

Nr 8.

Ankom till riksdagens kansli den 29 mars 1917, kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion om
ändring i § 2 tryckfrihetsförordningen.*

Närvarande: herrar Edén*), Clason, Hellberg, Bellinder, Mannheimer, von Mentzer, Olof Olsson, von Bahr, von Zweigbergk, Meurling*), Kunze, Larsson i Västerås, Magnusson i Tumbult, Räf, Hallén, Ericsson i Vallsta*), Kropp, Sterne, Karlsson i Mo och Gustafsson i Brånsta.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion nr 98 av herr *Alkman* hemställer motionären, att riksdagen måtte för sin del besluta att i tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4, fjärde stycket, införa de här nedan kursiverade orden:

»Att mobiliseringsplaner — — — — —

ej må i annan ordning än i särskild av Konungen utfärdad förordning föreskrives eller utan Konungens särskilda tillstånd utlämnas — — — och skriften konfiskeras.»

Med avseende på de skäl, som motionären åberopat för sin framställning, får utskottet hänvisa till motionen.

Uti ingressen till nu gällande tryckfrihetsförordning uttalas som bekant, att den i densamma stadgade rättigheten för var och en att »sina tankar uttrycka och meddela i alla ämnen» skall utövas under diakttagande av de föreskrifter mot tryckfrihetens missbruk», vilka i

Historik.

förordningen i överensstämmelse med rikets allmänna lag skulle stadgas i avseende på, bland annat, statens »utvärtes säkerhet». Med avseende härpå innehöll tryckfrihetsförordningen i sitt ursprungliga skick också åtskilliga bestämmelser, avsedda att mot offentliggörande skydda handlingar, vilkas kungörande kunde vara för riket menligt med hänsyn till dess förhållande till främmande makter. Bland dessa undantag från den allmänna principen om handlingars publicitet fanns emellertid intet, som gällde militära handlingar.

Denna brist gjorde sig emellertid tidigt gällande och föranledde den 7 mars 1820 utfärdandet av ett kungligt brev av följande lydelse:

»För Statens Interesse hafve Wi funnit nödigt förordna, det sådane Försvarsverket angående Handlingar, som finnas uti Wårt och Rikets Krigs-Collegii eller Förvaltningens af Sjö-Årenderne Archiver, Kanslier och Kontor samt i General-Adjutants-Expeditionerne för Arméen och Flottorna, hvilkas kungörande kunde medföra våda för Rikets säkerhet, skola af Presidenten i Krigs-Collegio, Chefen för Förvaltningen af Sjö-Årenderne och Wåre General-Adjutanter för Arméen och Flottorna serskilt vårdas samt intet Document deraf få utlemnas till någon, eho det vara må, innan Wi uppå gjord underdånig anmälan nådigt tillstånd dertill meddelat, vederbörande föredragande hos Oss likväl obetagit att begära och erhålla de upplysningar, som för Årendernes föredragning kunna behöfvas». — Detta kungl. brev anmäldes av en enskild riksdagsman inför konstitutionsutskottet vid 1823 års riksdag såsom anledning till anmärkning mot statsrådet jämte föredragande statssekreterare. Vid föredragning av detta ärende fann emellertid utskottet — såvitt av protokollet framgår, enhälligt och utan diskussion — »sig äga allt fog att anmärkningen ogilla». För stånden anförde utskottet allenast, att det »genom blotta framställningen av beslutet och motiven» trodde den ifrågavarande anmärkningen vara »tillräckligen både utredd och vederlagd». Konstitutionsutskottet utgick uppenbarligen från den förutsättningen såsom självklar, att den allmänna publicitetsprincipen måste vika i de fall, där den kunde kollidera med omsorgen om rikets säkerhet.

Den i 1820 års kungl. brev medgivna rätten för militära myndigheter att undanhålla vissa handlingar från offentligheten ansågs sålunda icke stå i strid med tryckfrihetsförordningens anda. Efter allt att döma har också detta kungl. brev betraktats såsom gällande lag och tillämpats, intill dess ändringar i tryckfrihetsförordningen kommo till stånd.

