

Informationsstrategiernas utveckling i Finlands förvaltning

Timo Konstari

I. Sekretesspraxis som enväldets informationsstrategi

Under enväldets epok var attityderna till statsfunktionernas offentlighet helt andra än de är i dag. För den absoluta monarkin var den typiska informationsstrategin inte offentlighet, utan ett systematiskt döljande av upplysningar. Sekretess passade väl i hop med den enväldiga politiska regimen som vilade på feodalismens hierarkiska världsuppfattning. Sekretessen tryggade under absolutismen för sin del herraväldet över folket. Förfarandet omfattade nästan all offentlig maktutövning och dess berättigande ifrågasattes till en början inte. Rikets inbyggare fick inte mycket upplysningar om dess styre, men å andra sidan yppade sig inte heller nämnvärt behov till det.

Sekretesspraxisen yttrade sig först och främst i tjänstemännens *sekretessplikt* om vilken rätt tidigt intogs stadganden i lagstiftningen. I Sverige-Finland inskräppte redan den första administrativa författningen, *Regements-Form* i Westergötland (1540), rådsmedlemmarnas skyldighet att bevara de hemligheter de fått kännedom om.

Vid sidan av sekretessplikten stod också ett annat medel att reglera kommunikationen till buds och man ansåg det allt nödvändigare att trygga sig till det då boktryckerverksamheten blev vanligare. De möjligheter den nya tekniken erbjöd att påverka människors åsikter observerades såsom känt först inom kyrkan. Ur dess synpunkt var det ytterst viktigt att kunna övervaka den religiösa kommunikation som skedde i samhället. Ur detta behov utvecklades *förhandsövervaknings-, censursystemet*. Då tryckeriverksamheten blev även politiskt betydande som medel för påverkan av åsikter, kom censuren att få tjäna också världsliga ändamål. *Ur förhandscensuren idé utvecklades sålunda den feodalabsolutistiska försvarsideologin som till sitt stöd fick en tät sfär av censurstadganden.*

I Sverige-Finland systematiserades förhandscensuren av tryckalster på 1600-talet, då absolutismen nådde sin kulmen. Kanslikollegiet fick år 1662 allmänna censurbefogenheter och år 1668 gavs en bestämmelse enligt vilket tryckande av allmänna tryckalster förutsatte särskilt tillstånd.

I Sverige-Finland systematiserades förhandscensuren av tryckalster på 1600-talet, då absolutismen nådde sin kulmen. Kanslikollegiet fick år 1662

allmänna censurbefogenheter och år 1668 gavs en bestämmelse enligt vilket tryckande av allmänna tryckalster förutsatte särskilt tillstånd. *Den nu rådande offentlighetsprincipen återgår sålunda tydligt på censuren uppkomsthistoria.*

II. Offentlighetsprincipens genombrott

Under den sk. frihetstiden (1719-1772) innehades makten i Sverige-Finland av ständerna, inte av monarken. Detta innebar dock inte ännu någon frigörelse från absolutismen. Maktutövningen krävde inte heller ännu liknande legitimering via offentlighet som i ett samhälle där den politiskt emanciperade bourgeoisin är det dominerande skiktet. Frihetstidens medelstånd hade inte ännu blivit en sådan medveten samhällsklass som hade kunnat organisera en konsekvent offensiv mot den absolutistiska regimen. En viktig bidragande orsak var borgarståndets inre splittring som stridigheterna mellan de olika städerna samt partistrukturen upprätthöll. De förnämsta representanterna för borgerskapets intressen stod också till vidare ofta att finna i andra ständer.

Trots reduktionen (1680-1682) var adeln det inflytelserikaste ståndet och den hade – delvis just tack vare reduktionen – omformats till tjänstadel. Dess mest betydelsefulla näring var innehavet av tjänster¹. Även en stor del av prästeståndets medlemmar hörde till den statliga tjänstemannakåren. Likaså bestod borgarståndet i huvudsak av tjänstemän och det kallades därför ofta för borgmästarståndet. Tjänstemännen saknades endast i bondeståndet, men då det inte hade rätt att delta i det inflytelserika sekreta utskottets verksamhet, hade bondeståndet samtidigt inte några möjligheter att delta i behandlingen av de viktigaste ärendena.

