

Nr 56

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner om utlämnande av handlingar rörande rikets förhållande till främmande makt.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas motionerna

1972:287 av herr Ahlmark m. fl. (fp, c, m) och

1972:291 av herr Helén m. fl. (fp) såvitt avser hemställan under punkt A 3.

Hemställan avser

i motionen 1972:287: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär frisläppande av allt hemligstämplat material från andra världskriget";

i motionen 1972:291 punkt A 3: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att förslag framläggs till förkortning av tiden för sekretessbeläggning av utrikespolitiskt material".

I motionen 1972:287 framhålls att det i ett öppet samhälle även i utrikesfrågor är sekretessen som kräver motivering och inte den beredvilliga redovisningen. Under hänvisning till att i praktiken stora delar av det hemligstämplade materialet från andra världskriget frisläppts för forskare efter särskild prövning och efter tidsödande genomgångar, är det nu enligt motionärerna dags för ett generellt frisläppande av material från andra världskriget. Ett frisläppande skulle, hävdas det i motionen, inte ha några negativa rättsverkningar men vara av stor betydelse för den moderna historieforskningen. Man framhåller också dels det allmänna intresset att få del av mer av sanningen om Sveriges förbindelser med utlandet under kriget, dels den överdimensionerade sekretessbeläggning som ägde rum på den tiden.

Även i motionen 1972:291 framhålls i den del som behandlar sekretessfrågan vikten av att ingen onödig sekretessbeläggning sker. Motionärerna föreslår, att den nu gällande 50-årsregeln justeras ned till 25 år eller ännu kortare tid med de fördelar detta kunde innebära främst för forskningen men även för medborgarna, pressen och oppositionspartierna.

Tillämpliga bestämmelser, frågans tidigare behandling m. m.

Enligt 1 § första stycket lagen den 28 maj 1937 (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) må i statsrådet förda protokoll i ärenden vilka angår rikets förhållanden till främmande makt icke utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.

I 3 § första stycket sekretesslagen stadgas, att handlingar i ärenden, vilka angår rikets förhållanden till främmande makt, allenast i de fall och i den ordning Konungen bestämmer må utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Offentlighetskommittén föreslog i sitt år 1966 framlagda betänkande Offentlighet och sekretess (SOU 1966:60) en sekretesstid av normalt 30 år i fråga om utrikespolitiska förhållanden med förlängning efter medgivande av Kungl. Maj:t. Enligt förslaget skulle den yttersta gränsen för sekretessen för ifrågavarande handlingar sättas till 40 år. Som skäl för sin ståndpunkt anförde kommittén bl. a. (s. 205):

Behovet av en inträngande debatt om våra relationer till andra folk talar för att sekretessen hävs så snart som möjligt. Här som på många andra områden måste man emellertid beakta, att en vidsträckt offentlighet kan påverka innehållet i och utformningen av aktuella handlingar, så att de som skall fatta beslut inte får tillgång till ett fullständigt och korrekt underlag för sina bedömanden. Den som skriver en rapport om tillstånd och stämningar i ett annat land bör inte handla i en känsla av tvång att undvika omdömen, som personer i detta land kan uppfatta som kränkande. En synpunkt av betydelse då det gäller rikets förhållande till andra stater är därför, att en handling bör publiceras först när det kan förmodas att den som har upprättat handlingen och där berörda personer inte längre intar en så central position som när handlingen tillkom.

Kommitténs betänkande ledde inte till ny sekretesslagstiftning. I stället tillsattes år 1970 offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) med uppdrag att företaga ytterligare utredning att läggas till grund för sådan lagstiftning. OSK:s betänkande rörande sekretesslagstiftningen kan preliminärt beräknas framläggas vid årsskiftet 1974/75.

