

Förord

Genom beslut av justitieminister Laila Freivalds den 6 april 2000 uppdrog Regeringskansliet åt hovrättslagmannen Hans Frennered att utreda om, och i så fall på vilket sätt, det är möjligt att genom lättnader i gällande sekretessregler öka offentligheten för sådana uppgifter hos Säkerhetspolisen som hänför sig till tiden för andra världskriget.

Uppdraget utvidgades sedermera till att omfatta också en undersökning av vilka möjligheter en enskild person har att enligt gällande regler kunna få besked om huruvida det finns eller inte finns någon uppgift om honom hos Säkerhetspolisen.

Hovrättsassessorn Katrin Hollunger Wågner har tjänstgjort som sekreterare.

Genom denna promemoria redovisas uppdraget.

Stockholm den 25 januari 2001

Hans Frennered

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	11
1.2 Lag om ändring i lagen (1996:628) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	14
2 Inledning.....	15
2.1 Uppdraget	15
2.2 Bakgrund	15
3 Säkerhetspolisen	19
3.1 Allmänt.....	19
3.1.1 Historisk bakgrund	19
3.1.2 Säkerhetspolisen i dag	21
3.1.3 Säkerhetspolisens uppgifter.....	22
3.2 Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	24
3.2.1 Tidigare regler.....	24
3.2.2 Nuvarande ordning	26
3.3 Säkerhetspolisens arkiv	28
3.3.1 Allmänt	28
3.3.2 Aktsystemet.....	29
3.4 Gallring.....	31
3.4.1 Tidigare ordning	31
3.4.2 Nuvarande ordning	33
3.4.3 Att söka i Säkerhetspolisens arkiv – ett exempel.....	34

4	Offentlighet och sekretess.....	37
4.1	Offentlighetsprincipen	37
4.2	Sekretesslagen.....	38
4.2.1	Allmänt.....	38
4.2.2	Sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.....	40
4.2.3	Sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.....	42
4.2.4	Sekretesstider	42
4.2.5	Sekretessbrytande bestämmelser	48
4.2.6	Pågående utredningsarbete.....	51
5	Överväganden och förslag.....	53
5.1	Lättnader i sekretessen för uppgifter från andra världskriget.....	53
5.1.1	Inledning	53
5.1.2	Utgångspunkter för bedömningen.....	54
5.1.3	Vilken tidsperiod avses?.....	55
5.1.4	Skäl för ökad offentlighet.....	56
5.1.5	Skäl mot ökad offentlighet	58
5.1.6	Intresseavvägningen.....	61
5.1.7	Vilka uppgifter?	62
5.1.8	Hur skall den ökade offentligheten genomföras?	63
5.1.9	Lagteknisk lösning.....	65
5.2	Besked till en person om det finns uppgifter om honom hos Säkerhetspolisen eller ej	66
5.2.1	Inledning	66
5.2.2	Överväganden	68
6	Kostnadskonsekvenser	73
7	Författningskommentar.....	75

7.1	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	75
7.2	Förslaget till ändring av övergångsbestämmelsen till lagen (1996:628) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	76

Sammanfattning

I promemorian föreslås att uppgifter i sådana allmänna handlingar hos Säkerhetspolisen som hänför sig till tiden före år 1950 inte längre skall vara underkastade sekretess. Detta innebär att det blir möjligt för var och en att utan föregående sekretessprövning få tillgång till sådana allmänna handlingar hos Säkerhetspolisen som har tillkommit före år 1950. Bakgrunden till förslaget är den allmänna debatt som har förekommit de senaste åren, inte minst i samband med den s.k. Förintelsekonferensen i Stockholm i januari förra året, om behovet av att klargöra bl.a. hur Sverige i olika hänseenden förhöll sig till Tyskland och nazismen vid tiden för andra världskriget. I promemorian görs bedömningen att den sekretess som för närvarande gäller för uppgifter från denna period bör hävas med hänsyn till den stora betydelse som Säkerhetspolisens material i dessa delar kan ha för den historiska forskningen och opinionsbildningen i stort. För att åstadkomma den förordade ökade offentligheten föreslås att en särskild undantagsbestämmelse införs i sekretesslagen.

I promemorian berörs också möjligheterna för en enskild person att enligt gällande regler kunna få besked om huruvida det finns eller inte finns någon uppgift om honom hos Säkerhetspolisen. I den allmänna debatten har det gjorts gällande att tillämpningen av dessa regler är sådan att den ökade öppenhet som förutsågs när reglerna infördes år 1999 inte har kommit till stånd i praktiken. I promemorian konstateras att det visserligen saknas grund för att påstå att tillämpningen av dessa regler är alltför restriktiv men att det i för sig ändå är förståeligt om förväntningarna på 1999 års reform av polisregisterlagstiftningen på sina håll inte anses ha blivit infriade. Något förslag till ändrad lagstiftning läggs inte fram i den delen.

1 Författningsförslag

1.1 Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

5 kap.

1 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det

inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om att en gäldenär har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med gäldenärens näringsverksamhet.

I fråga om uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket och som ingår i en allmän handling som har tillkommit före år 1950.

9 kap.