Situationen ledde till att tjänstemännen nästan utan inskränkning fick tillfälle att »övervaka« sin egen verksamhet. I skuggan av den okunskap sekretesspraxisen upprätthöll öppnade sig för tjänstemännen samtidigt en god möjlighet till missbruk och byråkratism. Då man dessutom beaktar att sekreta utskottet, som verkade i anslutning till ständerna, i synnerhet sedan hattarna vid lantdagen år 1738 kommit till makten, strävade till att stärka sin ställning i skydd av sekretessen och att ärendenas behandling till plenum fortfarande var hemlig, var cirkeln i viss mening sluten. Mot denna bakgrund är det lätt att förstå att huvudmotståndarna till tryckfrihet och offentlighet fanns bland den i hemligheterna invigda tjänstemannakåren². Det system för granskning av ämbetsverkens protokoll, som uppstått under *Karl XI* regeringstid och som verkställdes av ständernas deputationer, kunde under dessa förhållanden inte utveckla sig till något effektivt medel för kontroll av förvaltningen.

Enbart behovet av kontroll förklarar inte ännu av vilken orsak de byråkratiska ständerna fann anledning att böja sig för kraven på tryckfrihet och förverkligande av offentlighetsprincipen, krav som den väl kända

samhällskritikern *Andreas Nordencrantz* hade framlagt redan år 1759 i sitt verk »En Wördsam Föreställning«³.

En förklaring som förefaller trovärdig är att man inom partierna småningom allt klarare hade insett tidningspressens politiska betydelse och att vartdera partiet med hjälp av den nya lagstiftningen och genom att bruka ordets makt strävade att befästa sina positioner, hattarna för att återkomma till makten sedan partiet förlorat den vid lantdagen 1765-66 och mössorna åter för att bevara makten. Tryckfrihetsklassikern *Rydin* skildrar situationen på följande sätt: »Den var en makt, som hvardera partiet önskade til sin bundsförvant, och genom vars hjälp så väl Hattar som Mössor hoppades att kunna herrska. Hattarne, hvilkas sol nedsjönk, trodde sig kunna räddas genom sine under deras långvariga regemente disciplinerade skriftställare. Mössorna trodde sig kunna, genom att låta de förut förtryckta politiska författarne erhålla full frihet, för framtiden omöjliggöra de nu besegrade Hattarnas återvinnande af makten«⁴.

Otvivelaktigt underlättade monarkens svaga ställning under ständerväldets tid tryckfrihetens och offentlighetsprincipens genombrott. Tryckfrihetsförordningen 1766 som innehöll vartdera elementet var dock inte enbart en produkt av en gynnsam politisk konjunktur, utan tryckfrihetens och offentlighetens genombrott måste ses som resultat av en långvarig samhällelig utvecklingsprocess. Det förkapitalistiska varubytet vidgade i tiden kommunikationen och samtidigt skapades de instrumentella förutsättningarna (boktryckeri och tidningspress) för att förverkliga de nämnda rättsinstituterna. Det nya produktionssättets utveckling förutsatte i sin tur befrielse från absolutismen och statens hämmande förmynderskap. I ideologiskt avseende verkade upplysningsfilosoferna som banbrytare. Samhällskritikerna i 1700-talets Sverige-Finland fick ju starka impulser av dem. Detta framgår klart t.ex. i den kritik som Nordencrantz riktade mot tjänstemännens starka representation vid ständslantdagen. Den av *Locke* och *Montesquieu* utvecklade maktodelningsläran var bekant för Nordencrantz som också utgick från den då han sökte stöd för sina krav. Dessa syftade till att öka representationens makt på bekostnad av den aristokratiska tjänstemannakåren⁵. De principer som förverkligades i 1766 års tryckfrihetsförordning institutionaliserades inte utan svårigheter, ty den monarkcentrerade absolutismen återhämtade sig under den gustavianska perioden, men de var klara symtom på den förvandlingsprocess, vars innehåll var övergången från den gamla aristokratiska till en borgerligt-liberal samhällsordning.

