättssystem. Men det finns några punkter där vår utformning av tryckfriheten har särdrag som är viktiga.

Ett sådant är att tryckfriheten fått en särskilt utförlig reglering på grundlags-nivå. Jämför med Norge och Danmark. 1814 års norska grundlagsfäder nöjde sig med en paragraf (§ 100) på åtta rader om tryckfrihet. Den inleddes:

"Trykkefrihed bör finde Sted."

Den danska grundloven från 1953 har fyra rader om saken i § 77 som dock där har plats för ett pregnant censurförbud. När det vidare gäller våra

Artikeln återger en utvidgad version av ett festtal som författaren höll hos Riksarkivet den 2 december 1996 då tillkomsten av 1766 års tryckfrihetsförordning högtidlighölls.

bestämmelser om utgivares ensamansvar, meddelarfrihet och källskydd är den svenska regleringen med rätta internationellt uppmärksammas, t. ex. av ledande brittiska journalister. Slutligen det unika svenska bidraget, offentlig-hetsprincipen, som alltsedan 1766 års lagverk hos oss har setts som en integrerad del av den grundlagsreglerade tryckfriheten. Tryckfrihet och offentlighetsprincip blir ett sorts tvillingpar i samhällslivets tjänst. De förutsätter varandra för att växa. På den här punkten föddes onekligen en stor tanke 1766.

Jag skall för min del säga något just om den svenska offentlighetsprincipen från 1766 och ungefär 200 år framåt i tiden. På 1970-talet gör datorerna sitt intåg och offentlighetsprincipen får en ny dimension. Där stannar jag. Den nya situationen har behandlats i många sammanhang, bl. a. av Peter Seipel.

Ganska mycket är skrivet om tryckfrihetens utveckling i Sverige men det gäller knappast frågan om offentlighetsprincipens rötter och utveckling. Här kommer jag att teckna den yttre historikens huvuddrag och belysa detta med några rättsfall och JO-uttalanden främst från 1800-talet. Nästa steg är att redovisa resultat av presshistorisk forskning - det kommer jag att snudda vid. Men att tränga ned under ytan och försöka bedöma vilket genomslag och betydelse offentlighetsprincipen som sådan *faktiskt* har haft under tidens gång det är en uppgift som i huvudsak väntar framtidens forskare, kanske framför allt våra nya spännande mentalitetshistoriker med Eva Österberg i spetsen.

Att säga att vi har haft en grundlagsfäst offentlighetsprincip i Sverige sedan 1766 är nästan helt sant. Rätteligen skall man dock här korrigera sig och säga att från 1772 stod den inte i grundlag, i 1792 års tryckfrihetsförordning fanns den inte med, men från och med 1809 finns den åter i grundlag. Det året tas huvudstadgandet om offentlighetsprincipen in i § 86 regeringsformen. Utvecklingen av offentlighetsprincipen görs dock tydligare om vi använder bilden av en människas växt.

Här finns förfäderna: förhandlingsoffentligheten med de öppna muntliga förhandlingarna på tinget och vid sockenstämman. Nils Herlitz, som på 1920- och 1930-talen gjorde utredningsarbetet för att modernisera offentlighetsprincipen, har sagt att offentlighetsprincipen är ett arv från den offentliga förvaltning som ännu på 1600-talet blomstrade i häraderna.

Fosterstadiet är frihetstiden. Men den börjar med censur och hemlighetsmakeri. I 1720 års regeringsform stadgas ett förbud mot att till någon utlämna protokollen från ständer och utskott - ja inte ens kungen hade rätt att ta del av dem! En kommentator, statsvetaren Pontus Fahlbeck har uttryckt det så här: "Hela statslivet var insvept i en slöja av hemlighet, som ingen fick lyfta. Ännu

mindre var kritik av offentliga angelägenheter tillåten." Men samtidigt är detta en tid i Sverige och ute i Europa där en borgerlig offentlighet tillväxer. Man kan peka på att tryckandet av rättegångshandlingar och domar blev tillåtet redan på 1730-talet, men de skulle passera censuren, och enskilda domares vota fick inte tryckas. Man började också på 1750-talet ge ut riksdags-tidningar.

Födelsepunkten för offentlighetsprincipen är 1766, låt vara att uttrycket börjar användas först långt senare - vad jag sett först i början av vårt århundrade. Pamfletterna haglar, men offentlighetsprincipen för en rätt svag och flämtande tillvaro.

Gustav III, som inskränkte tryckfriheten 1774, men då principiellt men med vissa inskränkningar lämnade offentlighetsprincipen kvar, kan själv kanske sägas ha hållit ett sorts barndop, som jag återkommer till.

Svåra barnsjukdomar, bl. a. den fruktade censuren, grasserar sedan fram till de nya grundlagsregleringarna 1809, 1810 och 1812.

Därefter följs offentlighetsprincipen åt med de nya tidningarna i tidig pubertet med indragningsmakten, avskaffad 1844, och med andra stormar och triumfer fram till 1856, då tryckfrihetsförordningens ställning som grundlag hotades genom Oscar I:s och regeringens lagförslag. Kungl. Maj:t hade då, under erinran om "pressens med varje år stigande missbruk, vilka hotade att undergräva religionens helgd, samhällets bestånd och det enskilda livets trevnad", föreslagit att tryckfrihetsförordningens egenskap av grundlag skulle upphöra och att den skulle ges formen av vanlig civillag. Förslaget röstades dock ned av alla fyra stånden. En talare i bondeståndet, Nils Larsson, menade att tryckfriheten var utsatt för ett förhatligt strypningssystem och han undrade över att icke för den statsrådsledamot, som kontrasignerade propositionen, pennan vägrade släppa sitt bläck. Förslaget genomfördes alltså inte utan tryckfrihetsförordningen stod kvar som grundlag. Talis Qvalis, Kungssång-ens författare C. V. A. Strandberg hade då skaldat:

Därför ve den hand, som skär av tungan
 På ett folk, som en gång haft en röst!
 Ve den, som med vilja sårar lungan
 I offentlighetens breda bröst.

Det är under den här tiden som uttrycket "den tredje statsmakten", som i andra länder enligt Montesquieus läror gäller domstolarna, hos oss kom att tilldelas pressen. Det lär vara Erik Gustaf Geijer som myntade uttrycket.

Under perioden 1880-1918 går offentlighetsprincipen från sena tonår till

manbarhet. Detta speglas i Högsta domstolens domar, JO:s ämbetsberättelser och Publicistklubbens historik.

Sedan följer en successiv mognad med flera viktiga milstolpar. 1937 moderniseras tryckfrihetsförordningens bestämmelser och får i sak den utformning som ligger nära den i dag gällande. Det klargörs då att offentlig-hetsprincipen omfattar även handlingarna hos kommunerna - en fråga som då varit omstridd i mer än 50 år. Vidare införs en administrativ besvärsmått. Om utlämnande av en handling vägras kan saken - utom när det gäller regeringens handlingar - som idag ytterst föras under domstolsprövning i Regeringsrätten. Tidigare kunde en vägran att utlämna en handling bli föremål för domstolsprövning endast i anslutning till tjänstefelsåtal på initiativ av JO eller JK, vilket ger en förklaring till att rättsfallsmaterialet före år 1937 är så pass magert. Det året togs dock också ett steg som kan sägas ha försvagat offentlighetsprincipen - sekretessens närmare reglering förs ned från tryckfrihetsförordningen till vanlig lag.

1949 har 1937 års bestämmelser överarbetats formellt och vi får den nu gällande tryckfrihetsförordningen. Där behandlas offentlighetsprincipen i 2 kap. med rubriken "Om allmänna handlingar offentlighet".

Sedan följer 1973 års ändringar om offentlighetsprincipen och administrativ databehandling samt 1976 års ändringar där meddelarfriheten och källskyddet utvidgas. I 1980 års sekretesslag samordnas regleringen av handlingssekretess och tystnadsplikt. Den lagen innehåller också principen att offentlighet skall gälla även i fråga om vissa enskilda subjekt som sysslar med myndighetsutövning. Slutligen, eller 1995, utsträcks offentlighetsprincipen även till handlingar hos kommunala bolag, föreningar och stiftelser - något som ju, som vi alla vet, har lett till ett nytt fält för undersökande journalistik.

Idag står offentlighetsprincipen där utvuxen och beredd att möta nya intressekonflikter, det må gälla förhållandet till personlig integritet i dataåldern eller hur den uppfattas i Strasbourg, Bryssel, Luxembourg och Dublin.

Offentlighetsprincipen är både enkel och mycket komplex. Den fordrar reflexion men är inte försvagad av ålder och definitivt inte något vårdfall.

2 Offentlighetsprincipen föds 1766

Den diskussion och maktstrid mellan hattar och mössor som föregick 1766 års tryckfrihetsförordning är ett fascinerande stycke historia som Tomas von Vegesack skrivit om i sin bok och som jag här måste gå förbi.