Förslag om införande av bestämmelser rörande den militära sekretessen i tryckfrihetsförordningen väcktes första gången av konstitutionsutskottet vid 1869 års riksdag som uttalade, att »sådana försvarsverket

angående handlingar, vilkas kungörande kunde medföra våda för rikets säkerhet», endast »av förbiseende» icke kommit att beaktas i tryckfrihetsförordningen, och fördens skull föreslog ett tillägg till denna förordnings § 2 mom. 4, i enlighet varmed sådana handlingar skulle tillförsäkras samma skydd som »ministeriella handlingar», d. v. s. endast »med regeringens tillstånd» få »utgivas eller utbekommas», förrän 50 år förflutit. Regelen i 1820 års kungl. brev var alltså i konstitutionsutskottets förslag utvidgad så till vida, att den gällde alla handlingar av angiven art, ej blott de hos vissa ämbetsverk förvarade. Prövningen av bestämmelsens tillämplighet, d. v. s. avgörandet huruvida en viss handling skulle anses såsom hemlig eller ej, skulle uppenbarligen ligga hos de ämbetsmän, under vilkas vård den befann sig. Undantag skulle, på sätt som stadgats i kungl. brevet 1820, beviljas av Kungl. Maj:t. — Den föreslagna ändringen avslogs emellertid av andra kammaren.

I de förslag till en revision av hela tryckfrihetsförordningen, som konstitutionsutskottet framlade vid 1871 och 1872 års riksdagar, var frågan likaledes beaktad. I båda förslagens § 5 mom. 2 hette det nämligen: »Försvarsverket angående handlingar, vilkas kungörande kan medföra våda för rikets säkerhet, må icke utlämnas eller genom tryck offentliggöras, vid ansvar som i nästföregående mom. stadgas.» Det framgår av motiveringen, att utskottet avsåg, att det föreslagna skyddet företrädesvis skulle gälla t. ex. »av krigsstyrelsen uppgjorda planer för försvarets ordnande, fälttågsplaner och andra handlingar, vilka vid infallande krig kunde vara rikets fiender till nytta». Men för dessa handlingar skulle skyddet bliva så kraftigt, att ej ens Kungl. Maj:t fick medgiva undantag. 1871 yppades liksom 1869 från vissa håll i andra kammaren betänkligheter mot den föreslagna ändringen, sådan den av konstitutionsutskottet formulerats, men det medgavs å andra sidan också från dessa håll, att man hellre i grundlagen såg ett förbud, sådant utskottet föreslagit, än man såg »det administrativa godtycket» stifta en sådan lag (härmed åsyftades 1820 års kungl. brev). Förslaget återremitterades i sin helhet av andra kammaren 1871, men 1872 antogo båda kamrarna det föreslagna momentet. På grund av meningsskiljaktigheter i andra avseenden gick emellertid hela frågan om ny tryckfrihetsförordning om intet.

Kungl. Maj:ts förslag till ny tryckfrihetsförordning 1887 följde i den föreliggande frågan en i visst avseende helt ny linje. Avgörandet över handlingars egenskap att vara hemliga skulle nämligen enligt detta förslag alltid ligga hos Kungl. Maj:t, ej hos underordnade myndigheter. »Har Konungen förordnat», heter det, »att vissa handlingar rörande

försvarsverket, vilkas kungörande kan medföra våda för rikets säkerhet, skola hållas hemliga, må sådana handlingar icke utlämnas eller i tryck offentliggöras» (§ 6 mom. 3). — Hela förslaget förföll emellertid, emedan riksdagen ej hann behandla det, innan den upplöstes.

Frågan återupptogs av en motionär vid 1893 års riksdag, som föreslog ett tillägg till § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen, av innehåll, att »mobiliseringsplaner och dithörande handlingar rörande försvarsverket, vilkas kungörande Konungen finner kunna medföra våda för rikets försvar och säkerhet» skulle hållas hemliga. Motionärens mening var tydligen liksom i Kungl. Maj:ts förslag 1887, att grunden för skyddet skulle utgöras av ett Kungl. Maj:ts — icke underordnade myndigheters — beslut. Men skyddet skulle icke få gälla andra handlingar än vissa, som i tryckfrihetsförordningen, låt vara i största allmänhet, angåvos: »mobiliseringsplaner och dithörande handlingar».

Konstitutionsutskottet ställde sig välvilligt gentemot motionen. Rörande avfattningen av de ifrågasatta bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen kunde utskottet dock ej ena sig. Under uttalande av önskvärdheten att ett kungl. förslag i ärendet framlades avstyrktes motionen, som också blev av kamrarna avslagen.