III. Offentlighetsprincipens institutionaliseringsprocess

Den politiska krisen år 1809 innebar det definitiva slutet för absolutismen i Sverige. Regeringsformen från samma år, som framför allt kan betraktas

som en produkt av Sveriges konstitutionella, garanterade förutom tryckfrihet även principen om allmänna handlingars offentlighet (RF 86 §). Stadgandet har med fog räknats som ett sammandrag av principerna i 1766 års tryckfrihetsförordning⁶. Inflytande från denna förordning kan iakttas också i tryckfrihetsförordningen från år 1812, som innehöll detaljerade regler om handlingsoffentlighet och som på av regeringsformen stadgat sätt hade antagits i grundlagsstiftningsordning.

I takt med representationsreformerna började vid medlet av 1800-talet i Sverige en utveckling, som *Lagerroth* skildrat med konstaterandet att män med borgerliga namn höll på att stiga upp till rikets högsta värdigheter⁷. Tryckfrihetsförordningen hade stiftats i liberalismens anda och den ställdes på prov i det samhälle, som höll på att förborgerligas, i och med att arbetarrörelsen började organisera sig vid 1800-talets slut, ty tryckfriheten och handlingsoffentlighet erbjöd också den möjlighet till samhällskritik. Käromål om missbruk av tryckfrihet riktades också ofta mot dem som gav utlopp för socialistiska idéer. Bourgeoisins egen skapelse började vända sig mot den själv.

Övergången från liberal till organiserad kapitalism i Sverige vid tiden kring sekelskiftet återverkade oundgängligen också på statsapparatusens ställning. För de ökade ekonomiska och sociala uppgifterna behövde staten mer upplysningar än tidigare om människors privata och ekonomiska angelägenheter. Likaså har skyddet av offentliga intressen blivit allt viktigare då det ekonomiska uppgiftsområdet vuxit. Det har i sin tur krävt att man ordnat ett tillräckligt sekretesskydd. Samtidigt har man steg för steg blivit tvungen att retirera från de liberala utgångspunkter från vilka offentlighetens rättsliga reglering utgätt efter krisen år 1809.

I Finland har tryckfrihetens och offentlighetsprincipens institutionalisering varit betydligt långsammare än i Sverige. Att Finland kom under ryskt herravälde år 1809 har väsentligt inverkat på detta. På ett betydligt sätt bromsades utvecklingen av 1829 års censurförordning och sedermera av ett flertal övriga stadganden som begränsade kommunikationen. Visserligen återspeglades den reformperiod som började på 1850-talet i Ryssland också i Finland där de liberala tendenserna tydligt förstärktes såväl inom ekonomin som inom politiken. Det följande decenniet hör också till de betydelsefullaste brytningsperioderna i Finlands historia. Då upplevde kapitalismen sitt egentliga genombrott och merkantilismen fick ge vika. Intressant är det också att notera att 1860-talet har ansetts vara epokgörande för utvecklingen av den allmänna opinionen. Även i Finland började det bildas en samhällsfär med kritiska attityder som verkade som den sk. borgerliga kritikens uppland. Den tryckfrihet som förverkligades år 1865 blev visserligen kortvarig, men inte ens de nya begränsningarna kunde helt kväva kritiken.

Även om det år 1867 återinförda tillstånds- och censursystemet begränsade det praktiska värdet av handlingarnas offentlighet, hade själva principen redan slagit rot i den finländska värdeuppsättningen. På lagstift-

ningsnivå återspeglades detta särskilt i upphovsmannarättsförordningen från år 1880 vars stadganden visar att lagstiftaren vid normeringen av upphovsmannarätten utgick från offentlighetsprincipens existens trots att 1867 års förordning byggde på censur. *Offentlighetsidén hade sålunda redan nått en sådan institutionaliseringsgrad att det är berättigat att tala om offentligheten som ideologi* och uttryckligen i den bemärkelsen att man höll fast vid själva principen oberoende av dess faktiska innehåll och räckvidd.