17 §

Sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §,

1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetskyddslagen (1996:627),
4. i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,
5. i Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål,

6. i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

7. i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. i register som förs av Riksskatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 15 kap. 1 §,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i denna lag. Utan hinder av sekretessen får uppgift vidare lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i första stycket 1–4 och 6 och som ingår i en allmän handling som har tillkommit före år 1950.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2001.

1.2 Lag om ändring i lagen (1996:628) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:628) om ändring i sekretesslagen (1980:100) att punkt 2 i övergångsbestämmelserna skall ha följande lydelse.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om uppgifter som hänför sig till sådana angelägenheter som avses i 9 kap. 17 § första stycket 2 i den äldre lydelsen.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om uppgifter som hänför sig till sådana angelägenheter som avses i 9 kap. 17 § första stycket 2 i den äldre lydelsen. *Secretess gäller dock inte för sådana uppgifter hos Säkerhetspolisen som ingår i en allmän handling som tillkommit före år 1950.*

Denna lag träder i kraft den 1 september 2001.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Mitt uppdrag har innefattat två frågor angående den sekretess som gäller för uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen:

dels att utreda om offentligheten för uppgifter från tiden för andra världskriget kan ökas genom lättnader i sekretessreglerna,

dels att undersöka vilka möjligheter en enskild person har att enligt gällande regler kunna få besked om huruvida det finns eller inte finns någon uppgift om honom hos Säkerhetspolisen.

För uppdragets genomförande har jag och sekreteraren haft kontakter med tjänstemän hos Säkerhetspolisen. Vi har även tagit del av handlingar i Säkerhetspolisens arkiv.

2.2 Bakgrund

Till skydd för Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men. I bägge fallen gäller sekretessen i högst 70 år och omfattar både uppgifter i Säkerhetspolisens register (det s.k. SÄPO-registret) och uppgifter i handlingar som finns i Säkerhetspolisens arkiv.

Uppgifter kan alltså under denna sjuttioåriga sekretesstid lämnas ut från Säkerhetspolisen endast om det på angett sätt kan ske utan skada för verksamheten eller för enskilda personer. Undantag härifrån kan, i begränsad utsträckning, medges av regeringen.

Vid åtskilliga tillfällen genom åren har regeringen uttalat att det hos Säkerhetspolisen finns handlingar som innehåller uppgifter som är av stor betydelse för det historiska kulturarvet och att det är viktigt att dessa uppgifter inte undanhålls allmänhetens insyn mer än vad som är nödvändigt, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet, förebyggandet och beivrandet av brott samt enskildas personliga förhållanden. Det har också framhållits att det är centralt för allmänhetens tilltro till Säkerhetspolisen att den får ökad insyn i hur registreringen hos Säkerhetspolisen går till, vilket var ett av huvudskälen till att SÄPO-registret år 1999 reglerades i lag samtidigt som vissa lättnader i sekretessen infördes.

I den allmänna debatten på senare år – inte minst i anslutning till den s.k. Förintelsekonferensen, som ägde rum i Stockholm i januari 2000, men också i andra sammanhang – har Sveriges agerande före och under andra världskriget uppmärksamrats alltmer. En huvudfråga har därvid varit hur Sverige hanterade misstänkta krigsförbrytare och kollaboratörer som kom till Sverige under eller efter kriget. Sådana frågor har, enligt många, aldrig blivit fullständigt utredda. Detta i sin tur anses vara en nackdel i strävandena att, med utgångspunkt i vårt förflutna, intensifiera den nutida kampen mot framväxande nynazism och främlingsfientlighet.

Av bl.a. dessa skäl har det framhållits att det är viktigt att i så stor utsträckning som möjligt få klarlagt vad som i olika hänseenden hände i Sverige före och under andra världskriget.¹ I det samman-

¹ I slutrapporten från kommissionen om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget – (SOU 1999:20) *Sverige och judarnas tillgångar* – finns en utförlig redogörelse för hur debatten i dessa frågor har utvecklats under tiden efter andra världskrigets slut (s. 43-56).

hanget har uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen ansetts vara av stor betydelse.²

I slutdeklarationen från Förintelsekonferensen uttalades att alla nödvändiga åtgärder skall vidtas i syfte att för forskningen öppna sådana arkiv som har bäring på Förintelsen.³

En annan fråga som också har uppmärksammats på senare tid är det faktum att nuvarande regler för sekretessen hos Säkerhetspolisen innebär att – när en person begär uppgifter om sig själv – sekretess kan gälla redan för uppgift om huruvida det över huvud taget finns någon uppgift om honom hos Säkerhetspolisen eller ej.⁴ Detta medför att en person som begär ett sådant besked kan få sin begäran avslagen och detta även om några uppgifter inte finns. På samma sätt kan en person, som i och för sig får ta del av uppgifter om sig själv, inte vara säker på att det inte också finns andra uppgifter än de som har lämnats ut.

Detta förhållande har då och då kritiserats i den allmänna debatten. Därvid har bl.a. sagts att de lättnader i sekretessen som av-

² Se t.ex. interpellationsdebatten den 4 april 2000 om interneringslägren i Sverige under andra världskriget (riksdagens prot. 1999/2000:91 s. 3 ff).

³ *Stockholms Internationella Forum om Förintelsen* den 26-28 januari 2000 (punkt 7 i slutdeklarationen).

