

Nr 4

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrade sekretessbestämmelser för de i statsrådet förda protokollen.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 330 i första kammaren av herr *Hanson, Per-Olof*, och nr 422 i andra kammaren av herr *Ståhl* hemställas, »att riksdagen ville besluta sådan ändring av 1 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, att de i statsrådet förda protokollen likställas med andra allmänna handlingar».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser. Den grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet — stadfäst redan i 1766 års tryckfrihetsförordning — finnes inskriven i 2 kap. 1 § av 1949 års tryckfrihetsförordning. Där stadgas, att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning vidare i kapitlet sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet. I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

De sålunda förutsatta bestämmelserna om de fall, då allmänna handlingar skola hållas hemliga, finnas i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). 1 § i denna lag har följande lydelse:

I statsrådet förda protokoll i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt, så ock protokoll i kommandomål, må icke utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.

Andra i statsrådet förda protokoll än i första stycket sägs må ej utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än två år efter protokollets datum; Konungen obetaget att förordna, att sådant protokoll ej må utlämnas förrän viss längre tid, högst femtio år, förflutit från dess datum.

Vad i 2—36 §§ stadgas om handlingars hemlighållande har ej avseende å ovan omförmälda protokoll.

Bihang till riksdagens protokoll 1960, 5 saml. 2 avd. Nr 4—5

Tidigare gällande bestämmelse, att statsrådets protokoll och handlingar ej fingo utan tillstånd utlämnas förrän efter 50 år, skall alltjämt tillämpas i fråga om protokoll och handlingar från tiden före sekretesslagens ikraftträdande.

Innebörden av stadgandet i paragrafens sista stycke är, att ett statsrådsprotokoll som återger exempelvis en diplomatisk eller militär handling, för vilken sekretesskydd föreligger enligt 3 § eller 4 § i lagen, icke på denna grund blir hemligt.

Historik. Enligt 1766 års tryckfrihetsförordning skulle rätten att utfå och trycka handlingar omfatta även riksrådets och ständernas handlingar med undantag endast för utrikespolitiska ärenden av hemlig natur. 1774 års tryckfrihetsförordning stadgade däremot, att för tryckning av andra rådsprotokoll än dem som rörde mål i justitierevisionen krävdes tillstånd i varje särskilt fall. Några bestämmelser om allmänna handlingar förekommo icke i 1792 års tryckfrihetsförordning. I § 86 av 1809 års regeringsform, vari angavs vad som skulle förstås med tryckfrihet, stadgades tillika att alla handlingar och protokoll i vad mål som helst ovillkorligen skulle genom trycket kunna utgivras, med undantag av bl. a. protokoll i statsrådet och hos Konungen i ministeriella ärenden och kommandomål. Enligt 1810 och 1812 års tryckfrihetsförordningar kunde statsrådets protokoll och handlingar icke utan vederbörandes tillstånd till tryckning fordras eller utbekommas. Genom en år 1867 vidtagen ändring inskränktes sekretessen till att gälla 50 år efter handlingens datum.

Efter framställningar om ändrade sekretessregler m. m. kommo med tiden flera utredningar till stånd. År 1912 avgavs ett kommittébetänkande med förslag till tryckfrihetsordning. I detta förslag bibehölls en sekretess-tid om 50 år för statsrådsprotokollen. Som motivering härför anfördes bl. a., att Konungens egna och de närvarande statsrådets yttranden och uttalade meningar m. m. understundom måste vara av den beskaffenhet, att ett omedelbart offentliggörande icke kunde vara lämpligt. Med den granskning av regeringsärendena, som skulle utövas av konstitutionsutskottet, syntes för ett sådant offentliggörande ej heller kunna åberopas de skäl, som i allmänhet gällde för offentlighet på det ifrågavarande området. Ett dylikt offentliggörande skulle måhända även verka menligt på själva granskningen. Någon avsevärdare förkortning av sekretesstiden skulle ej heller låta sig generellt genomföras.

I en motion vid 1921 års riksdag (I: 172) hemställde herr Lindhagen — under åberopande av att förhållandena numera vore väsentligt andra än vid stadgandets tillkomst — att bestämmelserna om hemlighållande av statsrådsprotokollen måtte »åtminstone väsentligen upphävas». — Konstitutionsutskottet (utl. 1921: 44) ansåg, att frågan var väl värd uppmärksamhet och att statsrådsprotokoll ofta utan någon olägenhet skulle kunna göras

offentliga antingen omedelbart eller tidigare än efter 50 år; i ett stort flertal fall innehölle nämligen protokollet över ett visst ärende icke något väsentligt utöver den i ärendet utfärdade expeditionen, som i regel vore offentlig. Som frågan om sekretess dock ej gällde enbart det berörda området, vore enligt utskottet en snar revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser av behovet påkallad. — Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning och hemställde i skrivelse till Kungl. Maj:t (1921: 315) om en dylik revision.