Det är de yngre mössorna som driver utvecklingen fram till *Kongl. Maj:ts*

nådtige

Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten Gifwen Stockholm then 2 Decembr. 1766 Den innehåller 15 paragrafer. Den innebär att censuren avskaffas utom på det andliga området. Författaransvaret kan gå över på boktryckaren. Och där föds vår offentlighetsprincip, uttryckt som en rätt att trycka av allmänna handlingar.

I inledningen till förordningen undertecknad av Adolf Fredrik - om namnstämpeln kom till bruk vet jag inte - säger sig Kungl. Maj:t ha eftersinnat den

"stora båtнад allmänheten av en rättskaffens skriv- och tryckfrihet tillflyter i det en obehindrad inbördes upplysning uti varjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapers och goda slöjders uppodling och utspridande, utan ock gifver en hvar af undersåtarne ymnigare tillfälle att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättadt regerings-sätt; ävensom ock denna frihet bör anses för ett af de bästa hjälpmedel till sedernas förbättring och laglydnadens befrämjande, då missbruk och olagligheter genom trycket bliva för allmänhetens ögon ådagalagda."

I förordningen finns ett pregnant uttryck för legalitetsprincipen:

"Vad vi således i de trenne förstnämnda paragraferna stadgat om det som i skrivande och tryck bör aktas förbjudet må ingen utom dess bokstavliga innehåll på något sätt draga eller förtyda, utan bör alt vad däremot icke klarligen strider, anses lovgivet att skriva och trycka på vad språk eller uti vad skrivart det kan vara."

Och i 13 § heter det att det blir för vidlyftigt att sätta ut alla ämnen, mål och ärenden så noga, varför det är vår vilja och befallning att samtliga våra trogna undersåtar får äga och nyttja en fullkomlig och obehindrad frihet att trycka allt som inte i denna förordning uttryckligen är förbjudet.

Förordningen innehåller likväl mycket detaljerade bestämmelser, en utförlig enumeration av de handlingar som offentlighetsprincipen faktiskt skall omfatta. Rättegångshandlingar vid domstolar, kollegier, Konungens befallnings-havande, konsistorier och andra publika verk skulle få tryckas av den som önskade det. Undantag gjorde för handlingar i förlikta brottmål och vissa särskilt uppräknade typer av grova brottmål. Rätten att trycka av dessa handlingar gäller både sådant som hör till förfluten tid och sådant som fortsättes, företes, förs och utfärdas både före, under och efter en rättegång. Vidare omfattade regeln domar, utslag, resolutioner, reskripter, instruktioner, konstitutioner, reglementen och privilegier men också till myndigheterna från societeter och enskilda inkomna handlingar, ansökningar, projekt och förslag

etc. Även omröstningsprotokollen från domstolarna skulle vara tillgängliga. Vidare omfattades riksrådets och ständernas handlingar, dock inte utrikespolitiska handlingar av hemlig natur.

Dessa uppräkningsprotokollen ger en bild av tryckfrihetsförordningens kasuistiska utformning. Just denna teknik, som sedan dess är karaktäristisk för tryckfri-hets- och sekretesslagstiftningen, har senare många gånger kritiserats. Men den har också av tryckfrihetens anhängare setts som ett värn mot inskränkningar i tryckfrihet och offentlighet.

Någon skyldighet att trycka av handlingarna i dess helhet stadgades inte. Den enskilde fick inte belastas med att begära att få ut mer än han själv äskade och fann nödigt. På anmälan borde detta genast utlämnas till envar. Den ämbetsman som vägrade utlämnande gjorde detta under fullt tjänsteansvar och vid risk av förlust av ämbetet.

Här idag i Riksarkivet bör det särskilt påminnas om att den här regleringen också innehöll föreskriften

"och bör till den ändan uti alla arkiver fri tillgång lämnas att sådana handlingar få avskrivna på platsen eller utbekomma i bevittnad avskrift och det vid samma tjänsteansvar som nyss nämnts".

Den 2 december 1766 är därmed en viktig dag för det svenska arkivväsendet med dess uppgift att vara ett medborgarnas institutionella minne till historien. Rätten att skriva i historiska ämnen tillika med politiska reflexioner ägnades också en särskild paragraf i förordningen (12 §).

1766 års förordning angående Skriv- och Tryckfriheten fick ställning av fundamentallag i enlighet med ett samma år tillskapat grundlagsbegrepp. Kungl. Maj:t förklarade att tryckfrihetsförordningen skall vara en trygg grundlag och anförde att Kungl. Maj:t icke ens själv vill tillåta någon den minsta ändring, rubbning eller förklaring, som till skriv- och tryckfrihetens inskränkning leda kan. Att dessa bestämmelser lades fast just i grundlag har kommit att bli av stor betydelse.

1766 års tryckfrihetsförordning har värderats olika. Fredrik Lagerroth talar i monumentalverket, *Frihetstidens författning* från år 1915, om ett nytt konstitutionellt rekord av imponerande art: 1766 års tryckfrihetsförordning är den första uti sitt slag i världen. En med honom samtida mera gustavianskt orienterad forskare, Lydia Wahlström, är kritisk: Det var mössorna 1766, som kom fram med den första tryckfrihetsförordningen, egentligen av det skäl att de i tryck ville skälla ned hattarna. Men när hattarna också begagnade tryckfriheten mot mössorna, började dessa ångra sig, att de genomfört densamma.

Den

tryckfrihetsrättsliga experten Hilding Eek säger: Genom uppställande av grundsatsen om allmänna handlingar offentlighet, som spänner över hela området för den offentliga rätten, infördes 1766 en ny konstitutionell princip, principen om "den allmänna opinionens" deltagande i den konstitutionella kontrollen på grundval av möjligheten till insyn över hela området för statsverksamheten och till kritik av denna i stort som smått.

Hur denna nya princip tillämpades under frihetstidens sista år är inte lätt att säga. En forskare, Anders Burius, har dock i sin avhandling, *Ömhet om friheten - Studier i frihetstidens censurpolitik, 1984*, angivit några drag när det gäller offentlighetsprincipens tillämpning efter 1766. Han har pekat på att Justitiekanslern - dåtidens JO och riksåklagare - fick krävande ärenden om detta redan från början - i form av anmälningar från enskilda och från myndigheter mot andra tredskande myndigheter. Ett av de fåtaliga exempel han nämner är detta:

En domare i Alingsås vägrade i slutet av 1767 att lämna ut ett protokoll. Sökanden vände sig till Justitiekanslern. Domaren försvarade sig med att han visserligen kände till tryckfrihetsförordningen men att domstolen inte fått några papper om den. Den sökande skaffade fram ett intyg om att tryckfrihets-förordningen lästs upp från predikstolen i Alingsås (dvs. på det då vanliga sättet att offentliggöra och sätta i kraft nya författningar). Göta hovrätt fann att domaren brutit mot tryckfrihetsförordningen och borde avsättas men efter-som han inte fått tryckfrihetsförordningen frikändes han. Justitiekanslern sägs ha varit bekymrad över denna accept av rättsvillfarelse men gick ej vidare i saken.

Ett annat fall ur Justitiekanslerns arkiv: En löjtnant Törning hade varit i Ostindiska Kompaniets tjänst. Nu ville Törning få ut handlingar om en viss olycklig expedition till Kanton. Justitiekanslern påfordrade utlämnande men kompaniet vägrade och menade att detta skulle strida mot privilegierna för kompaniet. Saken gick vidare till kommerskollegium, där man hade olika mening. En ville lämna ut, en annan menade att det rörde sig om handelsstatistik som var hemlig. Kollegiet beslöt lämna ut. Kompaniet besvärade sig till Kungl. Maj:t - jämför den besvärordning som gäller idag enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen. Kommerskollegiet stod dock på sig i ett nytt yttrande. Tyvärr vet vi inte hur det sedan gick. Men visst ger detta fall associationerna till våra dagars problem - hur är det med statistikuppgifter och offentlighet på t. ex. krigsmaterielområdet och hur skall man se på olika rättssubjekt på gränsen mellan offentligt och privat idag, t. ex. handelssekreterarna och exportrådet? Skilda tider men samma problem! Det lär, för övrigt, ha varit så att

verksamheten hos Ostindiska kompaniet, särskilt under den första tiden hade varit omgiven av stor sekretess. Affärsböckerna var hemliga och hade vanligen förstörts sedan revisorerna hade gått igenom dem "så att inte vidare åtal kunde förekomma."

3 Gustav III och offentlighetsprincipen

Den fas som därefter följer, 1772-1809 är nu ganska väl utforskad när det gäller tryckfriheten och ingreppen mot den. Det är en period av hot mot och försvagning av 1766 års principer. Gustav III:s roll är tvetydig, medan Reuterholm och Gustav IV framstår som rena mörkmän.

Låt mig här få berätta om det som jag kallade för offentlighetsprincipens barndop. Tryckfriheten bidrog till att kasta ljus över partiväldets oro och missbruk och medverkade väsentligt till att förbereda och möjliggöra 1772 års statsvälvning säger Odhner i sitt verk *Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering*. Tryckfriheten kom i vanrykte hos de högre ämbetsmännen.

