

En mänsklig rättshistoria

Vänbok till Carl Gustaf Spangenberg



Redaktörer

Marianne Dahlén
och Mats Kumlien

Tack till Vilhelm Ekmans universitetsfond och
Juridiska fakulteten för generösa tryckbidrag
som gjorde den här boken möjlig.

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2019

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-7737-059-8

Produktion: eddy.se ab, Visby 2019

Omslag: John Persson

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Tfn: 018-65 03 30

Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Printed by Eurographic Group, Denmark 2019

Att träffa offentlighetsprincipen

Frågan: Hur etablerades ordet offentlighetsprincipen?

Carl Gustaf och jag kom för en tid sedan att inleda en e-postkonversation som hade sin grund i vårt gemensamma starka intresse för tryckfrihetsrättens historia. Att detta skedde just år 2016 var inte så konstigt om man tänker på att det var året för 250-årsminnet av 1766 års tryckfrihetsförordning. Det blev ett år med allt från högtidliga jubileumsprogram till allvarliga påminnelser om tryck- och yttrandefrihetens utsatta läge nu runt om i världen.

1766 års TF är ju unik, eftersom den inte bara är världens första tryckfrihetslag proklamerad som grundlag utan också kombinerar tryckfriheten med informationsfrihet. Där finns ju stadgat en rätt att få ut allmänna handlingar från myndigheterna för att återge dem i tryck. Här ska jag inte tala om hur denna rätt utvecklades. Vi vet alla att man idag ger denna rätt benämningen offentlighetsprincipen.

Den fråga Carl Gustaf och jag har roat oss med att korrespondera kring är: När och hur började uttrycket offentlighetsprincipen användas i vårt land och hur gick etableringen till? Våra hittills uppnådda resultat i frågan redovisas här. Inte minst Kungl. Bibliotekets nya digitala dagstidningsarkiv har för mig varit av stor betydelse. Vidare har

jag använt digitalt sökbara SOU i Regina, Riksdagens söktjänster och andra register.

Sökträffar och andra belägg

När Herman Ludvig Rydin 1859 gav ut sitt omfattande arbete *Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet. Försök till belysning av Svenska Press-Lagstiftningen* behandlades frågan om ”officiella handlingars offentliggörande” utan användning av något särskilt begrepp.

I det digitala arkivet, som ju omfattar allt fler (från 2014 digitaliseras alla) dagstidningar, bl.a. Aftonbladet från starten 1830, påträffas den första användningen av ordet offentlighetsprincipen i Aftonbladet 1862. Det sker i en artikel om en ny hypotekslagstiftning om fastighetsböckernas offentliga uppgifter om egendomsförhållandena efter förebild av sachsisk lagstiftning. Så någon egentlig anknytning till tryckfrihetsförordningen finns inte här.

Det första egentliga belägget i tidningarna är från 1909 då Aftonbladet rubricerar en artikel på följande sätt: ”Kommunala handlingars offentlighet – Ett uttalande af Göteborgs magistrat – För offentlighetsprincipen”. Dagens Nyheter nämner också offentlighetsprincipen 1911 när man refererar ett yttrande i frågan av Svenska Stadsförbundet.

Svenska Dagbladet använder 1911 uttrycket offentlighetsprincipen i en kritisk artikel om tryckfrihetsförordningen och offentlighet.

Därefter följer 1912 års betänkande med *Förslag till tryckfrihetsförordning*. Under rubriken Allmänna handlingars offentlighet (s. 133) introduceras begreppet med uttrycket ”en hörnsten”, sedan talas om ”den för vårt land egendomliga regel”, därefter används uttrycket grundsats och slutligen anförs: (det har) ”betraktats såsom en huvuduppgift för förslaget att förläna giltighet åt offentlighetsprincipen ...”. Ytterligare minst en gång till används uttrycket i betänkandet.

I december 1912 använder Dagens Nyheter, Göteborgs-Posten och Aftonbladet uttrycket i anslutning till behandling av 1912 års betänkande. Ytterligare ett par år förekommer det i pressen men sedan sjunker det undan.

Att den i början av 1900-talet aktuella lagstiftningsfrågan om kommunala handlingars offentlighet uppmärksammades och då med

användande av uttrycket offentlighetsprincipen kan man också se vid sökning i det digitaliserade kommunfullmäktigetrycket för Stockholms kommun från 1863 och framåt. Den första träffen där är från 1913 och sedan följer träffar om detta 1925, 1931 och 1935 etc.