⁴ Se t.ex. interpellationsdebatten den 26 november 1999 om ett öppnare SÄPO (riksdagens prot. 1999/2000:34 s. 8 ff) samt riksdagsfrågorna 1997/98:102 och 1999/2000:1129 (med skriftliga svar av justitieministern).

sågs med 1999 års ändringar i lagstiftningen inte har kommit till
stånd i praktiken.

3 Säkerhetspolisen

3.1 Allmänt

3.1.1 Historisk bakgrund

En särskild säkerhetspolis i modern mening bildades i Sverige först i samband med första världskriget. År 1914 organiserades vid generalstaben en polisbyrå med uppgift att verkställa undersökningar rörande brott mot rikets säkerhet och att övervaka personer som var misstänkta för sådana brott. Byrån hade från den ansvarige ministern fått muntliga befogenheter att granska brev till och från misstänkta. Föreståndare för byrån var en generalstabsofficer och till tjänstgöring vid byrån kommenderades militär personal och polismän från Stockholms stad.

Verksamheten vid generalstabens polisbyrå avvecklades år 1918. Under mellankrigstiden bedrevs en viss säkerhetspolisverksamhet inom ramen för Stockholmspolisens kriminalavdelning och, från början av 1930-talet, statspolisen.

Andra världskriget ställde dock helt nya krav och redan i slutet av 1930-talet vidtogs förberedelser för att sätta upp en civil säkerhetstjänst. Grundläggande bestämmelser gavs i en hemlig kungörelse år 1938 som sattes i tillämpning från den 12 april 1940. Uppgiften var att förhindra överbringandet av krigsunderrättelser till obehöriga. Säkerhetstjänstens existens liksom dess verksamhet var hemlig, t.o.m. för Riksdagen.

Säkerhetstjänstens arbete bedrevs dels med omfattande övervakning och censur av telefon, post och andra kommunikationsmedel, dels med mer ordinär spaning efter misstänkta personer. Politiska ytterlighetsriktningar övervakades och dess sympatisörer registrerades. I enlighet med uppdrag från regeringen upprättades också särskilda förteckningar över såväl utlänningar som svenskar, vilka skulle tas i förvar i händelse av olika krigssituationer.

Under regeringen leddes den allmänna säkerhetstjänsten av en säkerhetschef. Denne hade till sitt förfogande ett kansli med enheter för bl.a. post- och telefonkontroll och för spaning efter landsskadliga brott och förövare därav. Verksamheten var indelad i sju övervakningsområden och hos övervakningschefen i Stockholm fördes ett för hela riket gemensamt spaningsregister. Personalen hämtades från såväl polisen som andra myndigheter, t.ex. posten och televerket. Eftersom verksamheten var hemlig var det ofta nödvändigt att låta personalen inneha befattningar även vid andra myndigheter. Sålunda var exempelvis säkerhetschefen också underståthållare och spaningschefen också statspolisintendent.

Efter andra världskrigets slut granskades bl.a. den verksamhet som hade bedrivits vid säkerhetstjänsten av en parlamentarisk undersökningskommission (den s.k. Sandlerkommissionen), varvid kommissionen erinrade om att kritik hade riktats mot säkerhetstjänsten från olika håll, bl.a. för sättet att bedriva spaningsverksamhet och för att inte ha bekämpat vissa landsskadliga verksamheter med samma kraft som andra. Kommissionen fann för egen del fog för kritik i vissa enskildheter men inget stöd för påståenden om att säkerhetstjänsten varit ensidigt inriktad i sin spaningsverksamhet.

Den allmänna säkerhetstjänsten upphörde med utgången av juni 1946 och säkerhetstjänsten bedrevs därefter av den vanliga polisorganisationen i mer ordinära polisiära former.

I princip ankom det därmed på de vanliga polis- och åklagarmyndigheterna att handha även verksamheten för att förhindra och avslöja brott mot rikets säkerhet. Polisväsendet var vid den här tiden i huvudsak kommunalt men stod under statlig ledning. För att vid behov förstärka polisen i mindre kommuner fanns en särskild statspolis som leddes av Statspolisintendenten. I fråga om säker-

hetstjänsten hade statspolisen ett särskilt ansvar och dess tjänstemän kunde användas för säkerhetspolisiär verksamhet överallt i riket. Uppgiften att samordna och leda säkerhetstjänsten ankom på Statspolisintendenten som också var ansvarig för säkerhetspolisens centrala spaningsregister.

Den 1 januari 1965 förstatligades polisen och riket indelades i ett hundratal polisdistrikt. Högsta förvaltningsmyndighet för polisväsendet blev Rikspolisstyrelsen och dit överfördes nu säkerhetstjänsten i sin helhet och organiserades som en avdelning inom myndigheten. I dessa organisatoriska former har säkerhetspolisverksamheten bedrivits sedan dess.⁵

3.1.2 Säkerhetspolisen i dag

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Säkerhetspolisen är således en organisatorisk del av Rikspolisstyrelsen men har en självständig ställning och leds av en säkerhetspolischef som är generaldirektör.

Regeringen har i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och enligt 4 § i instruktionen är det Säkerhetspolisen som bedriver denna verksamhet.

Vid Säkerhetspolisen finns en stab och fyra huvudenheter, varav två ansvarar för den operativa verksamheten, samt fem lokala enheter som är fördelade geografiskt över landet. Antalet anställda är för närvarande ca 800.