Genom regeringsformen 1772 förklarades alla från 1680 antagna grundlagar för avskaffade. Betydde det att 1766 års tryckfrihetsförordning också hade upphört att gälla? Gustav III och rådet fick denna fråga från Justitiekanslern men svarade inte på den. Praxis utvecklades olika. Svea hovrätt slutade tillämpa tryckfrihetsförordningen men det fanns också avvikande meningar i domstolen. Saken kom under offentlig debatt. En av debattörerna är assessorn Per Johan Höppener, en herre som på ett tvivelaktigt och våldsamt sätt lär ha utmärkt sig redan under sina studier i Lund på 1750-talet - kanske en sorts dåtidens gossen Ruda, för att citera ett känt pressrör. Själv kallade sig Höppener vid behov i anonyma skrifter Hannibal. Han skriver, här dock i eget namn:

"Att nu lämna !skriv- och tryckfriheten/ uti ämbetsmannavåld är att lämna själva jura majestatica till usurpation, och däruti ligger grunden till det mesta våld och alla de dområn, som av aristokrater ännu idag utövas under rubrik av justice."

Så talade denne man om hotet mot tryckfriheten från ämbetsmännen. En sådan, den gamle rådsherrn von Höpken, som själv tidigare påyrkat tryckfriheten, talade samtidigt om tryckfriheten som "oanständighets- och immoralitetsfriheten".

Höppeners skrift trycktes genast. Tryckfrihetsfrågan behandlades av kung och råd den 13 och 18 april 1774. Man var inne på att utarbeta en ny

förordning.

Den 21 april gav Höppener in en inlaga till Kungl. Maj:t där han begärde att till tryckning utfå hovrättens protokoll i tryckfrihetsfrågan. Då Höppener ville lämna in denna skrift i nedre justitierevisionen, vägrade registratorn att ta emot den. Höppener lade ett exemplar av den på registrators bord och begav sig med en dublett av skriften direkt upp till kungen men blev avvisad av vakten. Av en annan vakt blev han dock efter en stund åter kallad till registratorn som nu sade sig ha blivit beordrad att ta emot skriften.

Höppener lät genast enligt tryckfrihetsförordningens princip trycka sin inlaga!

Den 26 april kommer avgörandet. Gustav III dikterar till rådsprotokollet. Att 1766 års tryckfrihetsförordning formellt sett var upphävd ansåg han självklart. En annan fråga var om dess väsentliga innehåll borde göras om intet. Tryckfriheten kunde missbrukas och hade hos oss blivit missbrukad under det förra regeringssättet; därav följde dock inte att hon skulle missbrukas även under det nuvarande, som var *byggt* på frihet, säkerhet och proprietet och som gav trygghet för att lagen skulle handhas med kraft och oväld. En konung får genom tryckfriheten veta sanningen, som man med så mycken omsorg och tyvärr ofta nog med så mycket framgång för honom döljer. Därför blir det bara några mindre förändringar i 1766 års förordning. Slutligen gav Gustav III i detta yttrande sitt tillstånd till att såväl hovrättens omröstningsprotokoll som hans eget yttrande i saken skulle få offentliggöras. Höppeners ansökan var däremot avfattad i så opassande ordalag att den skulle överlämnas till Justitiekanslern för beivran. Höppener blev sedan åtalad men det slutade med en sorts tvivelaktig kunglig pension. Så kan det gå med rabulister.

1774 års tryckfrihetsförordning utfärdas samma dag, den 26 april. Rådet och ämbetsmannakåren har lidit nederlag. Borgerskapet i Stockholm som livligt följt saken jublar. Här står offentlighetsprincipen som sådan kvar särskilt i fråga om rättegångsväsendet men det gjordes vissa inskränkningar.

Gustav III drev i början av sin regeringstid en hård kamp mot brister i domstolar och administration. Hans räfster mot Göta hovrätt och flera landshövdingar är exempel på hur han arbetade med dessa frågor i det offentliga. Men allt detta hade också sina gränser. I ett fall från 1776 begärde en enskild person att få del av vissa Kungl. Maj:ts skrivelser till landshövding von Segebaden för att offentliggöra dem. Han fick då i konseljprotokollet ett nekande svar: Landshövdingen borde ej utsättas för ogynnsamma omdömen av allmänheten, vilken över ämbetsmäns göromål numer icke är domare. - Och sedan gick det alltmera utför med offentligheten.

JOHAN HIRSCHFELDT

4 De nya grundlagarna 1809, 1810 och 1812

De tankar, som lett till den första tryckfrihetsförordningen, besjälade 1809 års män i hög grad. De hade själva erfarit obehaget av det gamla tvånget och förmenade en av anledningarna till styrelsens misstag och de olyckor som senast övergått riket vara att folkets röst ej fått göra sig hörd. Framför allt ansåg de offentlighet vara den bästa garantin för allmän rätt och enskild frihet. Aldrig har därför en lagstiftare mera litat till den allmänna meningen som lagarnas väktare och författningens stöd än de.

Saken upptog grundlagsfäderna. Vi vet att Järta frågar: Hur vitt må tryckfrihetens sträcka sig? Huru bevaras? Och Silverstolpe svarar: Att, till opinionens upplysande och beredande, tryckfriheten till en viss utvidgad, men bestämd grad, må i själva grundlagen ovillkorligen stadgas.

Det har sagts vara Blackstones formulering "The liberty of the press is indeed essential to the nature of a free state - no previous restraints upon publication" som ligger bakom formuleringen i tryckfrihetsdefinitionen i § 86

i 1809 års regeringsform. Där grundlagsfästes på nytt tryckfriheten:

"Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter; att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla handlingar och protokoll i vad mål som helst, de protokoll undantagna, som uti statsrådet och hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverk-ens protokoll och handlingar rörande ärenden, vilka böra hemliga hållas."

Det senare ledet i bestämmelsen kom att stå oförändrad fram till 1937 då det fick lydelsen:

"Alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas."

Offentlighetsprincipen är alltså i vår konstitution fram till modern tid principiellt anknuten till rätten att *trycka* uppgifterna.

I kommitteförslaget till ny tryckfrihetsförordning 1809 hade man dock lagt fram förslag om censur. I konstitutionsutskottets memorial, 1810:24, motiverades emellertid tryckfrihetens princip med orden:

"Det har kostat seklers tid och strömmar av blod att med sanningens

1766 ARS TRYCKFRIHETSFÖRORDNING OCH OFFENTLIGHETSPRINCIPENS UTVECKLING

fackla fördriva okunnighetens och vidskepelsens mörker, att på fanatismens fall uppresa fördragsamhetens och samvetsfridens altare." En ny tryckfrihetsförordning antogs den 9 mars 1810. Det är där som vi återfinner den klassiska grundformuleringen till den i dagens tryckfrihetsförordning centrala ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 1 § 2 st. Tryckfriheten är "till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". I 2 § 4 mom. fanns sedan stadgandet om rätten för envar att i allmänt tryck ge ut allmänna handlingar. Bestämmelsen var i väsentliga delar ordagrant avskriven från 1766 års tryckfrihetsförordning. Bestämmelsen är vidlyftig och innehåller också sekretessbestämmelserna.

12 § behandlas offentlighetsprincipen. I 1 mom. anges rätten att fritt genom tryck kunna kungöra sin tankar. I det vidlyftiga fjärde momentet stadgas offentlighetsprincipen:

"I grund av vad i 1 mom. stadgat är, skall även, till utgivarens säkrare efterrättelse, dock med de undantag och villkor, som nedanför stadgas skola, uttryckligen vara envar tillåtet, att i allmänt tryck utgiva alla, så väl rättegångar, som andra allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut etc. och böra till den ändan icke allenast alla sådana handlingar, vid domstolar och andra ovannämnda verk och ämbeten, genast och utan tidsutdräkt, emot lösen, utlämnas åt vem det äskar, antingen han har i saken del eller ej, vid ansvar såsom för tjänstens försummelse, om sådant av någon publik tjänsteman vägras eller obehörigen fördröjes, utan även, vid samma ansvar, i alla arkiv, var och en fri tillgång lämnas, att få på stället avskriva eller avskriva låta, eller, om därvid hinder vore, i bevitnad avskrift emot vederbörlig lösen utbekomma alla slags handlingar i vad ämne som helst, som i ovannämnda mål kunna vara att tillgå."

I 2 § 4 mom. görs sedan i ett tiotal stycken undantag för sekretess.

Sekretessbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen lämnades i huvudsak orubbade under 1800-talet. Först 1897 infördes i grundlagen ett skydd för militära handlingar. Senare blev sekretessbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen alltmer omfattande och snåriga. Det är först 1937 som de bryts ut ur grundlagen och förs till vanlig lag.