Det var just 1925 som konstitutionsutskottet på nytt aktualiserade 1912 års betänkande och den fortfarande olösta frågan om kommunala handlingars offentlighet. I den riksdagsskrivelse som blev resultatet används också uttrycket offentlighetsprincipen.

I Nils Herlitz' första betänkande om saken (SOU 1927:2) *Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet* används uttrycket i en avsnittsrubrik och förekommer hela 36 gånger i betänkandetexten.

Från 1931 finns ett belägg från akademisk litteratur. Statsrättsprofessorn Otto Varenius ger ut arbetet *Svensk tryckfrihet: en översikt* där han skriver (s. 24): "Utgångspunkten är den positiva redan i T.F. 1766 hävdade och i § 86 R.F. återupptagna offentlighetsprincipen".

När Svenska Akademiens Ordbok redovisar sitt belägg för ordet offentlighetsprincipen anges årtalet till 1931 men då hänvisas, med referens till Nordisk Familjebok, endast till principen att vissa förhandlingar, i synnerhet rättegångar och dylikt, ska vara offentliga. Ännu i Svensk uppslagsbok 1955 lyser ordet med sin frånvaro.

När Herlitz 1935 återkommer till frågan i SOU 1935:5 *Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet* används ordet, men mer sparsamt, nämligen tre gånger. Men det används när Svenska Dagbladet i sin årsbok för det året refererar till betänkandet.

I Hilding Eeks *Om tryckfriheten*, 1942, förekommer också uttrycket. Men när Ragnar Simonsson 1944 ska behandla ämnet väljer han för sin uppsats rubriken: *Offentlighetsgrundsatsen i svenskt statsliv*.

I betänkandet SOU 1947:60 *Förslag till ny tryckfrihetsförordning* finns sex träffar på offentlighetsgrundsatsen och nio på offentlighetsprincipen. För en kapitelrubrik används uttrycket "Om allmänna handlingar offentlighet" och i en underrubrik i det kapitlet skrivs "Offentlighetsgrundsatsens utveckling i fråga om allmänna handlingar". Någon sådan underrubrik tas inte in i den nya grundlagen.

Arbetet *Medborgarrätt* av Halvar Sundberg m.fl. utkom också 1947 och där används ordet Offentlighetsprincipen som en rubrik.

I betänkandet SOU 1960:66 *Offentlighet och sekretess* används också båda uttrycken med i stort sett samma frekvens (ca 15 gånger var). Offentlighetsgrundsatsen används därvid i tre kapitelrubriker och i en underrubrik i lagförslaget före 2 kap. 1 § TF.

Genombrottet kommer i SOU 1975:22 *Lag om allmänna handlingar*. Där är ordet offentlighetsgrundsatsen utmönstrat och ordet offentlighetsprincipen förekommer hela 53 gånger varav två gånger i innehållsrubriker.

I en handbok för myndigheterna av Sven-Erik Ryman och Erik Holmberg från 1976 används ordet i bokens titel: *Offentlighetsprincipen och myndigheterna*.

När grundlagsregleringen i 2 kap. TF ändras fr.o.m. 1978 innehåller propositionen (1975/76:160) om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet i motivdelen rubriker och löptext uttrycket offentlighetsprincipen ett stort antal gånger.

I Petrén-Ragnemalms grundlagskommentar från 1980 har uttrycket offentlighetsprincipen etablerats som ett begrepp att användas när bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet behandlas.

Samma år avlämnas betänkandet (SOU 1980:31) *Offentlighetsprincipen och ADB*. I detta sammanhang används uttrycket redan i regeringens direktivtext och i betänkandet sammanlagt hela 175 gånger. Allmänmotiveringen i betänkandet inleds med formuleringen: ”Offentlighetsprincipen i betydelsen att de handlingar som förvaras hos myndigheterna skall vara allmänt tillgängliga infördes i Sverige redan år 1766.”

Sedan följer propositionen 1981/82:37 med titeln: *Om offentlighetsprincipen och ADB*.