Till stöd för det löpande arbetet har Säkerhetspolisen bl.a. SÄPO-registret, som i första hand förs för att underlätta spaning inom de verksamhetsområden som Säkerhetspolisen ansvarar för.

⁵ Uppgifterna i det här avsnittet är huvudsakligen hämtade från SÄPO-kommitténs delbetänkande (SOU 1988:16) *Säkerhetspolisens inriktning och organisation* (s. 43 ff); se också Sandlerkommissionens betänkande (SOU 1948:7) *Säkerhetstjänstens verksamhet* (s. 15 ff).

Dessutom används registret när Säkerhetspolisen bistår myndigheter och vissa andra organ vid registerkontroll enligt bestämmelserna om säkerhetsskydd.

Säkerhetspolisen samverkar i sitt arbete med flera andra myndigheter, främst med den öppna polisen – bl.a. i fråga om hemlig teleavlyssning – och myndigheter inom försvaret.

3.1.3 Säkerhetspolisens uppgifter

Säkerhetspolisens grundläggande uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets inre och yttre säkerhet. Med brott mot den inre säkerheten avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i viss riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Någon legaldefinition av begreppet rikets yttre säkerhet finns inte, men i allmänhet brukar med begreppet avses Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.⁶

Säkerhetspolisen leder också polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt visst annat personskydd.

Vidare fullgör Säkerhetspolisen de uppgifter som Rikspolisstyrelsen ansvarar för enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt lämnar tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art.

Operativt kan Säkerhetspolisens uppgifter delas in i fyra verksamhetsgrenar, nämligen säkerhetsskydd, kontraspionage, terrorismbekämpning och författningsskydd.

⁶ Se bl.a. SÄPO/Rikskrim-kommitténs betänkande (SOU 2000:25) *Den centrala polisen* (s. 52 f).

Säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddet är en förebyggande verksamhet. Inom denna medverkar Säkerhetspolisen, genom kontroll och rådgivning, till att myndigheter och företag håller en med hänsyn till verksamheten tillfredsställande säkerhetsskyddsnivå, bl.a. på IT-området.

Hit hör också personskyddsverksamhet som omfattar bl.a. bevakning av den centrala statsledningen, kungafamiljen och utländsk diplomatisk personal.

Inom säkerhetsskyddet handläggs vidare de uppgifter inom registerkontrollverksamheten som Säkerhetspolisen ansvarar för enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. Beslut om utlämnande av uppgifter inom ramen för registerkontrollen fattas av en särskild nämnd, Registernämnden, vars kansli sköts av Säkerhetspolisen.⁷

Kontraspionage

Kontraspionaget är en del av säkerhetsunderrättelsetjänsten och syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet, i första hand spioneri och olovlig underrättelseverksamhet.

Kontraspionaget arbetar väsentligen mot främmande militära eller civila underrättelseorganisationer. Kontraspionaget syftar också till att förebygga och avslöja underrättelseverksamhet som är riktad mot flyktingar, s.k. flyktingspionage, med vilket avses främst att en främmande stat kartlägger förekomsten av politiska motståndare bland personer som flytt från den staten till Sverige.

Terrorismbekämpning

I terrorismbekämpningen har Säkerhetspolisen ett omfattande internationellt samarbete i syfte att förhindra våldsdåd eller annan våldsanvändning med politiska förtecken. En viktig uppgift är att se till att Sverige inte blir en bas för politiskt motiverat våld i andra länder

⁷ 31 § säkerhetsskyddsförordningen och förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden.

och ett prioriterat intresse för Säkerhetspolisen är därför att avslöja andra länders regimstyrda nätverk av agenter i Sverige i den mån dessa nätverk kan förknippas med terrorism.

Författningsskydd

Inom författningsskyddet arbetar Säkerhetspolisen med att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. verksamhet som syftar till att med våld eller otillbörligt tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande organ eller myndigheter att fatta beslut i viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

I denna del kartlägger Säkerhetspolisen brott med såväl höger- som vänsterextremistisk bakgrund, liksom även brott inom den s.k. autonoma rörelsen. Den senaste tiden har dock Säkerhetspolisen gjort bedömningen att det allvarligaste hotet mot rikets inre säkerhet kommer från rasideologiska grupper och individer som förespråkar och använder våld eller hot om våld i den politiska kampen.⁸

3.2 Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

3.2.1 Tidigare regler

Före den 1 april 1999, då polisdatalagen (1998:622) trädde i kraft, gällde för bl.a. Säkerhetspolisens register lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen). Polisregisterlagen angav inte särskilt vilka register som fick föras.