I det samhälleliga jämsningstillståndet under detta sekels början hörde censuren till de reminiscenser vilka man i Finland över partigränserna strävade att eliminera. Då det självständiga Finlands grundlagar stiftades ansågs det självklart att tryckfriheten skulle tryggas i konstitutionen. Vid konstruktionen av 10 § i regeringsformen om tryckfrihet var basen förhandsgranskningsförbudet uttryckt i 1906 års grundlag. Däremot intogs i regeringsformen inte något särskilt omnämnande av allmänna handlingars offentlighet i motsats till hur man förfarit med motsvarande stadgande i Sverige (RF 86 §). I den i vanlig lagstiftningsordning stadgade tryckfrihetslagen, som konkretiserar regeringsformens 10 §, ingår det däremot några stadganden om rätt att trycka allmänna handlingar. Dessa var dock i många avseenden bristfälliga. På 1920- och 30-talen var arbetarpressen efter det förlorade medborgarkriget i en svår ställning och därför torde det inte kräva några vidare förklaringar att man där yrkade på utvidgad offentlighet. Men även från borgerligt håll hade missnöjda röster hörts redan under 1920-talets slut. En allmän förbättring av möjligheterna att få upplysningar ansågs tydligen möjlig då segrarsidan i medborgarkriget upplevde att den hade läget i sina händer och att revolutionsfaran var över.

Arbetet på en reform av offentlighetslagstiftningen började på 1930-talet under ledning av den tidigare presidenten *K.J. Ståhlberg*. Fastän man tydligt kan spåra inflytande av den svenska lagstiftningen i förslaget som blev färdigt år 1939⁸, var det inte fråga om att slaviskt kopiera förebilden i grannlandet. Avsikten var, såsom *Herlitz* säger med ett citat ur ett brev som Ståhlberg sände honom »ordnande och utveckling av egna rådande förhållanden, icke radikal omstörtning».⁹ Samtidigt var meningen att skingra all osäkerhet beträffande vilken informationsstrategi som rådde i Finland. Tyngdpunkten i förslaget låg klart i att stärka de allmänna principerna och i att kodifiera redan tidigare iakttagen praxis och inte så mycket att utvidga handlingsoffentligheten i materiell bemärkelse.

Som ett resultat av långvarig beredning trädde lagen om allmänna handlingars offentlighet i kraft år 1952 och den fastställdes offentlighetsprincipens primat. Det gällde inte något snävt partipolitiskt principval, utan en legalisering av ett rättsinstitut som haft sitt genombrott under 1700-talet och om vars nödvändighet man kunde enas över partigränserna. Oenighet rådde närmast om vilka organ som skulle ges rätt att utfärda sekretess-

stadganden. Närmast folkdemokraterna var av den meningen att denna kompetens skulle reserveras uteslutande för riksdagen. Slutresultatet blev i alla fall att riksdagen i vid utsträckning avstod från makten att reglera offentlighet till förmån för de verkställande organen.

IV. Offentlighetsprincipens värde som informationsstrategi

Redan i samband med den historiska granskningen har det framgått att då principen om allmänna handlingars offentlighet fick sitt genombrott var huvudsyftet med att principen omfattades att effektivisera övervakningen av tjänstemannakåren. Uppfattningen om handlingsoffentlighet som *instrument för kontroll* av förvaltningen återkommer fortfarande ofta i den juridiska litteraturen¹⁰.

Den praktiska nyttan av handlingsoffentlighet som kontrollmekanism minskas dock av olika *rättsliga* faktorer. Till de viktigaste av dem hör sekretessstadgandena och i synnerhet att de är vidlyftiga och mångtydiga. Som en direkt olägenhet kan man i Finland anse det vara att till innehållet ofta vaga tystnadspliktsbestämmelser inskränker omfånget av handlingarnas offentlighet. Dessutom bör man notera att väsentliga avsnitt i den förordning som begränsar handlingarnas offentlighet i tiden stadgades i enlighet med förvaltningens önskemål.