1896 avgav Kungl. Maj:t förslag i ämnet. I departementschefens yttrande till statsrådsprotokollet vid detta tillfälle togos de olika utvägar, som angivits i 1887 års kungl. proposition och i motionen 1893, i skärskådande. Den förut gällande grundsatsen, att hemligförklarandet i varje särskilt fall var vederbörande ämbetsmans sak, kom över huvud taget ej i betraktande. Man övervägde allenast, om i tryckfrihetsförordningen borde bestämmas, vilka arter av handlingar som skulle få förklaras hemliga, eller om detta bestämmande helt och hållet borde överlämnas åt Kungl. Maj:t. Generalstabschefen hade, under åberopande av svårigheten att på ett uttömmande och tillfredsställande sätt angiva de åsyftade handlingarna, tillstyrkt den sistnämnda utvägen. I enlighet med denna mening och i full överensstämmelse med 1887 års förslag föreslog Kungl. Maj:t ett tillägg till § 2 mom. 4 av innehåll att »sådana handlingar rörande försvarsverket, vilkas kungörande kan medföra våda för rikets säkerhet och om vilka Konungen förordnat, att de skola hållas hemliga, icke må utlämnas eller i tryck offentliggöras».

Konstitutionsutskottet gillade i princip en ändring i förordningen. Men det anslöt sig ej till justitieministerns uppfattning, att avgörandet i fråga om en handlingens karaktär att vara hemlig helt och hållet skulle ligga hos Kungl. Maj:t. Utskottet fann det tvärtom »önskvärt, om den föreslagna begränsningen av tryckfriheten kunde ske genom ett

stadgande, så bestämt och tydligt avfattat, att den som har att ställa sig detsamma till efterrättelse däruti erhåller tillräcklig ledning för sin uppfattning om vidden av det förbud, som med stadgandet avses, på samma gång som erforderlig trygghet vinnes för att alla sådana handlingar, vilkas hemlighållande är av vikt för rikets säkerhet, komma i åtnjutande av ifrågavarande skydd». Utskottet utarbetade en formulering, som skulle motsvara dessa anspråk. I dess förslag heter det: »sådana kartor, ritningar, planer, beskrivningar och andra handlingar rörande krigsmaktens ställande på krigsfot och användning till rikets försvar samt militära positioner, kommunikationsleder eller uppfinningar, vilkas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet.»

Trots denna utförliga uppräknig fordrades emellertid också enligt utskottets mening ett uttryckligt beslut av Kungl. Maj:t till underordnades ledning. Det tillägges därför efter de nyss citerade orden: »och om vilka Konungen i statsrådet förordnat, att de skola hållas hemliga».

Om de sålunda karakteriserade handlingarna heter det slutligen i utskottets formulering, att de »icke må utlämnas».

Utskottets förslag bifölls av första kammaren.

I andra kammaren gjorde sig däremot en stark opposition gällande, företrädd redan i konstitutionsutskottet av 6 reservanter. Oppositionens synpunkter, som i alla delar bestämde andra kammarens beslut, voro följande:

Man ville i en del avseenden inskränka den definition på hemliga handlingar, som utskottsförslaget givit. I andra kammarens beslut förekom därför icke det obestämda uttrycket: »andra handlingar rörande krigsmaktens ställande på krigsfot och användning för rikets försvar». Andra kammarens formulering i denna del blev med några mindre ändringar sedermera genom sammanjämkning riksdagens beslut.

Oppositionen motsatte sig vidare en alltför tänjbar formulering av det skälet, att den fruktade, att sekretessen därigenom skulle kunna eludera riksdagens granskningsrätt genom konstitutionsutskott, statsutskott och statsrevisorer. Andra kammaren beslöt därför ett tillägg, innefattande uttryckligt förbehåll, att denna granskningsrätt ej skulle inskränkas. I sammanjämkningen inflöt denna klausul också i riksdagsbeslutet.

Vidare ville oppositionen bereda möjlighet för en offentlig kontroll av sekretessföreskrifternas tillämpning. Redan utskottets förslag skapade ju större möjligheter för en dylik än regeringens, i det att det gav en uppräknig av de slag av handlingar, som hemföllu under sekretessstadgandet. Reservanterna och andra kammaren gingo ett steg längre;

då de genom en inskränkning och precisering av begreppet hemliga handlingar ytterligare kringskuro Kungl. Maj:ts handlingsfrihet i fråga om handlingars hemligförklarande. Men de togo ännu ett steg i nämnda riktning, i det de krävde, att Kungl. Maj:ts beslut om handlingars hemlighållande skulle bli »vederbörligen kungjort» för att äga giltighet. — I denna fråga vidhöll konstitutionsutskottet i sitt sammanjämningsmemorial sin förut intagna ståndpunkt (till vilken också första kammaren anslutit sig) under åberopande dels av att en dylik kungörelseklausul skulle »motverka själva ändamålet med stadgandet om hemlighållandet», dels därav att den syntes leda därtill att en var, som i god tro i tryck offentliggjorde en hemligförklarad handling, hemföle under de med det ifrågavarande momentet förenade straffbestämmelserna. Andra kammaren godkände sammanjämningsförslaget.

Den sålunda beslutade ändringen i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen, som 1897 blev definitiv, vilade alltså på följande principer.