Av 2 § personalkontrollkungörelsen (1969:446) framgick att det i den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m.m. fördes polisregister vid säkerhetsav-

⁸ Säkerhetspolisens verksamhetsberättelse för år 1999 s. 26 ff.

delningen inom Rikspolisstyrelsen. I och med att personalkontrollkungörelsen upphävdes den 1 juli 1996 fördes denna bestämmelse över till förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, där den infogades (som 5 a §) i avvaktan på den år 1995 tillsatta Registerutredningens förväntade förslag till en helt ny polisregisterlagstiftning.⁹

Av 5 a § i instruktionen framgick att det för Säkerhetspolisens verksamhet fördes polisregister och att det i registret fick antecknas de uppgifter som behövdes för verksamheten. Det stadgades vidare att anteckning i ett sådant register inte fick göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till en organisation eller på annat sätt hade givit uttryck för en politisk uppfattning. För tillämpningen av denna bestämmelse fanns det öppna och hemliga föreskrifter, vilka hade meddelats av regeringen den 22 september 1972 respektive den 3 december 1981.¹⁰ Med utgångspunkt i dessa föreskrifter preciserades förutsättningarna för införandet av uppgifter i SÄPO-registret i Säkerhetspolisens arbetsordning. När polisdatalagen trädde i kraft den 1 april 1999 upphävdes 5 a § i instruktionen och de öppna och hemliga föreskrifterna.

Innan polisdatalagen trädde i kraft var alltså Säkerhetspolisens registerföring inte reglerad i lag såvitt avsåg vilka register Säkerhetspolisen fick föra och inte heller var frågorna om omfattningen av dessa register och vad de fick innehålla närmare författningsreglerade.

I praxis hade det gjorts klart att med SÄPO-registret avsågs dels ett datoriserat centralregister, dels de person- och sakakter som centralregistret gav upplysning om.¹¹ Till registret hörde också ett arkiv över säkerhetskopior av akterna (det s.k. filmarkivet), undersökningsdatabaser för förundersökningar och andra utredningar samt signalspaningsregistret. Sammantaget innebar detta att i prin-

⁹ Ett sådant förslag lades fram i april 1997 i utredningens slutbetänkande (SOU 1997:65) *Polisens register*.

¹⁰ En närmare redovisning av de bestämmelser om registrering i SÄPO-registret som gällde tidigare finns i Registernämndens rapport *Personalkontroll* av den 16 december 1998.

¹¹ Se bl.a. RÅ 1990 ref. 67.

cip alla handlingar och uppgifter, inklusive personuppgifter, hos Säkerhetspolisen ansågs ingå i registret.¹²

3.2.2 Nuvarande ordning

Som har nämnts regleras behandlingen av personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet numera i polisdatalagen (1988:622), som trädde i kraft den 1 april 1999. Polisdatalagen bygger på personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, som i sin tur har sin grund i EG:s s.k. dataskyddsdirektiv.¹³

Polisdatalagen innehåller dels allmänna bestämmelser om polisens behandling av personuppgifter, dels särskilda bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter. Polisdatalagen gäller utöver personuppgiftslagen och innehåller den särreglering som ansetts nödvändig för polisens verksamhet. Lagen innehåller såväl inskränkningar som utvidgningar i förhållande till personuppgiftslagen. De register som bedömts vara särskilt känsliga ur integritets synpunkt, bl.a. SÄPO-registret, regleras särskilt i polisdatalagen.

Enligt övergångsbestämmelserna till polisdatalagen skall sådana personregister som den 24 oktober 1998 (då personuppgiftslagen trädde i kraft) fördes med Datainspektionens tillstånd bestämmelserna i datalagen (1973:289) gälla t.o.m. den 30 september 2001.

Genom polisdatalagen har alltså SÄPO-registret för första gången kommit att lagregleras. I förarbetena uttalade regeringen att frågan om på vilket sätt och efter vilka riktlinjer registrering sker i SÄPO-registret är central för allmänhetens tilltro till den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Det ansågs därför viktigt att tydligt avgränsa vad som i fortsättningen skall avses med SÄPO-registret.¹⁴

¹² Att så inte längre är fallet (dvs. att bl.a. akterna numera *inte* ingår i registret) framgår i nästa avsnitt (3.2.2).

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995.

¹⁴ Prop. 1997/98:97 s. 151.

En naturlig utgångspunkt var att begränsa registrets innehåll till enbart uppgifter om personer som registrerats på vissa bestämda grunder. Den nya regleringen innebär därmed att SÄPO-registret utgör endast ingången till de akter som hanteras hos Säkerhetspolisen medan de bakomliggande akterna inte längre ingår i registret; en ordning som torde vara mer förenlig med den traditionella uppfattningen om vad ett register är än den ordning som gällde tidigare, i enlighet med då gällande praxis.¹⁵

Denna förändring påverkar dock inte den enskildes rätt att få del av de uppgifter om honom som finns hos Säkerhetspolisen, eftersom samma sekretessregler gäller oavsett om uppgiften finns i registret eller i ett ärende under registret.

SÄPO-registret är enligt polisdatalagen ett register som är avsett för den särskilda polisverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Enligt 32 § har registret till ändamål att underlätta spaning i syfte att dels förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, dels bekämpa terrorism. Registret skall enligt samma bestämmelse också utgöra underlag för sådan registerkontroll som sker enligt säkerhetsskyddslagen.

Enligt 33 § får SÄPO-registret innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om a) den person som uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller terrorism, b) personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen eller c) det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl för det. Om någon eller några av dessa förutsättningar är uppfyllda, får registret enligt 34 § innehålla identifieringsuppgifter, uppgifter om grunden för registreringen och en hänvisning till de ärenden där uppgifter om den registrerade behandlas. I polisdataförordningen (1999:81) har regeringen meddelat närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får registreras i SÄPO-registret och om vem som får ha direktåtkomst till dessa eller till

¹⁵ Se SÄPO-kommitténs slutbetänkande (SOU 1990:51) *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet* (s. 100 f) och RÅ 1990 ref. 67.

uppgifter som i annat fall behandlas automatiserat hos Säkerhetspolisen.