Bland enskilda stadganden har det viktigaste informationshindret i praktiken visat sig vara 5 § i offentlighetslagen som begränsar offentlighet vid beredning och planering och myndigheterna har också flitigt tytt sig till detta. *Tyngdpunkten i de allmänna handlingarnas offentlighet ligger också uppenbart i efterhandskontrollen. Offentlighetsprincipens betydelse blir rätt obetydlig för ändamålsenlighetskontroll på förhand. Men också efterhandskontrollen begränsas väsentligt av att beredningsmaterialet inte blir offentligt ens efter det ärendet är slutligt avgjort.*

Även många *faktiska* faktorer inverkar på det praktiska värdet av handlingsoffentligheten; för det första, hurdana upplysningar som överhuvud bevaras i handlingarna. Sin egen betydelse har också myndigheternas komplicerade och oklara språk. En låg skolnings- och bildningsnivå inverkar i sin tur på kunskapsnivån och förmågan att förstå tillbudsstående information. Inte heller kan det faktum att införskaffandet av information är beroende av aktiviteten hos den som behöver upplysningar undgå att inverka på värdet av handlingars offentlighet¹¹. Likaså varierar de olika mediernas resurser. Att största delen av massmedierna är i det privata kapitalets kontroll måste också återverka på innehållet i den samhälleliga informationsspridningen.

Handlingsoffentligheten – liksom offentlighetsprincipen i allmänhet – blir till stor del formell rätt. *Principen kan också karakteriseras som en informationsstrategi, som i enlighet med sina liberalistiska rötter baserar sig på en laissez faire – ideologi.* I denna form måste offentlighetens

kapacitet som en mekanism vilken upplöser den byråkratistiska maktkoncentrationen förbli svag. Något torde effekten ökas av att inhämtandet av upplysningar och spridningen av dem från enskilda medborgare huvudsakligen har övergått till massmedia med större resurser. Men inte heller detta förändrar situationen, ty det väsentliga ur *demokratiserings-synpunkt*, d.v.s. raserande av samhällsliga hierarkier, är vilka möjligheter medborgarna har att använda de upplysningar de fått så att de inverkar på det samhällsliga beslutsfattandet.

Fastän demokratiseringskapaciteten hos handlingars offentlighet också är liten, åtminstone som upplösare av den politiskt-administrativa maktens ojämna fördelning, betyder detta dock inte att offentlighetsprincipen i sin nuvarande form skulle vara utan samhällsligt värde. Här må nämnas enbart sådana element som *integration*, *participation* och *legitimation*. Som formaldemokratisk princip har handlingsoffentlighet sitt principiella värde oberoende av existerande klassgränser. Det har redan tidigare framgått också av det att då offentlighetslagen stiftades rådde fullständig enighet om att ta offentlighetsprincipen till utgångspunkt. Ur arbetarklassens synpunkt blir principen dock *funktionellt ambivalent* genom att principen om handlingars offentlighet inte skall förstås som ett instrument för förändring av samhällsgrunden utan för en förstärkning av den. Denna avsikt finns klart uttryckt i borgerlig juridisk litteratur.

Integrationen är en oundgänglig process i stärkandet av samhällsformationernas struktur och rättsordningen har då med sina institut sin egen viktiga roll. Integrationssyftet tjänas också av handlingsoffentligheten i förvaltningen fastän den än så länge inte förverkligats i så särskilt många stater. Det visar åter för sin del att handlingsoffentlighet inte bör uppfattas som oundgänglig substans för de västerländska parlamentariska systemen.

Alienation och anomi är rätt farliga fenomen för den sociala integrationen. Dessa får uttryck bland annat i allmän brist på intresse för politiskt beslutsfattande. Då medborgarnas allmänna passivitet når en viss kritisk punkt är det i en parlamentarisk demokrati förenligt med den härskande klassens intressen att sträva till att öka participationen. I annat fall hotas det sociala systemet lätt av disintegration. Ett medel är att öka medborgarnas möjligheter att få uppgifter om statens aktivitet. Men en ökning av möjligheterna att få upplysningar kan samtidigt dock befrämja en politisering av samhället och på det sättet höja participationsaktiviteten i sådana rörelser, som förhåller sig kritiskt till samhällsordningens grunder. *Offentligheten är alltså i viss mening ett ambivalent institut även ur den härskande klassens synvinkel*. Offentlighetsprincipen har liksom tryckfriheten ett janusanlete.