I anledning av en motion till 1969 års riksdag (1969:I:415) med hemställan om ett uttalande från riksdagen att lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet borde reformeras så att offentlighetsprincipen blev mera följdriktigt genomförd än i nuvarande lagstiftning uttalade konstitutionsutskottet (KU 1969:8) bl. a.:

Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen att offentlighetsprincipen är av utomordentlig betydelse för kontroll av myndigheters verksamhet och för bevarandet av medborgarnas rättssäkerhet. Principens fortsatta tillämpning i svenskt samhällsliv bör sålunda även enligt utskottets mening med all kraft hävdas. Arbetet på en revision av gällande lagstiftning har också, som framgår av vad ovan redovisats, bedrivits med detta mål för ögonen. Det har dock visat sig förenat med betydande svårigheter att så utforma lagstiftningen att både offentlighetsintresset och föreliggande behov av sekretess till skydd för viktiga allmänna och enskilda intressen kan tillgodoses. Utskottet saknar möjlighet att bedöma vilka avvägningar som här är mest ändamålsenliga. Den bedömningen får ankomma på den nya utredning i ämnet som, enligt vad utskottet inhämtat, skall tillkallas inom den närmaste tiden. Utskottet förutsätter att direktiven till denna kommitté och kommitténs arbete kommer att präglas av samma målsättning som tidigare utredningsarbete. Med hänsyn härtill föreligger enligt utskottets mening inte anledning för riksdagen att nu göra något sådant uttalande som föreslås i motionen.

På grund av det anförda hemställde utskottet om avslag på motionen. Riksdagen följde utskottet.

I sammanhanget bör även återges utskottets uttalande i anledning av motioner till 1968 års riksdag med begäran om offentliggörande av handlingarna rörande utlämningen av de baltiska flyktingarna år 1946 (KU 1968:37):

Enligt sekretesslagen, som stiftats av riksdagen och regeringen gemensamt, tillkommer det regeringen att pröva och avgöra frågan, om de handlingar som åsyftas i förevarande motioner bör offentliggöras eller inte. På grund härav kan utskottet inte i anledning av motionerna tillstyrka någon åtgärd från riksdagens sida.

På grund av det anförda hemställde utskottet om avslag på motionen. Riksdagen följde utskottet.

Upplysningar inhämtade i anledning av förevarande motioner

Chefen för UD:s arkiv, kanslirådet Wilhelm Carlgren, har muntligen inför utskottet lämnat upplysningar om dels Kungl. Maj:ts praxis i vad gäller utlämnande av handlingar rörande rikets förhållande till främmande makt, dels lagstiftning och praxis på området i de övriga nordiska länderna och England. Härvid framgick bl. a. följande.

Kungl. Maj:ts praxis

Handlingar tillkomna före andra världskrigets utbrott, dvs. före 1.9. 1939, utlämnas i princip alltid till forskare.

Handlingar tillkomna under tiden 1.9. 1939 — 9.5. 1945 utlämnas som regel till kvalificerade forskare, som ansöker därom. För ifrågavarande tid har sålunda under de senaste fem åren 36 ansökningar inkommit till utrikesdepartementet. Av dessa har 33 beviljats. Tillstånden är dock mestadels förenade med förbehåll, vilket i Kungl. Maj:ts beslut uttryckes genom att ansökan bifalles men det förklaras vara utrikesministern obetaget att hemlighålla de handlingar i ärendet som han anser bör förbli sekretessbelagda. För tiden efter krigsslutet 9.5. 1945 har inga forskningstillstånd meddelats.

Praxis i övriga Norden och i England

Danmark

I princip har man en 50-årsgräns, men utrikesministeriet kan medge undantag från denna regel. För kvalificerade danska forskare har tillstånd att få del av handlingar av utrikespolitisk betydelse medgetts för handlingar, tillkomna fram till krigsslutet i maj 1945. För tiden efter maj 1945 har inga tillstånd lämnats.

Finland

Här råder i princip en 25-årsgräns med möjlighet till förlängning till 40 år, t. ex. när det gäller ur utrikespolitisk synpunkt känsligt material, korrespondens med beskickningar o. d. Efterkrigstiden räknas för Finlands vidkommande börja 19.9.1944, och efter denna tid har inget material frisläppts. Utrikespolitiskt material från krigsåren har frisläppts endast till mycket kvalificerade forskare.