3.3 Säkerhetspolisens arkiv

3.3.1 Allmänt

Allmänna handlingar som kommer in till eller upprättas hos Säkerhetspolisen registreras i kronologisk ordning i ett allmänt diarium som är tillgängligt för allmänheten. Om det i ett ärende finns uppgifter som är underkastade sekretess, antecknas i det allmänna diariet ofta bara ankomst- eller upprättandedatum samt diarienummer. I ett hemligt diarium registreras utförligare uppgifter om avsändare och mottagare. Det finns vidare ett diarium för kvalificerat hemliga handlingar, dvs. sådana som bedöms vara av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

När det anses lämpligt sammanförs handlingar i olika ärenden till en person- eller sakakt. Personakter är, som namnet utvisar, en akt rörande en viss person. Handlingar som rör en viss organisation, ett visst land, en viss händelse eller liknande sammanförs till en sakakt. Person- och sakakterna registreras i det s.k. centralregistret som är ett datoriserat register. Där registreras, förutom aktbeteckningarna, också en kort sammanfattning av de handlingar som ingår i akten. Med hjälp av registret kan man söka efter akter så långt tillbaka som från år 1929.

3.3.2 Aktsystemet

Sak- och personakter åren 1914–1929

Som har nämnts tidigare bildades en särskild polisstyrka för utredande av brott mot rikets säkerhet för första gången i Sverige år 1914. Det är också från det året som den första akten hos Säkerhetspolisen härrör.

Vid en beskrivning av Säkerhetspolisens aktsystem bör åtskillnad göras mellan perioden 1914–1929 och tiden därefter. Mellan åren 1914 och 1929 ordnades i och för sig handlingarna, precis som i dag, i person- eller sakakter. Akterna från denna period är emellertid inte sökbara via centralregistret. Akterna är i stället registrerade kronologiskt i ett diarium till vilket är knutet ett namnregister. Med hjälp av namnregistret kan man få reda på ett ärendes diarie-nummer och därmed hitta den akt man söker. Detta gäller dock inte för sakakterna för vilka något särskilt registreringssystem inte fanns, något som antagligen berodde på att sakakterna under denna period var relativt få.

Sakakter åren 1929–1948 – Det äldre aktsystemet

Vid slutet av 1920-talet hade sakakterna ökat i antal och behövde systematiseras. Systemet, som togs i bruk år 1929, kallas i dag för *det äldre aktsystemet*. Enligt detta är sakakterna ordnade i två huvudgrupper. Den ena huvudgruppen består av ärenden med anknytning till den politiska vänstern, medan den andra följaktligen består av ärenden med anknytning till den politiska högern. Till de båda huvudgrupperna är ett stort antal undergrupper kopplade.

En akt som har registrerats enligt det äldre aktsystemet kan i princip innehålla handlingar härrörande från hela perioden 1929–1948. Det går således inte att på ett snabbt och enkelt sätt plocka fram de handlingar som härrör från en viss period, t.ex. 1939–1945. För att samtliga sådana handlingar skall fås fram måste i princip

att samtliga sådana handlingar skall fås fram måste i princip samtliga akter genomsökas.

Med hjälp av centralregistret kan även akter som registrerats enligt det äldre aktsystemet återfinnas.

Sakakter åren 1948–1979 – JWK-systemet

Det äldre aktsystemet blev med tiden för svåröverskådligt. År 1948 ersattes det därför med ett nytt, det s.k. *JWK-systemet*, som har fått sitt namn efter den tjänsteman som var dess upphovsman (kriminalkommissarien John William Karlsson).

I detta system är sakakterna fortfarande uppdelade i huvud- och undergrupper. Huvudgrupperna är emellertid betydligt fler till antalet, ca 40–50 st. Detta har medgett en flexiblare uppdelning i undergrupper. En akt i JWK-systemet kan exempelvis ha nummer 130:26/2, där 130 står för huvudgruppen Ryssland, 2 för undergruppen Interna ryska förhållanden, 6 för undergruppen Underrättelseverksamhet och /2 för ytterligare en undergrupp benämnd KGB.

Vad som har beskrivits ovan, i anslutning till det äldre aktsystemet, om att en akt kan innehålla handlingar härrörande från hela den period registreringssystemet varit i bruk gäller också för akter som har registrerats enligt JWK-systemet. En akt som har registrerats enligt det systemet kan således i princip innehålla handlingar härrörande från såväl år 1948 som år 1978.

Även akter som registrerats enligt JWK-systemet kan återfinnas genom sökningar i centralregistret.

Sakakter fr.o.m. år 1979

JWK-systemet övergavs år 1979 då det system som används än i dag infördes. Enligt detta är sakakterna ordnade efter fiktiva personnummer (objektnummer). Man skiljer mellan mindre sakakter, som är ordnade i pärmar, och större sakakter, som är ordnade i hängmappar.

Personakter åren 1929–

Det har aldrig funnits behov av att underkasta personakterna samma avancerade identifieringssystem som sakakterna. De har ordnats antingen efter namn, personnummer eller diarienummer.