En med anledning av nämnda hemställan år 1924 tillsatt utredning avgav år 1927 betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (SOU 1927: 2). Sekretesstiden för statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål föreslogs begränsad till tio år, med rätt för Konungen att förordna om hemlighållande längre tid, dock högst 50 år. Enligt motiven till förslaget torde det icke kunna råda delade meningar om att den starka sekretess, varmed ifrågavarande protokoll vore omgärdad, i stort sett vore obehövlig. Även tanken att principiellt låta dem hemfalla under den allmänna offentlighetsregeln förtjänade därför att allvarligt övervägas. Efter att ha redovisat skäl för och emot ett borttagande av sekretessregeln — därvid också berördes sammanhanget mellan protokollens hemlighållande och konstitutionsutskottets granskning av desamma — kom emellertid utredningsmannen, professor Herlitz, fram till att en tioårig sekretesstid vore att föredraga. Därvid underströks, att Konungen ägde obegränsad befogenhet att förordna om offentliggörande vid tidigare tidpunkt.

Efter remiss- och departementsbehandling föranledde 1927 års förslag ej annan åtgärd än att det lades till grund för en viss detaljändring, dock ej inom nu ifrågavarande område. År 1933 förordnades i stället om fortsatt utredning, och den då tillsatta kommittén (herrar Herlitz, Sävström och Sigurd Hansson) framlade två år senare förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (SOU 1935: 5). Enligt detta förslag skulle sekretessreglerna utbrytas ur tryckfrihetsförordningen och upptagas i en särskild lag utan grundlags karaktär. Förslaget anslöt sig i fråga om statsrådsprotokollen nära till 1927 års förslag. Tiden för hemlighållandet ansågs dock kunna utan olägenhet inskränkas till två år med möjlighet till utsträckt sekretess i 50 år liksom även offentliggörande före de två årens utgång. Vidare föreslogs att ifrågavarande lagregel skulle vara exklusivt tillämplig å statsrådsprotokollen. Enligt motiven hade de sakkunniga allvarligt övervägt att föreslå, att protokollen obligatoriskt skulle omedelbart bli offentliga. Då de likväl stannat för att föreslå en kort sekretesstid såsom den normala, hade det företrädesvis skett på den grund att, om omedelbar offentlighet bleve regeln, allmänhetens uppmärksamhet kunde befaras bli på ett icke önskvärt sätt inriktad på sådana ärenden, i vilka förbud mot protokollets utlämnande meddelats.

1935 års sakkunnigförslag lades till grund för ett inom justitiedepartementet utarbetat lagförslag jämte motiv, för riksdagens kännedom bifogade propositionen 1936: 140 med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen m. m. och senare framlagda i propositionen 1937: 107 med förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Departementsförslaget upptog som huvudregel en tvåårig sekretestid för de »vanliga» statsrådsprotokollen, vilken regel av praktiska skäl syntes lämplig. I motiven anfördes härom bl. a.:

Något egentligt behov av att dessa protokoll ställas till förfogande för det rena nyhetsintresset lär ej föreligga, då detta tillräckligt tillgodoses genom de utfärdade expeditionerna. I de undantagsfall då protokollen upptaga något utöver expeditionernas innehåll och i fall då sådana ej förekomma, torde det böra bero av Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall, huruvida offentliggörande omedelbart skall ske. En ytterligare förkortning av sekretestiden, exempelvis till ett år, kunde väl ifrågasättas men vore i viss mån oläglig med hänsyn till protokollens granskning i konstitutionsutskottet.

I anledning av propositionen hemställde herr Lindhagen i motion vid 1937 års riksdag (I: 230) om sådan ändring av 1 § lagförslaget, att utlämnande av statsrådsprotokoll ej måtte förvägras annat än i fall Konungen förordnade, att sådant protokoll ej finge utlämnas förrän viss tid, högst 25 år, förflutit från dess datum.

Konstitutionsutskottet (utl. 1937: 21) fann övervägande skäl tala för en viss sekretestid med avseende å de vanliga statsrådsprotokollen och tillstyrkte Kungl. Maj:ts förslag. Frågan om en sänkning av 50-årstiden till 25 år torde enligt utskottet vara värt beaktande så tillvida, att behov av sekretess ofta icke funnes för längre tid. I vissa fall torde dock 50-årstiden vara behövlig och därför torde någon annan maximitid icke böra sättas i lagen. — I en till utskottsutlåtandet fogad reservation av herr Reuterskiöld yrkades bl. a. den regeln, att ifrågavarande statsrådsprotokoll icke måtte utlämnas tidigare än 25 år efter protokollets datum, Konungen obehaget att, oavsett vilka ärenden i protokollet omförmäldes, förordna om ett tidigare utlämnande. Grunden till yrkandet var att enligt reservantens mening en förkortning till två år från 50 år lätt skulle leda till upptagande av frågan om avskaffande av konstitutionsutskottets dechargegranskning, vilken dock vore av större värde för rättssäkerheten inom administrationen än protokollens offentlighet och i intet fall borde på denna indirekta väg tvingas fram till debatt.

Riksdagen antog lagparagrafen i den lydelse den alltjämt har.