Såsom hemliga räknades vissa i tryckfrihetsförordningen bestämt angivna arter av handlingar: 1) ovillkorligen: mobiliseringsplaner för hären och flottan samt planer för deras sammandragning eller samverkan, 2) under förutsättning att offentliggörandet kunde medföra våda för rikets säkerhet följande slag av handlingar: kartor, ritningar och beskrivningar angående rikets fästningsverk, minförsvar, militära positioner, kommunikationsleder och uppfinningar.

För att dessa slags handlingar skulle bli hemliga, fordrades ett beslut av Konungen i statsrådet, ett beslut, som, med avseende på grupp 2), givetvis måste innefatta den av tryckfrihetsförordningen föreskrivna prövningen, huruvida offentliggörandet kunde medföra våda för rikets försvar.

1914 voro vissa förslag angående ändringar i tryckfrihetsförordningen föremål för riksdagens handläggning. En av dessa ändringar gällde bestämmelserna om militära handlingars hemlighållande.

I utlåtanden med anledning av förslag om revision av tryckfrihetsförordningen hade de militära myndigheterna enstämmigt uttalat, att det av denna förordning beredda skyddet för försvarshemligheter var otillräckligt. Cheferna för general- och marinstaberna samt marinförvaltningen förordade i detta hänseende en återgång till principen för 1887 års kungl. proposition. Kommitterade för tryckfrihetsförordningens revision vidhöll däremot den princip, som fått uttryck i gällande tryckfrihetsförordning, nämligen att lagen borde innehålla en uppräkningslista av de handlingar, som hemfölo under sekreterstadgandet. »I den mån nuvarande stadgandes lydelse brister i nödig fullständighet», yttrade de, »torde detta således böra

avhjälpas genom erforderlig komplettering av den uppräknig, som i stadgandet förekommer.» Med ledning av de militära myndigheternas yttranden uppgjorde kommitterade ett förslag till ändring av det ifrågavarande stadgandet. Närmast med anledning av 1913 års lagstiftning om spioneri lösbröts denna ändring från frågan om en revision av tryckfrihetsförordningen i dess helhet och gjordes, med några smärre jämkningar, till föremål för en kungl. proposition vid 1914 års B-riksdag. Kamrarna biföllo förslaget, och det antogs definitivt vid 1915 års riksdag.

Ändringen — varigenom det ifrågavarande stadgandet erhöll sin nuvarande formulering — innebar en utvidgning av det förut gällande stadgandet, dels därigenom att en hel del nya slag av handlingar uppräknades, dels därigenom att såsom sekretessgrund angavs ej blott såsom förut det fallet, att en handling offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet, utan också det fallet, att det uppenbart kunde skada rikets försvar.

*

Med avseende på det beslut rörande handlingars hemlighållande, som Kungl. Maj:t enligt tryckfrihetsförordningen hade att fatta, hade under riksdagens överläggningar 1896 skilda uppfattningar kommit till synes. *Antingen* kunde stadgandets innebörd tänkas vara den, att detta beslut skulle fattas i varje särskilt fall — under vilken förutsättning föreskriften naturligtvis blott kunde tillämpas dels på hos Kungl. Maj:t föredragna handlingar, dels på andra handlingar, om vilkas hemlighållande särskild framställning gjorts hos Kungl. Maj:t. *Eller ock* kunde man tänka sig, att Kungl. Maj:t på förhand skulle förklara vissa grupper och arter av handlingar för hemliga.

Huru lagändringen i detta avseende tillämpades under åren närmast efter dess tillkomst, har utskottet sig ej bekant. 1899 blevo emellertid i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelse och i överensstämmelse med den uppfattning, som krävde ett generellt stadgande, ej ett beslut i varje särskilt fall, föreskrifter i berörda hänseende liksom i fråga om bestämmelsens tillämpning i övrigt utfärdade.

Jämlikt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen förklarade nämligen Kungl. Maj:t, att vissa handlingar skulle hållas hemliga. Den 16 juni 1899 utfärdades ett cirkulär rörande dylika handlingars förvarande m. m. Cirkulärets 1 §, som bestämmer om sättet för den hemliga stämpelns anbringande, utgår från den förutsättningen, att avgörande om handlingens hemlighållande skall med ledning av Kungl. Maj:ts generella föreskrifter träffas av vederbörande ämbetsmän. — Den 14 juli samma år utsändes

dylika generella föreskrifter, nämligen ett nytt cirkulär med förteckning å de handlingar, som enligt Kungl. Maj:ts beslut skulle hållas hemliga. Själva denna förteckning förklarades, såsom motionären omnämmt, för hemlig. Avsikten med förteckningens utfärdande har uppenbarligen varit, att Kungl. Maj:t därmed skulle fullgöra vad tryckfrihetsförordningen i detta avseende krävde av honom, varefter bestämmelsernas tillämpning skulle vara överläten åt vederbörande ämbetsmän och myndigheter.