Under perioden 1929–1939 ordnades personakterna i bokstavsordning. År 1939 återgick man emellertid till att ordna personakterna efter diarienummer. Samtidigt delade man upp personakterna i mindre ärenden, som kunde förvaras i pärmar, och större ärenden, som förvarades i hängmappar. Detta system var i bruk till år 1979. En personakt som tillskapades år 1939 kan i princip ha påförts handlingar ända fram till och med år 1979, såvida personen i fråga har varit föremål för Säkerhetspolisens intresse under denna period. Det kan således även beträffande personakterna vara ett tidskrävande arbete att plocka fram samtliga handlingar härrörande från en viss begränsad period, t.ex. 1939–1945.

Från och med år 1979 är personakterna ordnade efter personnummer. De är fortfarande uppdelade i s.k. mindre och större ärenden.

Samtliga personakter från och med år 1929 är registrerade i och sökbara med hjälp av centralregistret.

3.4 Gallring

3.4.1 Tidigare ordning

I Säkerhetspolisens arkiv förvaras alltså handlingar från och med år 1929. Dessa är, som framgått, sökbara under aktnummer i centralregistret. Andra arkivhandlingar såsom diarier och liknande förvaras hos Säkerhetspolisen för tiden från år 1946 och framåt. Äldre sådant material har i huvudsak överlämnats till Riksarkivet.

För gallring av handlingar hos Säkerhetspolisen gällde tidigare Kungl. Maj:ts brev av den 14 april 1961 till Statspolisintendenten.

Föreskrifterna i brevet gav Säkerhetspolisen rätt att gallra (förstöra) sådana handlingar som inte längre behövdes i verksamheten.

Den gallring som har företagits genom åren har praktiskt taget uteslutande avsett personposter. I fråga om sakakterna har integritetsskyddshänsyn inte gjort sig gällande på samma sätt. Sådana akter finns därför bevarade i arkivet sedan år 1929.

Gallring av handlingar hos Säkerhetspolisen har skett genom särskilda gallringsbeslut. Ett sådant beslut togs när aktsystemet moderniserades år 1948, vilket medförde en omfattande gallring av uppgifter som inte längre ansågs behövliga i verksamheten. Den 13 maj 1949 utfärdade Kungl. Majt. ännu ett brev, enligt vilket allt material som erhållits vid telefonavlyssning samt post- och telegramkontroll skulle förstöras om det inte var av betydelse för uppdragandet av brott mot rikets säkerhet.

Sedermåra meddelades interna gallringsföreskrifter vid flera tillfällen. Sålunda föranledde införandet av personalkontrollkungörelsen år 1969 att närmare 100 000 poster gallrades ut. Särskilda gallringsinsatser företogs också i samband med datoriseringen av registret, vilken inleddes år 1970. Uppgifter som registrerades med stöd av regeringens föreskrifter från år 1972 om registrering av politiska aktiviteter har gallrats tio år efter den senast kända aktiviteten.

Gallringsbestämmelser intogs sedermera i Säkerhetspolisens arbetsordning, enligt vilka en gallringsspärr åsattes vid all nyregistrering för att förhindra en okontrollerad tillväxt av arkivet. Olika spärrtider förekom men den vanligaste var tio år. Om ett objekt inte påfördes nya uppgifter under spärrtiden, utgick anteckningen såvida inte särskilda skäl förelåg för att den skulle kvarstå.

Bevarandebestämelsen tillmättes tidigare inte någon egentlig betydelse vid gallring av personposter i SÄPO-registret. Uppgifter om en person fick stå kvar så länge de behövdes i verksamheten, därefter utplånades de i dataregistret och handlingarna förstördes om det kunde ske utan att uppgifter som borde finnas kvar gick förlorade. Denna ordning förändrades i början av 1990-talet på så sätt att handlingar i personakter som bedöms vara av intresse för forskningen skall bevaras. Detta sker genom att uppgifterna om personen

utgår ur centralregistret och i stället förs in i vad som kallas det historiska registret. För utomståendes tillgång till dessa uppgifter gällde tidigare samma förutsättningar som för tillgång till SÄPO-registret, dvs. uppgifterna omfattades av absolut sekretess.

Arkivlagen (1990:782), som trädde i kraft den 1 juli 1991, innehåller regler om arkivbildningen och dess syften samt om arkivvård och gallring. I lagen sägs att det vid gallring alltid skall beaktas att arkiven utgör en del av vårt kulturarv och att det aktmaterial som återstår efter en gallring skall tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Vid arkivlagens ikraftträdande undantogs Säkerhetspolisen från lagens tillämpning (genom en övergångsbestämmelse) på så sätt att Säkerhetspolisen tills vidare inte skulle stå under tillsyn av någon arkivmyndighet.

3.4.2 Nuvarande ordning

För gallring i Säkerhetspolisens register och arkiv gäller numera bestämmelserna i polisdatalagen och arkivlagen. Polisdatalagen innehåller bestämmelser om behandlingen i polisens verksamhet av personuppgifter, såväl manuell sådan behandling som automatiserad databehandling.