Det är också detta riksdagsår som ordet offentlighetsprincipen för första gången dyker upp i det sakregister som förs hos riksdagen och där finns sedan årligen flera träffar. Söker man när detta skrivs 2018 på offentlighetsprincipen i riksdagens webbplats under Dokument och lagar får man 3341 träffar totalt med ökad användning från 1970 och framåt i de olika dokumenttyperna och med flest träffar i konstitutionsutskottets betänkanden. Intressant att notera är att 16 av träffarna gäller Svensk författningssamling. Ordet förekommer 1998 i en rubrik före 8 § i den numera upphävda personuppgiftslagen som

lyder ”Förhållandet till offentlighetsprincipen”. Det hänvisas sedan till en motsvarande rubrik i ett antal sektorlagar på personregisterområdet. I nyregleringen på området i EU:s dataskyddsförordning finns av naturliga skäl ordet inte med.

I JK:s tryckta sakregister förekommer ordet första gången 1985. Idag ger sökning på JK:s webbplats 57 träffar. Motsvarande sökning på JO:s webbplats ger 136 träffar. I JO:s tryckta sakregister till ämbetsberättelserna förekommer ordet för första gången 2010/11. JO Hans-Gunnar Axberger använder uttrycker i en rubrik i ett beslut i ämbetsberättelsen 2010/11 s. 296. Här ska tilläggas att Hans Ragnemalm 1992 gav ut en bok med titeln *JO och offentlighetsprincipen*.

Domstolars och myndigheters vägledande avgöranden samlas numera (äldsta träffen här är från 1983) i en databas. Vid slagning på rubriktexter i sådana avgöranden finns inte offentlighetsprincipen representerad. Däremot finns 55 fall som kommer fram vid sökning på referattext, dvs. i rättsfallsreferat. Nio av dessa är från Högsta domstolen och 35 är från Högsta förvaltningsdomstolen. Jag har inte granskat dessa fall närmare. Referenserna till offentlighetsprincipen verkar i huvudsak hänföra sig till andra delar av referatet än högsta instansens domsskäl. Ett fall som kan beläggas är RÅ 2010 ref. 121 där två skiljaktiga regeringsråd uttryckligen använder ordet offentlighetsprincipen.

Av intresse är att hänvisa till Alf Bolins arbete *Offentlighetsprincipen* utgiven i flera upplagor med början 1990. Bolin inleder sitt arbete med att ange att offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck. Han behandlar sedan förhandlingsoffentligheten och yttrande- och informationsfriheten innan han kommer till handlingsoffentligheten och myndigheternas informationsskyldighet. Därefter kommer ett nytt kapitel med rubriken ”Offentlighetsprincipen i betydelse handlingsoffentlighet”. Kapitlet inleds med orden: ”När det mera allmänt talas om offentlighetsprincipen, hänsyftas i första hand till grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet.” Det är också detta som boken sedan behandlar.

I betänkandet (SOU 2010:4) *Allmänna handlingar i elektronisk form* förklaras också begreppets vidare betydelse enligt följande (s. 27):

Offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. Det traditionella syftet med offentlighetsprincipen är att garantera rätts-säkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Allmänheten ska bl.a. tillförsäkras insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ären-dehantering som deras verksamhet i stort (se t.ex. SOU 1988:64 s. 57).

Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck i samhällslivet, som yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet, offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden etc. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses dock i första hand principen om allmänna handlingars offentlighet.

Den här vidare innebörden av begreppet, där också uttrycket förhandlingsoffentlighet såvitt gäller domstolarna används, har emellertid inte hindrat senare lagstiftningsförslag där uttrycket offentlighetsprincipen används särskilt för att uttrycka principen om allmänna handlingars offentlighet.

I SOU 2012:55 *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* föreslogs att ordet skulle användas i underrubriker till lagtexten i 2 kap. TF. I Medigrundlagskommitténs betänkande (2016:58) *Ändrade mediegrundlagar* föreslogs samma lösning i samband med den språkliga översyn som gjordes. I båda betänkandena behölls dock kapitelrubri-kens uttryck Allmänna handlingars offentlighet.

I remissbehandlingen av det senare betänkandet möttes förslaget om att använda offentlighetsprincipen i underrubriker med en invändning. Lunds universitet var kritiskt mot bakgrund av begreppets vidare innebörd. I propositionen (prop. 2017/18:49) föreslogs införandet av underrubriker med lydelsen Handlingsoffentlighet resp. och Begränsning av handlingsoffentligheten. Dessa uttryck togs sedan med i 2018 års ändringar av TF.