Tillämpningsföreskrifterna hava efter 1899 i flera avseenden kompletterats.

Så utfärdades den 26 mars 1907 en cirkulärskrivelse från chefen för lantförsvarsdepartementet av följande lydelse:

»Härmed får jag, beträffande hemliga handlingar, fästa uppmärksamheten på

att handlingar, planer, kartor, ritningar och beskrivningar, vilka icke på grund av § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen genom allmänt gällande eller särskilda föreskrifter förklarats skola hållas hemliga, icke må förses med ordet 'hemlig' och följaktligen ej heller införas uti för hemliga handlingar avsett diarium, samt

att uti handling, som författningsenligt skall hållas hemlig, ej må införas eller behandlas fråga av icke hemlig natur i annan mån, än som för sammanhangets skull är oundgängligen nödvändigt, varför det synes lämpligt, att i ärenden, som beröra frågor av både hemlig och icke hemlig natur, expedieras särskilda skrivelser, en hemlig och en icke hemlig.

Därigenom att med ärende, som författningsenligt skall hållas hemligt, ej sammanblandas spørsmål, som till sin natur äro och böra vara icke hemliga, vinnes det med utfärdandet av nådiga cirkuläret den 16 juni 1899 avsedda ändamålet i högre grad än om dylik, låt vara oavsiktlig, sammanblandning äger rum, och bibehålles även därigenom större helgd åt ärenden av hemlig natur.»

Vidare utfärdades den 1 mars 1912, med upphävande av motsvarande föreskrifter i 1899 års cirkulär (icke, såsom motionären uppgiver, av cirkuläret i dess helhet), ett nytt cirkulär angående sättet för hemliga handlingars förvaring.

*Utskottets
yttrande.*

Det framgår av den föregående redogörelsen, att redan den ursprungliga tryckfrihetsförordningen förutsatte skydd mot en sådan tillämpning av tryckfriheten, genom vilken statens utvärtes säkerhet sattes i fara. Nödig sekretess på det militära området är således ingalunda stridande mot de principer, på vilka tryckfrihetsförordningen vilar. Det

framgår vidare, huru statsmakterna under de senaste decennierna vid olika tillfällen funnit sig föranlåtna att alltmera utvidga det skydd mot obehörigt offentliggörande, som ur synpunkten av rikets säkerhet måste tillkomma militära handlingar. Grundsatsen härom är i själva verket oundgänglig för tryggandet av vårt försvarsväsendes fulla effektivitet. Motionären synes icke heller vilja bestrida denna grundsats i och för sig, men håller före att den i praktiken fått en alltför vidsträckt tillämpning. Han anser det emellertid icke lämpligt att »nu taga under övervägande frågan, huruvida själva beskaffenheten och omfånget av den militära sekretessen, sådan den i tryckfrihetsförordningen är angiven, skulle kunna behöva göras till föremål för en större eller mindre revision», emedan denna väg icke synes honom ändamålsenlig för ett »skyndsamt vinnande» av det med motionen avsedda syftet. Vid sidan av vissa förslag angående ökad kontroll över gällande bestämmelsers tillämpning — förslag, som ej falla under konstitutionsutskottets handläggning — uttalar han sig därför endast för utfärdande av en verkställighetsförordning till grundlagsstadgandet, genom vilken enligt hans mening dess tillämpning skulle kunna närmare regleras.

Såsom förberedelse till erhållande av en sådan verkställighetsförordning har i motionen föreslagits, att i tryckfrihetsförordningens stadgande om den militära sekretessen några ord skulle inskjutas, som förutsatte tillvaron av en dylik av Kungl. Maj:t utfärdad förordning.

En sådan förordning borde enligt motionärens uppfattning i första rummet upptaga en förteckning, så specialiserad som med hänsyn, å ena sidan till dess offentliga natur, å andra sidan till själva syftet med dess innehåll kunde befinnas tillrädligt och behövt, över de slag av militära handlingar, som Kungl. Maj:t enligt tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 beslutat skola hemlighållas; vidare, bland annat, ett strängt förbud mot att i hemlig handling sticka undan frågor av icke hemlig natur, och i sammanhang därmed nödiga föreskrifter rörande expedierandet i särskilda skrivelser av hemliga och icke hemliga ärenden; likaledes föreskrifter om den ordning, i vilken åsatt hemlig beteckning må skyndsamt kunna avlägsnas från handling, som till äventyrs med orätt försetts med sådan beteckning; samt slutligen bestämmelser om sättet för hemlig handlings förvaring, försändande m. m.