Norge

Här finns ingen i lag bestämd gräns för hemlighållandet av handlingar. Det förekommer frisläppande av handlingar som inte är äldre än 20 år. Beträffande material från krigstiden intas en allmänt positiv hållning. Prövningen sker från fall till fall. Tillstånd meddelas endast kvalificerade forskare.

England

Handlingar, tillhöriga det engelska riksarkivet, är sekretessbelagda i 30 år. Lordkanslern har emellertid en oerhört elastiskt formulerad fullmakt i vad gäller både att hemlighålla handlingar längre tid än 30 år och att frisläppa innan 30 år gått till ända. Såväl myndigheter som enskilda kan begära både längre och kortare sekretesstid. Vid sin sida har lordkanslern ett advisory council. Vanligtvis ges tillstånd för handlingar som är 30 år eller äldre.

Man synes följa tre huvudprinciper när man hemlighåller handlingar utöver 30 år.

1. Exceptionellt känsliga handlingar där en öppen diskussion skulle kunna försämra relationerna till vederbörande länder. Sålunda har mellanhavanden från krigsåren med de Gaulle och Franco ej släppts fria. Vissa engelsk-svenska mellanhavanden är fortfarande spärrade.

2. Information som erhållits under förtroende, om man därigenom skulle bryta mot "god tro".

3. Skada för levande personer eller deras avkomlingar. Så t. ex. har tillstånd vägrats beträffande disciplinära förhållanden inom krigsmakten.

Även handlingar, tillkomna efter 30-årsgränsen, kan frisläppas om ur allmän synpunkt positiva skäl talar härför, t. ex. departementsutredningar. Så släpptes t. ex. utredningen om det nya myntdecimalsystemet omedelbart.

Utskottet

Motionerna behandlar frågan om hemligstämpling av material som berör rikets förhållande till främmande makt. Motionen 1972:287 syftar till ett frisläppande av handlingar, tillkomna under andra världskriget, medan i motionen 1972:291 hemställts att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär

förkortning av tiden för sekretessbeläggning av utrikespolitiskt material.

De upplysningar utskottet inhämtat i anledning av motionerna -- främst muntliga upplysningar inför utskottet av chefen för utrikesdepartementets arkiv -- har bl. a. gett vid handen, att Kungl. Maj:t i stor utsträckning utlämnar handlingar rörande rikets förhållande till främmande makt, oaktat femtio år inte förflutit från handlingarnas tillkomst. Så t. ex. bifalles i princip alltid framställningar från forskare om utfående av handlingar upprättade före 1. 9. 1939. Som regel utlämnas även handlingar från andra världskriget till kvalificerade forskare som ansöker där- om. Av 36 till utrikesdepartementet under de senaste fem åren inkomna ansökningar har således 33 beviljats. Tillstånden har dock oftast varit förenade med förbehåll av innebörd att utrikesministern har rätt att innehålla de handlingar han bedömer böra tills vidare förbli sekretess- belagda. Till gruppen kvalificerade forskare hänförs doktorander, såväl svenska som övriga nordiska. Tillmötesgående har också visats mot andra utländska forskare med jämförbara kvalifikationer. För tiden efter krigsslutet 9. 5. 1945 har inga forskningstillstånd lämnats.

Som utskottet i andra sammanhang understrukit är offentlighetsprin- cipen av utomordentlig betydelse för kontroll av myndigheternas verk- samhet och bevarande av medborgarnas rättssäkerhet. Största möjliga insyn i all myndighetsutövning bör därför vara riktmärket. Detta bör gälla även våra relationer till andra stater och folk.

Olika omständigheter, bl. a. angelägenheten att upprätthålla goda internationella förbindelser, har föranlett gällande bestämmelser om sekretessbeläggning av handlingar som angår Sveriges förhållande till främmande makt. Otvivelaktigt föreligger det här viktiga intressen som måste vägas mot offentlighetsintresset. En väsentlig fråga i detta samman- hang är vilken tidsgräns som kan anses påkallad. Den nu gällande huvud- regeln om en 50-årig sekretesstid går enligt utskottets mening långt utöver den tid som i de flesta fall kan med fog fordras för att skydda sekretesskrävande intressen.