Reformkrav. Sekretessfrågor av olika slag ha även under senare år varit föremål för uppmärksamhet. Oftast ha väl spörsmålen gällt vissa detaljändringar i lagen, men i en vid 1946 års riksdag av herr Nerman väckt

motion (I: 70) hemställdes mera allmänt, att riksdagen måtte uttala sig för att hemligstämplande av handlingar, vilka ej av försvarsskäl borde hållas oåtkomliga längre tid, ej måtte ske för längre tid än fem och i undantagsfall tio år. — Under erinran om att frågan angående tillämpningen av sekretesslagen utreddes av 1943 års sekretessutredning ansåg sig konstitutionsutskottet (utl. 1946: 6) — som delade den bakom motionen liggande tankegången, att handlingar icke skulle hållas hemliga längre tid än nödvändigt, men samtidigt framhöll, att de i lagen angivna förbuden i regel icke vore ovillkorliga — sakna anledning tillstyrka bifall till motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I likalydande motioner vid 1957 års riksdag (I: 208 av herr Ohlon m. fl. och II: 253 av herr Ohlin m. fl.) hemställdes, »att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om utredning rörande komplettering av tryckfrihetsförordningen med föreskrifter som säkerställer allmänhetens obehindrade tillgång till respektive myndigheters offentliga handlingar». — I utlåtandet över motionerna (1957: 4) erinrade konstitutionsutskottet bl. a. om att sekretessutredningen haft i uppdrag att undersöka, huruvida och i vad mån åtgärder kunde anses erforderliga för att åstadkomma en praxis, som tillgodosåge kravet på en så vidsträckt offentlighet som möjligt utan att andra berättigade intressen trädde för nära. I samband med att utredningen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 15 december 1949 anmält, att dess uppdrag slutförts, hade framhållits, att det missnöje med myndigheternas tillämpning av 1937 års lagstiftning, som tidigare yppats, huvudsakligen torde ha sammanhängt med krigsförhållandena och den ökade sekretess dessa föranlett. Sedan mera normala förhållanden inträtt, hade en liberalare tillämpning av sekretessbestämmelserna uppkommit. En viss osäkerhet i praxis syntes dock enligt utredningen alltjämt bestå, främst beroende på att sekretessbestämmelserna icke i alla avseenden motsvarade de anspråk, som borde ställas på denna lagstiftning. En allmän översyn av sekretessbestämmelserna krävde emellertid ett synnerligen vidlyftigt arbete, som fölle utanför utredningens uppdrag. Utredningen ifrågasatte även, om icke arbetet borde anstå till dess i praxis en viss erfarenhet vunnits av den nya tryckfrihetsförordningens bestämmelser i ämnet. I anslutning härtill anförde utskottet:

Enligt utskottets mening bör tiden nu vara inne för en närmare undersökning av frågan om revision av sekretesslagstiftningen mot bakgrunden av de ändrade samhällsförhållandena och den erfarenhet som vunnits. Vid en sådan revision bör också beaktas, om och i vad mån dispens från sekretessbestämmelserna bör kunna medgivas i vidare utsträckning än vad nu är förhållandet.

Med hänsyn till offentlighetens betydelse för vår konstitutionella rätt ansåg utskottet det önskvärt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t gav tillkänna vad utskottet sålunda och i övrigt anförde.

Riksdagen godkände utskottets utlåtande och avlät den 12 april 1957 (nr 182) skrivelse till Kungl. Maj:t.

Vid 1958 års A-riksdag erinrade utskottet i utlåtande (nr 12) över en motion rörande viss sekretessfråga om att 1957 års riksdag uttalat sig för en allmän revision av sekretesslagstiftningen.

I den av årets riksdag till konstitutionsutskottet hänvisade propositionen nr 38, vari föreslås ändrad lydelse av 4 § sekretesslagen i syfte att bereda sekretesskydd för handlingar rörande det psykologiska försvarets planläggning, uttalas bl. a., att frågan om ytterligare ändringar i lagrummet — vars bestämmelser synas vara mindre tidsenligt utformade — torde få upptagas i anslutning till den allmänna översyn av sekretesslagstiftningen, som enligt vad departementschefen räknar med snart kommer att påbörjas.

Utskottet. Såsom framgår av den lämnade redogörelsen ha gällande sekretessregler gång efter annan ställts under debatt. I sitt av riksdagen godkända utlåtande ansåg utskottet redan år 1957 tiden vara inne för en närmare undersökning av frågan om revision av sekretesslagstiftningen. Mot denna bakgrund hälsar utskottet med tillfredsställelse departementschefens ovan återgivna uttalande, att en allmän översyn av lagstiftningen är avsedd att snart påbörjas. I avvaktan på resultatet av den bebadade utredningen får utskottet hemställa,

att motionerna I: 330 och II: 422 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 25 februari 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

J. W. PETERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Damström, Georg Pettersson, Torsten Andersson, fru Segerstedt-Wiberg, herrar Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson*, Dahl, Arvidson* och Hedblom; samt

från a n d r a kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg, von Friesen, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Hammar, Andersson i Linköping, Alemyr, Henningsson i Hälsingborg*, fru Sjöqvist och herr Gansmoe*.

* Ej närvarande vid justeringen.