Utskottet kan ej finna motionärens förslag värt understöd. Detta både av formella och reella skäl. Ur formell synpunkt bör först anmärkas, att förslaget synbarligen är så avfattat, att därmed alldeles icke det ändamål skulle vinnas, som motionären avsett. Insättes nämligen, såsom föreslagits, i tryckfrihetsförordningen en bestämmelse, att de hem-

liga militära handlingarna ej skulle få utlämnas »i annan ordning än i särskild av Konungen utfärdad förordning föreskrives», bleve uppenbarligen denna förordnings ändamål *icke* att, såsom motionären synes hava önskat, begränsa *hemlighållandet* av de ifrågavarande handlingarna utan att begränsa *utlämnandet* av dem, och föreskriften om förordningens tillvaro skulle icke i minsta mån främja de syften motionären avsett att främja. Därjämte synes motionären förbisett det ur formell synpunkt oegentliga i att i grundlag insätta en hänvisning till en förordning, om vars innehåll man på förhand icke kan hava någon kännedom.

Redan detta är för utskottet tillräckliga skäl att avstyrka motionen, och en närmare granskning av den tilltänkta verkställighetsförordningen kunde sålunda synes obehörlig, så mycket hellre som handläggningen av en sådan näppeligen skulle tillhöra konstitutionsutskottet.

Även en granskning av den tilltänkta förordningens innehåll synes emellertid giva till resultat, att motionärens förslag icke kan tillstyrkas. Det är nämligen påfallande, att åtskilligt av vad motionären ansett böra inflyta i förordningen redan är genom offentliga föreskrifter reglerat. Då motionären tänkt sig densamma såsom behörlig för att få till stånd ett förbud mot obehörigt sammanblandande av hemliga och icke hemliga ärenden och trott sig finna ett stöd för detta önskemål i ett av chefen för generalstaben 1912 avgivet yttrande, har han synbarligen förbisett, att — såsom av den av utskottet meddelade historiken framgår — redan 1907 ett cirkulär i detta syfte utfärdades. Motionären har följaktligen även missuppfattat generalstabschefens yttrande därhän, att det skulle innefattat ett — ännu ej beaktat — yrkande om helt nya föreskrifters utfärdande. — Icke heller är en sådan förordning som den av motionären föreslagna behörlig med avseende på sättet för hemliga handlingars förvaring, försändande m. m., då föreskrifter därom redan finnas utfärdade (1899 och 1912).

Vad därefter angår vad som väl skulle vara kärnpunkten i den ifrågasatta verkställighetsförordningen, nämligen en specialiserad förteckning över de slag av handlingar, som Kungl. Maj:t beslutat skola hemlighållas, så kan utskottet ingalunda dela motionärens uppfattning om lämpligheten av en dylik förtecknings offentliggörande. Det står för utskottet klart, att för sekretessens bevarande i åtskilliga fall redan tillvaron av vissa hemliga handlingar bör hemlighållas. Att personer, som obehörigen söka vinna inblick i våra militära förhållanden, icke känna de olika slagen av hemliga handlingar eller ens tillvaron av vissa dylika, måste naturligtvis bilda ett väsentligt skydd mot dessa personer och försvåra deras verksamhet. Vinnes en sådan kännedom, blir det

lättare för en dylik person att på ett verksamt sätt ordna sina efterspaningsåtgärder av direkt eller mera indirekt slag. Dessutom torde en sådan förteckning, både genom vad den upptager och genom vad den underlåter att upptaga, för en militärt skolad bedömare kunna giva värdefulla upplysningar om vår försvarsberedskap och om huru vi inbördes värdesätta olika grenar av försvarsväsendet. Även därutinnan skulle dessutom en publicitetsbestämmelse i fråga om dylika förteckningar vara till skada, att införandet av nya viktigare anordningar inom vårt försvarsväsen skulle genom förteckningens nödtvungna kompletterande med nya moment bliva offentliggjort för envar. Enligt vad utskottet erfarit, råder också inom främmande länders militärväsen just i fråga om reglerna för hemlighållandet av dylika handlingar den strängast tänkbara grad av sekretess.