Jag kommer inte här att uppehålla mig så mycket vid sekretessregleringens utveckling. Till detta komplex hör ju också den omfattande tystnadsplikts-regleringen inom olika förvaltningsgrenar. Rättsfallen från Högsta domstolen och JO-uttalandena från 1800-talet i fråga om sekretessbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är nästan obefintliga. Jag vet inte vad detta beror på.

JOHAN HIRSCHFELDT

De styrandes respekt för grundlagsregleringen hade dock nog sina brister. Ett exempel på detta gäller försvarssekretessen. De högsta statsorganens militära handlingar skyddades redan i 1810 års tryckfrihetsförordning men det saknades sekretesskydd för handlingar hos övriga försvarsmyndigheter. För de militära förvaltningarna infördes dock en sekretessbestämmelse på ett grundlag-stridigt sätt 1820 genom ett kungligt brev. Rimligheten i denna sekretess tycks sedan egentligen inte heller ha satts i fråga.

Vid 1812 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t inskränkningar i tryckfriheten. Det hade funnits en plan att då föreslå en helt ny tryckfrihetsförordning utan grundlagskaraktär. 1812 års tryckfrihetsförordning antogs dock som grundlag. Men detta skedde utan iakttagande av grundlagsstadgade former.

5 Några drag i offentlighetsprincipens utveckling under 1800-talet och tidigt 1900-tal
Riksdagens ombudsman, JO, fick ju enligt sin instruktion 1810 ett åliggande att med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga tryckfrihetens lagstadgade skydd. I 1813 års ämbetsberättelse framhåller vår första JO, Lars August Mannerheim, en av grundlagsfäderna, att principen om allmänna handlingars offentlighet bör betraktas som den yppersta förmånen av den nu återställda tryckfriheten, och detta såväl för den redlige ämbetsmannen, vars åtgärder kan granskas av en större allmänhet, som för den "lidande medborgaren".

I 1820 års ämbetsberättelse skriver han: "Den 1809 vunna tryckfriheten har i sin början inte sysselsatt sig så mycket med statens angelägenheter utan handlat om litterära ämnen. Efter 1815 har dock domarmakten och administrationen oftare varit föremål för den allmänna uppmärksamhet som genom begagnad tryckfrihet födes och underhålles. Således har JO:s ärenden och mål redan inför allmänheten genom offentligt tryck blivit föredragne både i avseende på ursprung, fortgång och slut" - men JO säger sig ändå vilja ge ut sin ämbetsberättelse. Här uttrycks en kärnpunkt i iden bakom JO-ämbetet, att JO skall verka i och med stöd av det offentliga.

Från Mannerheims tid som JO finns dock bara tre fall som rörde allmänna handlingars offentlighet redovisade, och han drev inte dessa saker. Klagomålen var alltså få och säger egentligen inget om efterlevnaden av offentlighetsprincipen.

Genomslaget skall dock inte dröja. Med början från omkring 1820 föds den kritiska tidningspressen med sådana tidningar som *Anmarkaren* och *Argus* och sedan följer 1830 Lars Johan Hiertas *Aftonbladet*, *onbladet*. Dessa tidningar är späckade

med rättegångshandlingar och redogörelser för misstankar om t. ex. ämbetsmannaförskingringar. Det är slående att dessa första verkliga tidnings-män ofta själva hade en bakgrund som jurister och ämbetsmän, precis som senare i Strindbergs Röda rummet. Hierta, t. ex., hade som ung varit anställd bl. a. hos Justitiekanslern och på dennes uppdrag besökt Smedjegårdsfängelset i Stockholm och där funnit en fånge som var ett levande bevis på en av samtidens stora rättsskandaler, Värmdöålet - en rättsak som ansetts intimt förknippad med den moderna tidningspressens födelse.

En namne och släkting till Hierta, grundlagsfadern Järta, tycks nu ha ångrat sig. Han sade: "Huvudstadens publicister strävar att uppresas en ny samhällsmakt och att störta och åtminstone försvaga den lagliga."

Mot Järta formulerade Argus-Johansson, kallad Valfisken för att han var så korpulent, mångordigt och ganska svulstigt tryckfrihetens credo:

"Vikten och nyttan av *offentliggörande och granskning* framför allt i dagbladen utav det möjligen tadelvärda i statsstyrelsen såväl i avseende på lagstiftningen som administrationens och domarmaktens handlingar är erkänd av alla Europas folk, vilka ägt eller äga publicitet. - Genom meddelandet åt allmänheten av styrelsens åtgärder och deras fria granskning, öppnas för publicisten ett större utrymme att även positivt gagna. I en konstitutionell stat utgör, såsom vi vid flera tillfällen sökt visa, förtroende den egentliga samhällsprincipen, det band som förenar styrelsen och nationen till ett organiskt helt, och yttersta villkoret för detta helas lycka, makt och bestånd. Detta förtroende, ej blint, ej ett alster av slumpen, kan lika litet vinnas genom påbud som predikningar. Fri övertygelse och fullständig insikt är ovillkorligt nödvändiga för deras tillkomst. Hur mycket kan då ej publicisten bidra till livande och underhållande av själva samhällsprincipen, då det i vårt fädernesland åtminstone till stor del ankommer på hans bemödanden för framställning och granskning av styrelsens åtgärder och grundsatser, att giva tillfälle åt de enskilda meningarna att uppleva och efter hand utbilda sig till ett allmänt tänkesätt hos nationen om styrelsens handlingsätt och karaktär, om dess vilja att framdraga och befordra det allmännas väl och bevara statens självbestånd. - - Må han, /publicisten/ med tanken på det goda han kan verka, det onda han kan förekomma; det ljus, den rättskänsla, den samhällsanda han äger i sin makt att sprida; fortfara på den bana, som av den konstitutionella samhällsordningen för honom tecknades. Må han allmängöra och

undersöka alla de angelägenheter, vilka genom sin natur ägnar sig åt offentlighet. Följderna av hans verksamhet skola ej utebliva, och samhällsordningen skall ej förlora utan vinna därpå." Indragningsmakten drabbar som vi vet dessa tidningar. Argus den andra och tredje samt alla Aftonbladets ansvaringar blir resultatet fram till 1844, då indragningsmakten avskaffas.

Allt detta sker under en tid av stora förändringar. Geijer skriver 1838 om att vara ensam i en bräcklig farkost och avfaller till liberalismen. Han skriver, typiskt nog i en tidning som han dessutom sköter helt själv: "Den nyare tidens rörelse har bestått däri, att vad man kallat näringsklass bliver en offentlig klass, ett nytt uttryck av det offentliga livet." Han fortsätter: "Den allmänna opinionen har blivit den nyare tidens största makt." Det har sagts av litteraturhistorikern Arne Melberg att Geijer går från en akademisk ämbetsmannaroll via den intima kultursalongen ut i en borgerliga offentlighet med individualismen i bagaget.

Det första stora rättsfallet om offentlighetsprincipen är också från den här tiden. Det är banbrytande och återopas av JO i andra fall ännu in på vårt sekel. Det och några följande fall rör kärnfrågor för journalisternas arbetsvillkor än i dag. Det handlar om skyldigheten att föra diarier och hålla dem tillgängliga, frågan om "ämnet" måste specificeras närmare, om rätten att ta del av "dagens post", om tidpunkten för "offentlighetsdopet" av en handling, om begreppet expeditionstid och om innebörden av kravet på uttrycken "genast och utan tidsutdräkt" samt "betydande hinder".

I en anmälan till JO 1834 anförde "en kopist Dalman"¹ i Kungl. Maj:ts kansli att Statskontoret hade vägrat honom del av handlingar som han ville ge ut av trycket. Han hade begärt att mot lösen få ut ett utdrag av en hos kontoret förd lista över inkomna Kungl. brev från den 1 till den 22 april 1834 och att få avskriva eller låta avskriva eller mot lösen få ut alla under samma tid inkomna Kungl. reskripter. Kontoret meddelade i beslut att om han uppgav i vilket ämne han ville ha upplysningar så skulle han få ut handlingarna. Dalman preciserade sig inte utan vidhöll. Han fick avslag av Statskontoret eftersom hans anhållan inte tillika innefattade speciell uppgift å ämnet av varje av de äskade

¹ Jag har senare uppmärksammat det inte särskilt överraskande förhållandet att bakom "en kopist Dalman" visar sig döljas en av 1800-talets mera framträdande publicister och journalister: Wilhelm Fredrik Achantes Dalman (1801-1881). Dalman var en mindre framgångsrik ämbetman. Han var kanslist i justitierevisionen 1840-1866. Dalman skrev i Wallmarks journalen och Dagligt Allehanda, som han var huvudredaktör för under den i JO-ärendet aktuella tiden. Sedan blev han medarbetare i Aftonbladet. Se vidare artikel i Nordisk Familjebok.

handlingarna. Det blev sak hos JO, som gav sitt beslut 1840. Hans bedömning omfattar fyra sidor i ämbetsberättelsen. Han skriver bl. a.:

"Det kunde icke ifrågasättas och vore ej heller ifrågasatt, utan fast mera erkänt och medgivet, att Kungl. Maj:ts till Kungl. Statskontoret avlåtna nådiga skrivelser, utan undantag, räknades ibland de handlingar, vilka tillhörde offentligheten. Med samma rätt som man sökte att erhålla del av *en enda* utav dessa skrivelser, kunde man således begära *flera* eller alla under en viss tid ankomna - *Ämnet* eller *målet*, ett eller flera - var då tillräckligen uppgivet; och för *möjligheten* att efterkomma den sökandes begäran mötte lika litet hinder i ena, som i andra fallet. Någon annan eller *mera speciell uppgift* av ämne eller mål föreskrives däremot inte i grundlagen såsom ett villkor för allmänna handlingars utbekommande. Det var Kungl. Statskontoret, likasom varje ämbetsverks ovillkorliga skyldighet, att icke blott till minne och bekvämlighet, utan därjämte och huvudsakligast till allmän rättelse och för möjligheten att fullgöra redovisning för alla förehavda ärenden och deras lagliga behandling, föra eller låta föra listor, register eller diarier över inkommande mål och ärenden, av vad namn och beskaffenhet de måtte vara."