När regeringen 2015 gav ut broschyren *Offentlighetsprincipen* används också den vidare innebörden. Där skrevs:

Offentlighetsprincipens olika former

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna har rätt till insyn i statens, kommunernas och landstingens verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på följande sätt.

- Vem som helst får läsa myndigheternas handlingar i den mån de inte omfattas av sekretess.

Att träffa offentlighetsprincipen

- Tjänstemän har normalt rätt att lämna uppgifter till tidningar, radio och tv för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter.
- Allmänheten och massmedierna har rätt att närvara vid rättegångar.
- Allmänheten och massmedierna får närvara när riksdagens kammare, kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och andra sådana organ sammanträder.

Det kan noteras att *Nationalencyklopedin* fortfarande förklarar offentlighetsprincipen med den dubbla betydelsen: handlingsoffentlighet och förhandlingsoffentlighet.

En analys av resultatet

I allmänhet används rättsliga begrepp utan man närmare reflekterar över hur de utvecklats och fått fäste.

För en analys av sådana utvecklingslinjer ger nya digitala söktjänster nya kraftfulla möjligheter. Med de digitaliserade arkiven över modern dagspress med Aftonbladet 1830 som startpunkt och med digitaliserade SOU från 1922 och framåt samt i digitaliserat riksdagstryck från senare årtionden kan man snabbt och enkelt följa hur rättsliga begrepp etableras och hur deras frekvens förändras. Även andra register- och sökfunktioner kan användas för uppgiften. Det bör nämnas att nyligen även det äldre riksdagstrycket från ståndsriksdagens och tvåkammarriksdagens tid blivit tillgängligt i digital form, tyvärr dock ännu med sökbarhet endast inom varje dokument för sig. Antalet dokument är mycket stort och en genomgång av intresse här skulle ta mycket tid. Jag har ännu inte använt denna dokumentsamling. Kanske Carl Gustaf vill gå vidare i det materialet?

Med reservation för att en sådan genomgång skulle kunna tänkas visa att ordet offentlighetsprincipen först använts i riksdagen kan resultaten sammanfattas enligt följande.

Ordet dyker upp när 1900-talet börjar med ett hittills första påträffat belägg i dagspressen från 1909. Därefter används det med varierande frekvens i dagspressen för att bli allt vanligare från 1960-talet och särskilt från 1990-talet.

I offentliga utredningar förekommer uttrycket från 1912 och framåt. Som uttryck i akademiska texter och kommentarer till TF är det

etablerat sedan 1930-talet och blir där vanligare efter TF-reformen efter andra världskrigets slut.

I utredningsspråket blir uttrycket från 1960-talet och framåt allt vanligare först i löptext, sedan också i innehållsrubriker och till sist även som rubrik till lagtext. Det slår ut tvillingen offentlighetsgrundsatsen och finner från 1975/76 plats i propositionstexter och från 1998 också i lagtext. Det finns ännu inte representerat i hittills antagna grundlagstexter. Kanske kan det sägas att det nu är på reträtt på den här punkten i författningsspråket.

Det är intressant att notera att begreppet offentlighetsprincipen i översiktliga och principiella sammanhang än idag ges en vidare innebörd än den man vanligen tänker på, även om man är jurist, nämligen handlingsoffentligheten. I dessa sammanhang är man ibland noga med att definiera och stegvis precisera begrepps innebörd. Det har goda skäl för sig.

I vanligare fall, de må vara journalistiska, akademiska, politiska eller rättsliga – och då både i lagstiftningsarbete och i rättstillämpningen – där det av sammanhanget i vart fall indirekt framgår att det är handlingssekretessen som står i fokus, har begreppet offentlighetsprincipen dock stegvis etablerat sig alltmer och blivit en generellt använd term.

Slutsatser så här långt

Etableringsordningen tycks alltså ha varit att först kommer journalisterna (troligen inspirerade av sammanhang där fackfolk diskuterat ämnet) följda av utredarna, akademikerna, handboks författarna, propositionsskrivarna och rättstillämparna.

Så man kan kanske säga att begreppet först vann insteg i det allmänspråk som representerats av dagspressen, sedan i det språk som förekommit i utredningsarbete som ska kunna väcka bred debatt under ett reformarbete och sedan i handboks-, utbildnings- och lagkommentars-sammanhang. I arbetet med ny lagstiftning hos riksdag och regering är genomslaget senare.