Frågan om sekretesstiden ingår i den översyn av sekretesslagstiftningen som nu pågår inom den år 1970 tillsatta offentlighets- och sekretesslag- stiftningskommittén. Då det måste anses motiverat, att en lagstiftning om förkortning av gällande tidsgräns föregås av utredning och övervägs inom det planerade lagstiftningsarbetets ram, anser sig utskottet inte kunna tillstyrka bifall till hemställan i motionen 1972:291. Utskottet vill dock understryka vikten av att lagstiftningsarbetet i denna del bedrivs skynd- samt och -- om det visar sig möjligt -- föranleder ett separat förslag om lagändring.

Utskottet har med tillfredsställelse kunnat konstatera, att Kungl. Maj:t utbildat en mycket tillmötesgående praxis i vad gäller framställningar från forskare att få ta del av material från andra världskriget. Med nu gällande lagstiftning är utskottet emellertid inte berett att -- såsom före- slås i motionen 1972:287 -- förorda att riksdagen uttalar sig för ett generellt frisläppande av detta material. Utskottet förutsätter dock att nu

rådande generösa praxis på området fullföljes och att offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i sitt arbete överväger de synpunkter som framförts i motionen 1972:287.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionerna

1. 1972:291, hemställan punkten A3,
2. 1972:287

besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 6 december 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Schött (m), Gustavsson i Ängelholm (s), Olsson i Sundsvall (c) och Olsson i Edane (s).

Reservation

av herrar Nelander (fp) och Ahlmark (fp), vilka anfört:

Det är angeläget att *snabbt* få till stånd en förkortning av tiden för hemligstämpling av utrikespolitiskt material. Genom att hänvisa till offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén fördröjer troligen utskottet en reform ytterligare några år. Frågan har ju redan utretts av offentlighetskommittén (SOU 1966:60), som föreslog en förkortning av tiden. Vi önskar ett förslag om lagändring *till nästa års riksdag*. Tidsgränsen för sekretessbeläggning av material som angår rikets förhållande till främmande makt bör ändras från 50 till 25 år, dock med rätt för Kungl. Maj:t att, när synnerliga skäl föreligger, förlänga sekretessen till 40 år. En sådan lagstiftning skulle i princip överensstämma med den som råder i Finland.

Skulle detta yrkande vinna riksdagens bifall löser man också problemen med sekretessen kring utrikespolitiska dokument från tiden för andra världskriget. Det är t. ex. inte rimligt att, som nu, hemligstämpla praktiskt taget allt som berör Sveriges relationer till Finland och Sovjetunionen eller finska och sovjetiska förhållanden under krigsåren. Sveriges nuvarande lagstiftning och praxis kan också favorisera vissa forskare och diplomater i förhållande till andra, försvåra forskningen om Sveriges politik under andra världskriget och ge intryck av onödigt hänsynstagande till främmande makt också när årtionden förflutit. I princip bör allt utrikespolitiskt material från andra världskriget frisläppas, dock med

undantag för sådana dokument där synnerliga skäl kan tala för fortsatt sekretess.

Med hänsyn till det anförda anser vi att utskottet bort hemställa att riksdagen

1. med anledning av motionen 1972:291, hemställer punkten A3, i skrivelse till Kungl. Maj:t begär, att förslag föreläggs nästa års riksdag om sådana ändringar i lagen om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937:249) att tidsgränsen för sekretessbeläggning av material som angår rikets förhållande till främmande makt ändras från 50 till 25 år; dock med rätt för Kungl. Maj:t att, när synnerliga skäl föreligger, förlänga sekretessen till 40 år,
2. a) – vid bifall till yrkandet under 1 – förklarar motionen 1972:287 besvarad med detta ställningstagande,
b) – om yrkandet under 1 inte vinner bifall – med anledning av motionen 1972:287 i skrivelse till Kungl. Maj:t uttrycker som sin mening att i princip allt utrikespolitiskt material rörande andra världskriget bör göras offentligt med undantag för sådana dokument där synnerliga skäl kan tala för fortsatt sekretess.