JO beslöt åtala Statskontorets president och ledamöter och yrkade att de skulle dömas för tjänsteförsummelse. Högsta domstolen dömde dem också samma år för tjänsteförsummelse. Var och en fick böta 33 riksdaler 16 skilling Banco till treskiftes.²

Fallet följs upp av flera. 1854 döms en komminister på åtal av JO för vägran att utlämna ett prästbetyg till en torpare och vägran att låta honom och hans husbonde i protokollsboken över sockenstämmobeslut uppleta flera eller färre beslut som de ville ta kännedom om.³

Ett ärende 1890⁴ handlar om en redaktör i tidningen Fäderneslandet som hos krigshovrätten begärt att "få ta del av utslag i de mål där dom beslutats efter det s. k. Vaxholmsmålet". Krigshovrätten krävde precisering till parternas namn i respektive mål och vägrade lämna ut handlingar. Det fanns ingen anslagsbok över meddelade domar och därför kunde redaktören inte precisera sig mera. Han beskyllde rättens sekreterare för stor oginhet mot en pressens representant och begärde åtal. Det blev fällande dom för tjänsteförsummelse med 25 kronors böter.

Nästa åtal gällde kyrkoherden i Varberg som vägrat en journalist vid

² JO 1840 I s. 119 och II s. 6.

³ JO 1851 s. 69, JO 1852 s. 33 och JO 1854 s. 30.

⁴ JO 1890 s. 49.

Varbergsposten att få utdrag ur kyrkobok om lysningar, födde och döde. Anmälaren talade om för JO att en annan tidning, Norra Hallands tidning Västkusten, fått ut dessa uppgifter. Kyrkoherden hade dock sagt sig neka till att lämna några uppgifter till en sådan "skandaltidning" som Varbergsposten och uttalat förhoppningen att tidningen måtte bli så kortlivad som möjligt. Kyrkoherden förklarade sig med att journalisten var obekant för honom och att han därför inte ville upplåta sitt hus och arkiv för honom. JO menade att kyrkoherden varit skyldig att i vart fall meddela journalisten utdrag ur böckerna. Det blev åtal och dom i hovrätten. Böter 25 kronor.'

1902 var fråga om en lagstridig vägran att hålla häradsarkivet i Lycksele tillgängligt under expeditionstid. Domhavanden, R., förklarade sig hos JO bl. a. enligt följande: "Beträffande den av klaganden förfäktade meningen, att expeditionstid i domsaga borde räcka så länge fullt dagsljus vore rådande, ville R. påpeka, till vilka orimligheter den satsen skulle leda, i synnerhet i Lycksele, där ett par månader om sommaren vore fulla dagar hela dygnet igenom." JO var ändå bister och kritiserade R. Hans förklaring syntes JO utvisa att han i stället för att i sina åtgärder ådagalägga ett tydligt medvetande om sin skyldighet att, så vitt möjligt varit, gå allmänheten tillhanda, snarare betraktat klagandens upprepade framställningar om att få tillgång till arkivet såsom ett för R. besvärande tilltag, som denne med alla till buds stående medel borde avvisa. Det blev åtal och böter 25 kronor.'

1911' ledde uppgifter i en artikel i Skånska morgonbladet till åtal mot magistratsledamot, en rådman, för vägran att låta enskild person i magistratens lokal ta del av ett till magistraten ingivet, av ett bolag avgivet utlåtande i ett på magistratens prövning beroende ärende. Det gjordes invändning särskilt om att den tilltalade såsom enskild person innehaft utlåtandet intill dess det föredragits inför magistraten och att detta skett på grund av bolagets hemställan om detta. Tidningen menade att rådmannens uppfattning att handlingen blev offentlig först sedan magistraten behandlat den syntes minst sagt egendomlig och borde betraktas som synnerligen farlig för pressen om den i sina tillämpliga delar skulle göras gällande inom de allmänna verken. Åtal skedde. JO fick bakslag i hovrätten och gjorde 1910 en framställning till Kungl. Maj:t om ett förtydligande av tryckfrihetsförordningen. JO:s åtal bifölls dock i Högsta domstolen. För denna tjänsteförsummelse dömdes till böter 25 kronor.'

⁵ JO 1896 s. 52, JO 1897 s. 13 och JO 1898 s. 24.

JO 1902 s. 82. Jämför även ett liknande fall i NJA 1903 s. 446 och 490. 7 NJA 1911 s. 506.

s Se även JO 1911 s. 14 och 186 samt NJA 1905 s. 351.

1914

återkommer frågan om vilken precision som krävs i beställningen och om innebörden av "betydande hinder".⁹ Fallet, som föranledde JO att skriva till chefen för civildepartementet, belyser den dåtida dagspressens arbetsvillkor och skall därför refereras utförligt.

En medarbetare i Dagens Nyheter klagade över att registratorn i civil-departementet i vittnes närvaro vägrat att låta honom ta del av de under dagen inkomna hos registratorn för tillfället tillgängliga remissakterna. Denne DN:s "ämbetsverksreporter" anhöll tillika, att under övervägande måtte tagas, vilket inflytande det sakförhållandet tilläventyrs kunde ha, att denne registrator åtnjöt ersättning av Svenska Dagbladet för att till denna tidning muntligen meddela upplysningar om sådana inkomna remissakter och om detta kunde ha utövat inflytande på hans vägran. Registratorn lämnade JO en ingående redogörelse för de hinder ett utlämnande skulle innebära och påpekade bl. a. att handlingarna inte ännu registrerats.

DN:s reporter bemötte och sade bl. a.:

"Det hade så långt ifrån varit klagandens avsikt att fordra några orimligheter av registratorn. Tvärtom handlade det om något så enkelt och rimligt att dess effektuerande för registratorn knappast krävt mer än att flytta högra handen *från* det skrivbord vid vilket han fullgjorde sin tjänst ned i samma skrivbords underlådor där han syntes förvara skrivelserna. På åtskilliga håll rönte tidningsmännen numera det största tillmötesgående, man stode snabbt och villigt till tjänst och man försökte på allt sätt underlätta hans på grund av knapphet på tid nog så forcerade arbete. Men så funnes å andra sidan de tyvärr icke alltför sällsynta kontrasterna, ämbets- och tjänstemän, vilka gjorde allt för att försvåra tidningsmannens arbete. Det vore givetvis en rest av en nu bortdöende byråkratism och av byråkratiskt tänkesätt, som på så sätt tog sig ett billigt och lätt tillfredsställt uttryck. För dessa var det alltid en källa till förvåning att pressen ville ta del av offentliga handlingar; tidningarna lade sig då alltid i saker som inte rörde dem, resonerade de. Men denna registrator tillhörde en mera komplicerad typ. Förvisso hade han den bästa kontakt med ett ostört byråkratiskt tänkesätt man han hade också en annan sida. Han samlade nämligen under arbetsdag-ens lopp i några av sina många skrivbordslådor ihop vad som han fann vara av mera allmänt intresse i remissväg, han satte sig så i förbindelse med den tidning han gynnade och som på sitt sätt gynnade honom och

JO 1914 s. 100.