För stats- och rättsordningens fortbestående är det ytterst viktigt att staten kan upprätthålla förtroende för myndigheternas verksamhet. Då förtroendet aldrig kommer ur tomma intet har det med åren blivit nödvändigt att spinna ett rätt komplicerat nät av kontrolltrådar. Det är inte heller

ur förvaltningsmaskineriets egen synvinkel alls likgiltigt utan snarare nyttigt att underordna sig utomstående kontroll i viss utsträckning eller åtminstone skapa en bild av att verksamheten kontrolleras. Detta syfte tjänar bl.a. principen om allmänna handlingars offentlighet.

Offentlighetsprincipens legitimationsfunktion har inte heller undgått forskarna¹². Detta rättsinstitut är naturligtvis enbart ett av de tillbudsstående medlen och kanske inte nödvändigtvis det effektivaste – de flesta västerländska demokratier har ju hittills rätt sig väl utan principen om allmänna handlingars offentlighet.

Handlingars offentlighet kan fungera legitimerande trots att principens omfattning utsätts för stora begränsningar; redan valet av principen är ägnad att bland medborgarna skapa positiva attityder till statsordningen. Då offentlighetsprincipen dessutom rör enbart myndighetsverksamhet leder det till att principen på sätt och vis kamouflerar det faktum att vida områden för samhällslig maktutövning framförallt inom ekonomin blir utanför de kontrollmöjligheter som öppnas via publiciteten och mer allmänt taget övriga demokratiska kontrollmöjligheter.

V. Informationsprincipens genombrott

Abrahamsson hänvisar i sin analys av samhällskommunikation till den sk. *informationsprincipen* som ett informationsstrategiskt alternativ. Dess innehåll är att myndigheterna på eget initiativ ger upplysningar om sin verksamhet¹³. Denna strategi behöver inte till sin natur vara exklusiv, utan offentlighetsprincipen kan samtidigt vara i kraft och medborgarna har då samma möjligheter som tidigare att söka sig till kunskapskällorna. Abrahamsson konstaterar helt riktigt att informationsprincipen leder till en jämnare arbetsfördelningen i kommunikationen mellan myndigheterna och medborgarna än vid offentlighetsprincipen, som låter inhämtande av upplysningar bli beroende av den svagare partens resurser. Sålunda kan man i själva verket konstatera att informationsprincipen har en större demokratiseringspotential än offentlighetsprincipen. »Den möjliggör också att offentlighetsprincipens formella rättigheter i vissa fall kan övergå till reella möjligheter för en vidare medborgargrupp«.¹⁴

Det är dock skäl att understryka att då informationsprincipen är i kraft är informationsdistributionen ordnad med myndigheten i centrum. Då offentlighetsprincipen till sin historiska natur är en liberalistisk princip, kan *informationsprincipen i sin tur karakteriseras som en auktoritär strategi och samtidigt som ett medel för social kontroll*¹⁵.

Man bör dock inte förhålla sig negativt till informationsprincipen fast dess bruk är förenat med manipulationsmöjligheter som erbjuds av selektiv kunskapsdistribution. Då denna strategi används bör man alltid fråga för vilket ändamål den används i respektive situation och vem den då tjänar. Låt oss till exempel tänka på sådana statliga informationskampan-

jer som operationer för bekämpning av missbruk av rusgivande medel samt för trygg trafikultur – få förhåller sig negativt till informationsprincipen i dylika fall. Situationen blir en annan då myndigheterna använder informationsprincipen för att legitimera lösningar som strider mot arbetarklassens intressen. Då får den sociala kontroll som intimt ansluter sig till informationsprincipen nya drag. Man måste på nytt och med större eftertryck fråga för vilka ändamål strategin används och vem den då tjänar.

I Finland har informationsprincipen i förvaltningen inte använts särskilt aktivt under självständighetstiden. Som undantag kan man räkna tiden under världskriget, då censurens ledsagades av organiserad propaganda. Detta system avvecklades dock snabbt efter kriget. Den generationen som fördes vid krigsåren blev myndig under 1960-talet under vars slut det utvecklades en sk. *nykritisk samhällsfär*, som i Finland fick uttryck i de sk en saks rörelserna. Deras grundväsen var att bekämpa auktoritära drag i samhället. Denna aktion bemöttes i Finland inte lika uppenbart auktoritärt som i en del andra länder. Däremot ingångsattes inom många olika statliga sektorer en intensiv planerings- och forskningsaktivitet. Kommitteer, kommissioner och planeringsorgan grundades i intensivare takt än någonsin tidigare.