Vad slutligen angår bestämmelserna rörande sättet för borttagande av på handlingar anbragta s. k. hemliga stämplor, så har motionären icke på något vis antytt, vilka grundsatser och utvägar han tänkt sig tillämpade i dylika fall, och utskottet har sålunda saknat utgångspunkter för ett närmare bedömande av vad han härutinnan åsyftat. Uppenbart är emellertid, att en offentlig behandling av spörsmål rörande avlägsnande av sådan stämpel, som förmenas vara med orätt påsatt, icke kan ifrågasättas. Att öppna dylika vägar för offentligt ingripande i sekretessstadgandenas tillämpning skulle i själva verket leda därhän, att dessas effektivitet i hög grad äventyrades. Skulle åter avses införande av en bestämd tidsgräns, efter vilken — på sätt, som i fråga om vissa andra slag av handlingar, som enligt tryckfrihetsförordningen äro hemliga, är stadgat — hemligförklarade handlingar automatiskt borde göras tillgängliga för offentligheten, så är detta givetvis en fråga, som i första hand bör regleras i tryckfrihetsförordningen och icke i en verkställighetsförordning. Den bör därför upptagas i samband med den allmänna revision av tryckfrihetsförordningen, som inom en icke alltför avlägsen framtid torde vara att förvänta.

Beträffande den föreliggande frågan i dess helhet bör till sist jämväl en annan synpunkt noga beaktas. Lika väl som vid bedömandet i allmänhet av vårt försvarsväsens ändamålsenligaste anordning hänsyn tages till militära inrättningar i främmande länder, måste den sekretess, vars syfte är att i sin mån trygga försvarsväsendets effektivitet, av olika skäl även betraktas mot bakgrunden av vad som i detta avseende gäller i utlandet. Även ur denna synpunkt är det i fråga om sekretessen liksom i andra avseenden angeläget, att åt våra försvarsanstalter förlänas den styrka, som med till buds stående medel kan åstadkommas. I

betraktande härav har utskottet låtit verkställa en undersökning angående de principer, som i utlandet kommit till tillämpning med avseende på handlingars — särskilt militära handlingars — tillgänglighet. Denna undersökning, vars resultat såsom bilaga fogats vid utlåtandet, ger vid handen, att den svenska principen om handlingars offentlighet — med de vidsträckta rättigheter gent emot statsförvaltningen, som den lägger i var mans hand — icke tillnärmelsevis har någon motsvarighet i utlandet, där ifrågavarande förhållanden så gott som undantagslöst regleras på rent administrativ väg, och att vårt försvar sålunda redan enligt nu gällande bestämmelser i detta avseende åtnjuter ett mindre skydd än främmande länders.

Utskottet vill icke förneka möjligheten, att vid sekreterstadgandenas tillämpning stundom misstag kunna hava blivit begångna, och vill med hänsyn härtill understryka önskvärdheten av att nu gällande bestämmelser i enlighet med det ovan omförmälda, av chefen för lantförvarsdepartementet 1907 utfärdade cirkuläret noggrant efterlevas. Såsom av detta framgår, inskärpes däri såväl att inga andra handlingar böra hemligförklaras än de som enligt gällande föreskrifter verkligen böra hemfalla under sekretess, som ock att uti handling, som författningsenligt skall hållas hemlig, ej må införas eller behandlas fråga av icke hemlig natur i annan mån, än som för sammanhangets skull är oundgängligen nödvändigt, varför det vore lämpligt, att i ärenden, som beröra frågor av både hemlig och icke hemlig natur, expedierades särskilda skrivelser, en hemlig och en icke hemlig. — Ur synpunkten av rikets säkerhet måste emellertid alltid ligga synnerlig vikt på att sådana handlingar icke bliva offentliggjorda, vilka tryckfrihetsförordningen avsett att skydda för publicerande. Detta gäller i all synnerhet under den närvarande tiden. I flera andra avseenden hava statsmakterna behjärtat angelägenheten av att under det pågående världskriget våra försvarsanstalter måtte erhålla ökat skydd mot obehöriga iakttagare, och utskottet kan icke finna annat än att denna tidpunkt är särdeles illa lämpad för framförande av kravet på en lindring i det nu förevarande hänseendet.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 27 mars 1917.

På konstitutionsutskottets vägnar:

SAM. CLASON.

Reservation

av herrar *Hellberg, Mannheimer, Olof Olsson, von Zweigbergk, Larsson* i Västerås, *Hallén, Kropp* och *Sterne*, som med hänvisning till de i motionen anförda skäl hemställt:

att riksdagen i anledning av ifrågavarande motion ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville utreda på vad sätt de olägenheter, som visat sig medfölja tillämpningen av tryckfrihetsförordningens § 2 mom. 4 fjärde stycket, kunna undanröjas genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen, att sagda tillämpning skall regleras genom en av Kungl. Maj:t utfärdad verkställighetsförordning.