²-Förvaltningsrättslig Tidskrift 1-2/1998

utlämnade till denna tidnings medarbetare sin skörd för dagen. För att kanske icke knappa fem minuter därefter med orubbligt lugn förklara för andra, icke gynnade tidningars medarbetare att hans instruktion, hans tid, tryckfrihetsförordningen eller vad det nu kunde vara hindrade honom att låta dem få reda på vad som inkommit på remissområdet. Detta uppträdande kunde betecknas såsom fullständigt upprörande och ett dylikt hyckleri var i sanning ovärdigt en statens ämbets- eller tjänsteman. Registratorn förde inte tidsenliga diariumer. I stället fördes handlingarna in på s. k. gamla nummer, dvs. på det nummer och i den årgång då den fråga handlingen gällde först dök upp på departementets horisont. Och i ett land som Sverige, där frågor i årtal kunde slungas fram och tillbaka mellan departement och ämbetsverk utan att bli avgjorda hann en fråga ofta nog att bli rätt gammal. DN:s reporter krävde en modern diariumföring. Han avslutade med att säga att denna fråga var av största betydelse för hela den svenska pressen, att registratorn i fråga med åren blivit allt tryggare och mera ogenerad i sin trafik och att han var en representant för ett system som inte längre fick tolereras och, om det fick fortleva, lätt kunde sätta en bestående fläck på den svenska eljest med rätta aktade ämbets- och tjänstemannakåren."

JO ansåg sig dock inte kunna åtala. Han kunde inte leda i bevis hur registratorns arbetsbördan hade sett ut just den aktuella dagen och att det inte förelegat betydande hinder för registratorn. Han begärde att departementschefen skulle undersöka saken och att åtgärder vidtogs för att undanröja förekommande hinder mot omedelbart bifall till sådana framställningar som den klagande gjort.

Det är alltså genom JO:s praxis som offentlighetsprincipens närmare innebörd för journalisternas arbetsförhållanden formas. Genom JO:s beslut och några domar utmejslas en praxis i fråga om den faktiska innebörden av stadgandet i nu gällande 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen om att allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas på stället om inte betydande hinder möter."

Behovet av revision av tryckfrihetsförordningen kom upp i riksdagen under

¹⁰ Se i likartade frågor även JO 1920 s. 149, där även NJA 1903 s. 446 åberopades samt NJA 1922 s. 243. Det fallet rörde åtal mot chefen för kommerskollegiets handelsbyrås upplysningssektion för obehörigt dröjsmål med tillhandahållande åt pressmän av handlingar, som antecknats i sektionens offentliga diarium. Fråga var där om betydelse av att handlingarna är "under arbete". Det blev fällande dom. Se också om "dagens post" i JO 1931 s. 170 och 1933 s. 21.

särskilt 1870- och 80-talen. På offentlighetsprincipens område rörde detta främst frågan om rätten att ta del av kommunala handlingar, som efter växlande bedömning i rättspraxis,¹¹ får sin lösning först genom 1937 års lagstiftning.

1871 hade dock Adolf Hedin i riksdagen i anledning av ett förslag till presslag pekat också på två andra problem rörande offentlighetsprincipen. Han vill ha en precisering av regeln om rätten att "i alla arkiv" avskrivna handlingar. Det hade nämligen hänt att ordet arkiv tolkats som liktydigt med det rum där en myndighets handlingar förvaras och att man då helt enkelt besvarat en förfrågan med svaret att handlingen inte fanns i arkivet om den t. ex. för något ändamål tagits hem av en tjänsteman. Hedin försvarade också "kasuistiken" i y 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen som KU kritiserat och menade att det var med stöd av denna omständliga "kasuistik" som pressen under en långvarig praxis, dvs. under en långvarig strid med allehanda myndigheter, tillkämpat sig och utbildat en lojal tolkning av grundlagsstiftarens bud, och vi sålunda kommit till den tryckfrihet, som vi nu kunna glädja oss. Han varnar för att ersätta kasuistiken med en generell fras. Den är ett av tryckfrihetens bästa stöd. Hedin exemplifierar sin framställning med ett JO-fall som han säger även togs upp av folkhumorn. Det rör ett av de tidigare JO-fallen på området från 1859.¹²

Utgivaren av Aftonbladet hade begärt att av Generalfälttygmästarexpeditionen för avskrift få ut ett memorial om en majorsbefattning. Generalfälttygmästaren vägrade utlämnande eftersom det inte givits in till Lantförvarsdepartementets kansliexpedition. JO konstaterade att handlingen hade underskrivits och utfärdats i behörig ordning och då var det en offentlig och officiell handling redan innan den kommit in till departementet. JO begärde disciplinär åtgärd och departementschefen dömde generalfälttygmästaren till tjugofyra timmars arrest i eget rum med rättighet att under tiden mottaga besök och förrätta sin tjänst samt, enligt Hedin, med rätt att behålla sidogevär.

Offentlighetsprincipens betydelse för den moderna pressens utveckling kan inte nog understrykas. Jag tycker det illustreras mycket väl av det nyssnämnda fallet om registratorn vid civildepartementet. Mellan de första professionella journalisterna som Lars Johan Hierta med hans ämbetsmannabakgrund och verksamhet i det offentliga också som politiker och DN:s moderne "ämbetsverksreporter" från 1914 har mycket hänt. I det sistnämnda fallet och i det om kyrkoherden i Varberg har vi sett exempel på hur ämbetsmän själva tycks ha fungerat som extraknäckande förmedlare av uppgifter från myndig-

¹¹ Se NJA 1905 s. 368 och NJA 1914 s. 506 samt JO 1917 s. 116 och JO 1921 s. 379. ¹² JO 1859 s. 131.

heterna till pressen. Uppgiften att hämta nyheter från ämbetsverken var nog inte alltid förenad med någon högre status - man talade om notisjägare. Vid ett sammanträde 1889 med Publicistklubben, bildad 1874, diskuterades ämnet "Pressen och myndigheterna".

Inledaren lämnade enligt protokollet en redogörelse "för de många utvägar, som stå myndigheterna till buds om de vilja för en tidningsman fördröja delfaendet av offentliga handlingar. I allmänhet hade dock intill senare ett gott förhållande ägt rum mellan pressens ombud och ämbetsmännen, vilket gjort att myndigheterna i de flesta ställen visat all önskligt tillmötesgående gentemot tidningsmännen. Detta goda förhållande hade emellertid numera i hög grad försämrats och skulden härför måste tyvärr tillskrivas vissa tidningar, vilka genom att i ämbetsverken använda s. k. lösa notisjägare, okunniga och pockande samt av mycket tvetydig beskaffenhet över hövan besvärat tjänstemännen och ingivit dem en låg tanke om pressens män." Andra debattörer medgav att det visst funnits ofog och otillbörligheter men att det skulle vara farligt att tillerkänna ämbetsmännen någon kontroll över notisjägarna.

När detta sades hade ganska kort dessförinnan den tredje stora striden mellan stat och press efter det nya statsskicket 1809 utkämpats. De två första rörde indragningsmakten 1844 och striden om tryckfrihetsförordningens ställning som grundlag 1856. Den tredje fick sin avslutning i anslutning till det s. k. Tolångamålet, som väckte stor uppmärksamhet och ledde till lagstiftnings-åtgärder.

I fråga om öppenhet kring domstolsförhandlingar kunde man falla tillbaka på en lång tradition av offentlighet. Men den hade i praktiken sina påtagliga brister. Vid 1823 års riksdag väcktes i bondeståndet två motioner om offentlighet vid rannsaking i brottmål vid underdomstolar och poliskamrar i städerna och vid underdomstolar på landet men också vid förhandlingar i överdomstol. Lagkommitten hade lagt fram samma förslag. Lagutskottet stödde förslaget. Riksdagen beslöt enligt utskottets förslag men Kungl. Maj:t vägrade sin sanktion. Frågan, som sedan drevs hårt av Lars Johan Hierta och Adolf Hedin, fick sin lösning först 1881 och det i anslutning till Tolångamålet.

Det rör sig om en processuell fråga i den allra första av de stora yttrandefrihetsprocesserna från slutet av 1800-talet. En folkskollärare i Tolånga i Skåne hade häktats och åtalats för irrläror och hädelse. Barnen påstods inte få någon riktig religionsundervisning av sin fritänkande lärare. När målet skulle prövas i häradsrätten vägrades referenterna från Dagens Nyheter:

Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, Framåt, Nya Skåne och Öresunds-posten tillträde till rättssalen. Anmälan till JO i saken gjordes 1879 av S. A

Hedlund, chefredaktör för Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning. Domaren svarade JO att han inte fann nödigt att bemöta de lögnaktiga och vrängda framställningar som en del representanter för den svenska smutspressen och skandalskrivare behagat göra mot handläggningen. JO tog upp princip-frågorna i fallet redan i 1880 års ämbetsberättelse och riksdagen lagstiftade i frågan 1881. Domaren dömdes senare med stöd av ett administrativt cirkulär från 1835 för att han inte iakttagit kravet på offentlighet och för otillbörligt skrivsätt såsom riktat mot JO och även i övrigt opassande.¹³

Jag går nu över till den s. k. exklusivitetsgrundsatsen och dess betydelse i fråga om utvecklingen av skyddet för meddelare, som ju bl. a. innebär ett förbud för myndigheter att utsätta sina anställda för efterforskning i repressalie-syfte. Det är från 13 § i 1766 års förordning som grunden för denna princip kan hämtas. Det allmänna får inte ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller mot medverkan därtill annat än i de fall och i den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 3 § nu gällande tryckfrihetsförordning).