Nykritiken under föregående decennium hade sin egen viktiga uppgift som blottare av sociala missförhållanden. Sålunda utlöste t.ex. kritiken av sociallagstiftningen principutredningarna om socialvård, vilka socialvårdens principkommitte som tillsattes år 1968 fick i uppgift att utföra. Å andra sidan öppnade den nykritiska riktningen också uppenbarligen ögonen för behovet att kanalisera missnöjet bland ungdomen i lugna fåror. Det är knappast en händelse att strävandena att effektivisera informationen fick sin början vid samma tid. Informationsprincipen kan liksom tidigare konstaterats nämligen ses som ett medel för social kontroll.

År 1968 tillsatte statsrådet en kommitte för att förnya kommunallagstiftningen och den fick sitt arbete färdigt år 1973. På basen av betänkandet stiftades en ny kommunallag och den trädde i kraft i början av år 1977. Denna lag innehåller ett stadgande (37 §) som förebådar informationsprincipens genombrott i förvaltningen. Enligt stadgandet skall kommuns medlemmar på lämpligt sätt ges tillräcklig information om anhängiga kommunala ärenden av allmänt intresse, planer på dylika samt handläggning och avgöranden i dylika frågor.

Stadgandet är i och för sig allmänt och vagt och lämnar ordnandet av informationsspridningen i detalj till ifrågavarande kommuns myndigheter. Det är tills vidare en öppen fråga hur detta avsnitt i kommunallagen i praktiken kommer att påverka den kommunala informationsaktiviteten. Kommunallagens 37§ påverkar inte reglerna om handlingars offentlighet utan i bästa fall är det fråga om ett lagrum som understryker offentlighet vid beredning och planering. Å andra sidan kan det inte skingra de riskfak-

torer som ur medborgarnas synvinkel ansluter sig till informationsstrategi som utgår från myndigheterna.

Litteraturhänvisningar:

- 1) *Carl Gustaf Malmström*: Om embetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden (Stockholm 1868) s. 6 ff.
- 2) *Ragnar Simonsson*: Offentlighetsgrundsatsen i svenskt statsliv. Några historiska grundlinjer. Statsvetenskapliga studier till statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugufemårsdag 7.11.1944 av medlemmar (Uppsala 1944) s. 525.
- 3) *Andreas Nordehcrantz*: En Wördsam Föreställning (Stockholm 1759) s. 590 ff.
- 4) *Herman Ludvig Rydin*: Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet. Försök till belysning af Svenska Press-Lagstiftningen (Uppsala 1859), s. 156.
- 5) Se även *Fredrik Lagerroth*: Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia (Stockholm 1915) s. 528.
- 6) *Hilding Ek*: 1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1943, s. 214.
- 7) *Lagerroth*, *ibid.* s. 697.
- 8) Lagbefordningens publikationer n:o 4 1939.
- 9) *Nils Herlitz*: Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning. Tidsskrift for Rettsvitenskap 1971, s. 261.
- 10) Se t.ex. *Edward Andersson*: Om allmänna handlingars offentlighet I-II. Tidsskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1964, s. 470.
- 11) Se härtill *Helmuth Schledermann*: Information eller undertryckelse? Retsinformation til ressourcefattige. Retfaerd 5/977, s. 66-71.
- 12) Se t.ex. *Henry Rooth*: Några anteckningar om handlingsoffentlighet och handlingsssekretess enligt svensk rätt. Förvaltningsrättslig Tidsskrift 1971, s. 66.
- 13) Se *Kenneth Abrahamsson*: Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare (Lund 1974, 3 tryckningen) s. 185-186.
- 14) *Ibid.*, s. 186.
- 15) *Ibid.*, s. 194.
- 16) En kritik av den svenska debatten om offentlighetsprincipen, informationsprincipen och kommunikationsprincipen, se *Helmuth Schledermann*, *ibid.* s. 58-66.