Bilaga.**Uppgifter rörande officiella handlingars tillgänglighet i vissa främmande länder¹⁾.**

I *Norge* torde det vara regel, att handlingar, som tillhöra offentliga myndigheters arkiv, äro tillgängliga för envar, som kan visa sig hava ett legitimt intresse av att taga del av dem, såvida icke hänsynen till den enskilde eller till det allmännas behov i det särskilda fallet kräver, att upplysningar om en handling innehåll antingen över huvud taget eller för tillfället ej meddelas. Men några direkta lagbestämmelser eller administrativa föreskrifter i berörda hänseende finnas ej och avgörandet är alltså i varje fall överlåtet åt vederbörande ämbetsmän.

I *Danmark* finnas lika litet några bestämmelser angående handlingars offentlighet.

Inom den *tyska* förvaltningen gäller såsom allmän princip, att handlingarna uteslutande äro avsedda till myndigheternas eget bruk. Frågan om utlämnande av handlingar eller meddelande av dylikas innehåll åt personer, som icke genom ämbetsställning hava rätt att av desamma taga del, är helt och hållet avhängig av vederbörande myndighets i enlighet med dess ämbetsplikt företagna omprövning. I överensstämmelse med denna princip är det stadgat, att chefer för preussiska arkiv av egen auktoritet få utlämna handlingar äldre än 1700. För yngre handlingar kräves bifall av vederbörande »Oberpräsident» eller riksarkivarien. Med avseende på begagnandet av handlingar efter 1700 finnas dessutom en del speciella föreskrifter i inskränkande riktning.

I *Österrike* gäller, att arkivcheferna äga att lämna tillstånd till begagnande av sådana handlingar, som äro äldre än 1847. Därvid undanhållas alla sådana handlingar, i fråga om vilka hemlighetens bevarande synes önskvärd.

I *Nederländerna* äro handlingar äldre än 1813 offentliga, d. v. s.

¹⁾ Uppgifterna avse icke att meddela någon i alla detaljer fullständig redogörelse, så mycket mindre som ifrågavarande förhållanden i utlandet mestadels regleras genom rent administrativa föreskrifter, i den mån de icke helt och hållet äro beroende av vederbörande ämbetsmäns egen omprövning. Uppgifterna avse dels de allmänna principer rörande handlingars tillgänglighet, som på skilda håll äro rådande, dels de regler, som i olika länder gälla i fråga om begagnandet av offentliga arkiv och som äro ägnade att belysa, huru nämnda principer i praktiken tillämpas.

tillgängliga för en och var. Med avseende på yngre handlingar, som förvaras i statsarkiven, fordras tillstånd av vederbörande departementschef.

Handlingar, som förvaras i det *franska* nationalarkivet, få i regel utlämnas efter 50 år (ännu strängare bestämmelser gälla dock t. ex. i fråga om utrikesärenden). För begagnande av handlingar i krigsministeriets arkiv erfordras krigsministerns tillstånd. Sådant tillstånd lämnas endast undantagsvis för tiden efter 1848.

I *Italien* finnas med avseende å olika slag av handlingar olika gränsår fastslagna. Så äro bland annat administrativa handlingar offentliga 30 år efter avgörandet av den sak, till vilken de hänföra sig.

Reglerna för begagnande av departementens arkiv i *Förenta staterna* fastställas av departementen själva:

Det *engelska* riksarkivet är tillgängligt enligt bestämmelser, som utfärdas av riksarkivarien. Det framgår av de nu gällande bestämmelserna (utfärdade 1909), att med avseende på sådana handlingar, som de olika departementen hava deponerat hos riksarkivet, departementscheferna var för sig hava bestämt, att handlingar yngre än ett visst datum ej utan särskilt tillstånd få utlämnas. Så t. ex. äro krigsministeriets handlingar i regel icke tillgängliga längre fram än till 1850, låt vara att för vissa arter, såsom rullor m. fl., även senare gränsår finnas bestämda. Vissa konfidentiella rapporter m. m. av äldre datum få emellertid ej utlämnas, förrän ministeriets samtycke inhämtats. Sjöförsvarsministeriets handlingar äro i regel endast tillgängliga till 1830, i vissa fall dock fram till 1860. Vissa slag av handlingar få ej utlämnas, även om de äro av äldre datum. De övriga departementen hava merendels fastställt tidigare gränsår. Det har emellertid av en kommitté för arkivväsendets organisation, som 1912 avgav sitt betänkande, föreslagits att fastslå ett bestämt år för dem alla, nämligen 1837. För varje tiotal år skulle detta gränsår i sin tur framflyttas 10 år. Departementens rätt att förklara även äldre papper för konfidentiella skulle emellertid kvarstå. Detta förslag har ännu ej lett till någon påföljd.