JO diskuterar för första gången principiella rättstillämpningsfrågor på tryckfrihetens område mera utförligt i 1856 års ämbetsberättelse.¹⁴ Det han där har att säga i fråga om exklusivitetsgrundsatsen är av särskilt intresse. Han tar upp frågan om utrymmet för en förman att utöva disciplinära befogenheter gentemot en underordnad som utövar sin yttrandefrihet och ifrågasätter sådana åtgärder. Med en sådan kontroll på tjänsteförvaltningens område, säger

JO,

"skulle även gå förlorad en annan fördel av yttranderättens frihet, utövad av underordnade tjänstemän. Det är dessa, som i allmänhet inneha nationens upplysning var i de ämnen, vilka hans befattning tillhåller; och från deras kritik och forskning är det, som nationen förnämligast har att vänta de iakttagelser och anmärkningar, varigenom uppdagas bristerna i allmänna inrättningar, och anledning gives till deras förbättrande. Men friheten i sådana ämnens behandling är icke nog tryggad, i fall det kan hända, att någon dylik inrättnings förvaltare, under vars förmanskap en författare av så kallade anmärkningar befinner sig, kan under förebärande av förolämpning mot sig tillgripa disciplinarstraff och tillskynda författaren oberäkneliga olägenheter."

JO säger sig inte kunna inse att det är genom tryckfrihetens bruk som våda för disciplinen uppkommer. Hans yttrande tar särskilt sikte på behovet att ge prästerna yttrandefrihet i teologiska frågor.

¹³JO 1884 s. 4. ¹⁴S. 51 f£

Det är 50 år senare som det första rättsfallet kommer. Efter anmälan av Publicistklubbens styrelse tog JO 1902 upp det s. k. Moheda-fallet. En beväringssman hade anonymt skrivit en tidningsartikel om fylleri under en midsommarfest på exercisplatsen på Moheda. Han skrev bl. a. "Att roa sig på lägerplatsen kan dock vara rätt svårt. Då de enda förlusteställena inom lägergränsen äro ölstånd, vilka ock förstå att draga vinst av sina privilegier."

Nästa dag var manskapet enligt artikeln ganska mangrant berusat. Beväringssmannens chef, en major, hade hållit förhör med beväringssmannen och dömt honom till tre dagars sträng arrest för att han brustit i anständigt uppförande genom lögnaktiga uppgiften av beskaffenhet att nedsätta regimentets anseende. Majoren försvarade sig hos JO med att beväringssmannen inte straffats såsom författare till artikeln utan endast som meddelare av den osanna beskyllningen. Han jämförde med fallet där någon skickade in en falsk förlovningsannons till en tidning och tillade:

"En grundlagstolkning, enligt vilken krigsman vore berättigad att emot sin förman utslunga vilka smädelser och osanna beskyllningar som helst, blott desamma bragtes till en tidningsutgivares kännedom och av denne publicerades, vore - - - absolut oförenlig med nödvändigheten att upprätthålla disciplinen inom armen, och man behövde blott tänka sig dess tillämpning under krigstid för att finna, att konsekvenserna av en dylik tolkning måste bli samhällsvådliga."

JO slog fast att beväringssmannen bestraffats för innehållet i artikel och som författare. JO begärde disciplinär åtgärd mot majoren. Det blev fällande dom i två instanser för oförstånd i tjänsten.¹⁵

Nästa fall kom ett par år senare. En tjänsteman skrev anonymt en artikel om påstådda missförhållanden inom Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Efter sin semester blev han av styrelsens chef, en överste, tillfrågad om det var han som skrivit artikeln. Frågan besvarades med ja. Översten lät tydligt märka sitt misshag och fann sig böra meddela tjänstemannen att han kunde påräkna ekonomisk ersättning till årets slut och tillrådde honom att söka förskaffa sig arbete på annat håll. Aftonbladet uppmärksammade saken i en artikel och JO tog på eget initiativ upp det hela. JO tog först upp frågan om tjänstemannen kunde anses ha blivit bestraffad. Det behövdes enligt JO föga skarpsinne för att inse att han i sak verkligen fått sitt avsked. Att avstänga en e. o. tjänsteman från allt arbete i ett ämbetsverk och på samma gång beteckna honom såsom fortfarande tillhörande verket, är alltså blott en föga tilltalande lek med ord.

¹⁵JO 1902 s. 13 och NJA 1901 s. 280.

Han hade blivit avsatt på grund av tidningsartikeln. Det blev fällande dom mot översten.'

Ytterligare ett viktigt rättsfall bör nämnas. Det är från 1944 och rör en luftbevakarska som skrev en insändare och ironiskt tackade för en fältjulkapp med bl. a. rakblad och cigarrsnoppare och som i insändaren angav sitt hemliga fältpostnummer. Hon blev sedan förhörd i saken av sin chef som dock friades i Högsta domstolen.¹⁷

Därefter slås meddelarens principiella ansvarsfrihet kompletterat med anonymitetsskyddet, uttryckligen fast i 1949 års tryckfrihetsförordning. Genom 1976 års ändringar i tryckfrihetsförordningen stärks dessa regler, som givetvis är av stor betydelse för offentlighetsprincipens funktion att stödja yttrandefriheten. Det anknutna förbudet mot efterforskning och repressalier var JO alltså inne på redan 1856.

Offentlighetsprincipens genombrott under 1800-talet sker främst genom en utveckling i praxis och i anslutning till den moderna pressens framväxt. Redan i mitten av 1800-talet hade offentlighetsprincipens betydelse mycket träffande beskrivits av seklets främste tryckfrihetsrättsliga expert, Herman Ludvig Rydin. Hans uttalande synes mig vara en argumentkatalog som står sig än idag. Jag vill därför citera honom:

"Den fullständiga kontroll över alla ämbetsmannaåtgärder, som häri-genom kan utövas av varje för samhällets väl intresserade medborgare, är en borgen ej mindre för våra ämbetsmäns redbarhet och förvaltning-ens ordentlighet än även för den enskildes trygghet i sina medborgerliga rättigheters åtnjutande. Det finnes väl ej heller någonting, som så bidragit till det politiska livets utbildning, den allmänna andans stärkande och vårt samhälles förkovran, som denna åt pressen lämnade kontrollerande makt över allt vad offentlig myndighet heter; ingenting som mer kan bidra till dugliga ämbetsmäns utbildning än inhämtande av den olika uppfattning, den kritik av ämbetsmannaåtgärder, som pressen framställer; och ingenting kan mer bidra till att uppkalla och stärka det förtroende mellan ämbetsmyndighet och enskilda, som är ett väsentligt villkor för samhällsutvecklingen. Visserligen kan kritiken mången gång ha varit omotiverad och underhaltig och orättvist utsatt offentlig myndighets organ för ovilja och hån. Men även en sådan kritik kan, om den varit ledd av goda avsikter, haft sina goda följder. Om den ej leder till annat, bör den hos en ämbetsmyndighet, som inser

16 JO 1911 s. 89 och NJA 1914 s. 381.

" NJA 1944 s. 610.

JOHAN HIRSCHFELDT

betydelsen av allmänt förtroende för sin förmåga att verka gott, uppkalla bemödanden att tillbakakasta anfallet genom att för allmänheten tydliggöra ämbetsåtgärdens betydelse och således rentvå sitt ämbetsmannaanseende från orättvisa beskyllningar. En ämbetsman kan sålunda medelst det tillfälle, som erbjudit sig att för allmänheten belysa hans ämbetsåtgärder i deras rätta dager, och genom den kritikens skärseld, han lyckligen bestått, vinna ett större anseende och förtroende än om pressens anmärkningar ej funnits. Klandret hade i motsatt fall lätt kunnat i smyg utveckla sig till ett myndighetens verksamhet hämmande förtroende."

De ursprungliga undantagen från offentlighetsprincipen avsåg främst att skydda de högsta statsorganens anspråk på diskretion och i någon mån att skydda privatlivets helgd. Den första utvidgningen av sekretessbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen sedan 1810 görs först 1897 då ett skydd för försvarshemligheten förs in, jämför dock 1820 års brev som i en icke grundlagsenlig ordning syftat till samma skydd. Kring sekelskiftet 1900 blir det alltmer uppenbart att samhällsutvecklingen på vissa punkter motiverade nya sekretessregler. Sådana tillkommer i början av 1900-talet men detta sker tämligen planlöst och då behovet gör sig gällande. Exempel är straffregister-uppgifter, läkarutlåtande, självdeklarationer och handlingar rörande bank-inspektionens verksamhet.

6 Förslaget till ny tryckfrihetsförordning 1912 och 1937 års sekretesslag

Grunden för offentlighetsprincipen i modern utformning lades i 1912 års betänkande till ny tryckfrihetsförordning. Betänkandet har fortfarande betydelse till förståelsen av gällande tryckfrihetsrätt. Där föreslogs offentlighet för kommunala handlingar. Vidare föreslogs en del nya sekretessbestämmelser beroende på de yttre och inre förändringar som ägt rum i samhällslivet och särskilt i fråga om industriell och annan ekonomisk verksamhet. Man exemplifierar med kommunikationsverkens, domänsstyrelsen och vattenfalls-styrelsens verksamhet och pekar även på entreprenad- och upphandlingsväsendet. I betänkandet håller man fast vid att sådana sekretessregler skall tas in direkt i tryckfrihetsförordningen och alltså ligga på grundlagsnivå. Förslaget

genomfördes inte. Nils Herlitz överarbetade förslaget i ett betänkande från 1927.¹⁸ Även där håller han fast vid att rätten att utbekomma allmänna handlingar är att se som förbunden med rätten att trycka handlingarna. Sekretessregleringen skall göras i grundlag. Herlitz föreslår en utbyggnad av sekretessreglerna särskilt till skydd för enskild person bl. a. på de socialrättsliga och näringsrättsliga områdena.

Nästa betänkande avlämnades 1935 av tre sakkunniga med Nils Herlitz som ordförande och Aug. Sävström och Sigurd Hansson som övriga ledamöter.¹⁹ Där föreslås för tredje gången under 1900-talet en reglering av de kommunala handlingarnas offentlighet. En viktig nyhet är förslag till en besvärsordning. Den som förvägras att få ut en handling skall kunna föra saken under Regeringsrättens prövning (undantag görs för handlingar hos regeringen). Vidare föreslår de sakkunniga att sekretessreglernas närmare omfattning skall föras ut ur tryckfrihetsförordningen och läggas i vanlig lag. Grundreglerna om offentlighetsprincipen och om sekretessintressena skall dock kvarstå i tryckfrihetsförordningen.

Det är genom 1937 års ändringar i tryckfrihetsförordningen som begreppet allmänna handlingar förs in i vår lagstiftning. Då tillkommer också lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar som många av oss här idag haft att tillämpa till dess den ersattes av 1980 års sekretesslag.

7 Avslutning

Den utveckling som följer efter 1937 tillhör vår samtidshistoria som snart leder över till datorernas intåg. Därmed skärps också intressekonflikten mellan offentlighet och personlig integritet. Under denna tid börjar man också ge kommittéer en sorts förkortningsnamn och det inte minst på det här aktuella området av utredningsväsendet. Det är det arbete som utförts av OK, OSK, MMU, TK, DALK och DOK som leder fram till dataålderns bestämmelser om offentlighetsprincipen, sekretessen, tystnadsplikten och den personliga integriteten. Det skall inte förnekas att lagstiftningsfrågorna på detta område med alla dess intresseavvägningar numera blivit ännu mer känsliga och komplicerade.

1997, 230 år efter offentlighetsprincipens tillkomst, har Sverige till EU:s regeringskonferens i ett arbetsdokument²⁰ presenterat sitt förslag om tillgång

¹⁸ SOU 1927:2. Ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingar offentlighet.

¹⁹ SOU 1935:5. Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingar offentlighet. ²⁰ Se Justitiedepartementets akt ju 95/4186.

till handlingar i EU:s institutioner. Sveriges uppfattning är att rätten att ta del av handlingar som förvaras hos EU:s institutioner bör regleras i EU:s grundfördrag. Motivet för en princip om handlingsoffentlighet är enligt den svenska positionen "att allmänheten och medierna måste få möjlighet att *själva* välja den information de önskar, *oberoende av* den information som institutionerna tillhandahåller."

Yttrandefriheten *och* offentlighetsprincipen är det konstitutionella tvilling-par som de yngre mössornas bidrog med. Petter Forsskål uttryckte det i sin "*Ur tankar om den borgerliga friheten*", 1759, typiskt för frihetstidens språk med orden:

"Skrivfrihet uppdriver vetenskaperna till sin höjd, röjer alla skadeliga författningar, tyglar alla ämbetsmäns orättvisa och är regeringen tryggaste försvar i ett fritt rike. Det gör menigheten kär i ett sådant

regeringssätt.

Det är än idag en fundamental uppgift att på bästa sätt förvalta detta konstitutionella arv.

Läsanvisningar

1 Om offentlighet i allmänhet

Åke Abrahamsson, Ljus och frihet till näringsfång - Om tidningsväsendet, arbetarrörelsen och det sociala medvetandets ekologi - exemplet Stockholm
1838-1869, 1990

Peter Aronsson, Bönder gör politik, 1992

Peter Aronsson, Sockenkyrkorna och den lokala offentligheten, Sockenkyrkan i landskapet och sockenkyrkan som källmaterial, 1994

Jurgen Habermas, Borgerlig offentlighet, 1984

Nils Herlitz, Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltnings-historia, Statsvetenskaplig Tidskrift 1921

Arne Jarrick, Mot det moderna förnuftet, Johan Hjerpe och andra småborgare i Upplysningstidens Stockholm, 1992

Lars Lönnroth, Upplysning och romantik, Den svenska Litteraturen, del II, 1988

Arne Melberg, Realitet och utopi, 1978

Claes Peterson, "En god ämbetsman är bättre än en god lag ...". Frågan om justitiekanslern som en allmogens besvärsinstans i klagomål över kronobe-

tjänarnas ämbetsutövning (1747-1752), ur *Administration i Norden på 1700-talet*, Universitetsforlag^{et}, 1985

Eva Österberg, Svenska lokalsamhällen i förändring ca 1550-1850, *Participation, representation och politisk kultur i den svenska självstyrelsen*, *Historisk Tidskrift* 1987:3

Eva Österberg, Bönder och centralmakt i det tidigmoderna Sverige. *Konflikt - kompromiss - politisk kultur*, *Scandia* 1989:1

Eva Österberg, *Folkets mentalitet och statens makt*, ur *Folk förr. Historiska essäer*, 1995

2 Offentlighetsprincipens historiska utveckling, presshistoria etc.

Aftonbladet, En svensk historia, 1986

Gustav Alden, *Lars Johan Hiertas självbiografi*, 1925

Alfred Bexelius, *Vår första JO 1810-1823, Vad han såg, vad han utträttade*, 1981

Stig Boberg, *Gustav III och tryckfriheten 1774-1787*, 1951

Stig Boberg, *Carl XIV Johan och tryckfriheten 1810-1844*, 1984 Alf Bohlin,

Allmänna handlingar, 1988

Anders Burius, *Ömhet om friheten. Studier i frihetstidens censurpolitik*, 1984 Hilding Eek, *Om tryckfriheten*, 1942

Hilding Eek, *1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen*, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1943

Erik Fahlbeck, *Lars August Mannerheim*, 1969

Erik Fahlbeck, *Tryckfrihetsrätt*, 1951

Jean Göransson, *Aftonbladet som politisk tidning 1830-1835*, 1937 Gudmar Hasselberg, *Oscar I och tryckfriheten*, *Historisk Tidskrift* 1970 Erik Holmberg, *Frihet och ansvar i tryck och radio*, 1968

Leif Kihlberg, *Lars Hierta i helfigur*, 1968

Leif Kihlberg, *Folktribunen Adolf Hedin, För frihet och rättvisa åt menige man*, 1972

Fredrik Lagerroth, *Frihetstidens författning*, 1915

Ami Lönnroth och Per Eric Mattsson, *Tidningskungen, Lars Johan Hierta - den förste moderne svensken*, 1996

K Elmar Nyman, *Indragningsmakt och tryckfrihet 1785-1810*, 1963

C. T. Odhner, *Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering*, 1885 och 1896

H. B. Palmaer, *Eldbränder och gnistor*, 1886

Herman Ludvig Rydin, Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet, Försök till belysning af Svenska Press-Lagstiftningen, 1859

Ragnar Simonsson, Offentlighetsgrundsatsen i svenskt statsliv, Skrifter ut-givna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX, 1944

Olle Stridsberg, Hattarnas och mössornas ställningstaganden till tryckfrihets-frågan på riksdagarna 1760-62 och 1765-66, Historisk Tidskrift 1953 Håkan Strömberg, Meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift av den som är underkastad tystnadsplikt,

Statsvetenskaplig Tidskrift 1959 Otto Sylwan, Pressens historia till statsvälrvningen, 1896

Otto Sylwan, Per Gunnar Höppener, en publicist på 1700-talet ur Från stångpiskans värld, 1901

Jarl Torbacke, Värmdöålet 1819 - den svenska pressens första stora seger? Scandia 1981:1

Lydia Wahlström, Svensk statsförfattningshistoria, ur Föredrag hållna vid föreningens Kvinnorna och landet studiekurser i politik i Stockholm och Djursholm våren 1914, 1914

P.A. Wallmark, Strödda handlingar i synnerhet till Publicitetens historia i Sverige, 1822, vari ingår Bref till en hög Herre, om den uti Kongl. Svea Hof-Rätt emot Assessoren P. J. Höppener anställde Fiskaliska aktion. Ekolsund d. 6 Aug. 1774.

Thomas von Vegesack, Smak för friheten, 1995