I 13 § finns en allmän bestämmelse om gallring av personuppgifter i polisens verksamhet. Enligt huvudregeln skall uppgifter som inte längre behövs gallras. Denna bestämmelse kompletteras, såvitt avser SÄPO-registret, av 35 § där det föreskrivs att uppgifter som har registrerats i SÄPO-registret skall gallras senast 10 år efter det att en sådan uppgift som kan föranleda registrering senast infördes. Om det finns särskilda skäl, får dock uppgifterna stå kvar under längre tid. Vidare föreskrivs i bestämmelsen att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att uppgifter i stället för att gallras får bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål. I linje härmed har Riksarkivet

bemyndigats att efter samråd med Rikspolisstyrelsen meddela sådana föreskrifter.¹⁶

I och med att polisdatalagen trädde i kraft upphävdes det ovan nämnda undantaget från arkivlagens tillämpning för Säkerhetspolisen.

3.4.3 Att söka i Säkerhetspolisens arkiv – ett exempel

Den kommission som år 1997 fick i uppdrag att utreda frågan om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget utnyttjade i sitt arbete ett flertal arkiv, både offentliga och privata. Även utländska arkiv utnyttjades, t.ex. *National Archives* i USA där kommissionen tog del av rapporter och underrättelser från den amerikanska underrättelsetjänsten (*Office of Strategic Services, OSS*), vilka sedan en tid tillbaka var offentliga.

Beträffande de offentliga svenska arkiven konstaterade kommissionen att det numera endast i rena undantagsfall förekommer sekretess när det gäller handlingar från tiden för andra världskriget, och att kommissionens arbete i de offentliga arkiven därför inte hade hindrats av några sekretessbestämmelser. I det sammanhanget framhöll kommissionen dock att det för Säkerhetspolisens arkiv hade gällt särskilda omständigheter.¹⁷

Kommissionen, som ansåg Säkerhetspolisens arkiv vara en viktig kunskapskälla för sina efterforskningar, lämnade följande beskrivning av sina erfarenheter av att hitta i arkivet. Denna beskrivning förtjänar att här återges i sin helhet.¹⁸

”I Säpos arkiv finns huvudsakligen två typer av akter, s.k. personakter och sakakter. Personakterna är upprättade över enskilda individer och

¹⁶ 4 § polisdataförordningen (1999:81).

¹⁷ Se kommissionens i not 1 ovan nämnda slutrapport, s. 131.

¹⁸ Slutrapporten, s. 271 ff. I det citerade textavsnittet nämns också en annan av de svenska myndigheter, vars arkiv kommissionen använde sig av, nämligen Flyktkapitalbyrån.

sakakterna över t.ex. organisationer, partier och institutioner. Det har varit förenat med betydande svårigheter att hitta i arkivet. Detta huvudsakligen beroende på följande skäl. Materialet är inte ordnat på ett sådant sätt att det är möjligt att söka efter speciella sökord som t.ex. guld, juveler, guldhandel etc. Det har därför visat sig nödvändigt att fullständigt gå igenom de olika akterna för att inte missa något av värde, vilket har varit mycket tidskrävande. Akterna hänvisar därtill ofta vidare till andra akter. För att få en total överblick över ett ärende har det varit nödvändigt att följa spåret i botten, dvs. beställa fram alla i ärendet relevanta akter. I vissa fall skulle det också ha varit önskvärt att intervjua en del personer som ännu är i livet och som förekommer i olika ärenden. Detta är dock i nuläget inte möjligt, eftersom sekretessbestämmelserna hindrar att någon tillfrågas om uppgifter som återfinns i Säpos arkiv.

En totalgenomgång av det som kan finnas i Säpos arkiv har, av ovan angivna skäl, inte varit möjlig.

Vidare har de i arkivet påträffade uppgifterna, på motsvarande sätt som beträffande OSS-rapporterna, varit av ytterst blandad karaktär. I vissa fall har uppgifterna kunnat betraktas som säkra, dvs. det finns en omfattande dokumentation som styrker de redovisade uppgifterna. I andra fall är uppgifterna inte särskilt välunderbyggda utan framstår snarare som rykten av olika slag. Det har i vissa fall också visat sig svårt att värdera källorna till informationen, eftersom det på grund av det s.k. absoluta källskyddet oftast inte finns någon information om vem som lämnat uppgifterna. Ett övergripande problem har vidare varit att många akter är förstörda eller kraftigt gallrade. I några fall, när det gällt prominenta personer, visade det sig att akterna förstörts redan på 1950-talet, då en större utrensning av materialet företogs, eftersom arkiveringen, enligt uppgift, ansågs vara integritetskränkande. Detta gäller individer som var såväl nationalsocialister eller s.k. Tysklandsvänner, som antinazister och s.k. Englandsvänner. Arkivet har sedan dess kontinuerligt gallrats enligt gällande bestämmelser därom. Ett ytterligare problem är det speciella språk som användes av de enskilda utredarna. Säkerhetstjänsten hade sålunda en form av underförstått språk som gör materialet extra svårbehandlat. Detta kodartade språkbruk användes i stor utsträckning under krigsåren även med tanke på att situationen var extrem i den bemärkelsen att Sverige kunde komma att ockuperas och handlingarna därmed hamna i händerna på en ockupationsmakt. Ofta återfinns i materialet även kortfattade noteringar och referenser till handlingar som numera är förstörda.

Förutom uppgifter från olika OSS-rapporter har kommissionen i sina efterforskningar på Säpos arkiv som utgångspunkt haft vissa namn som återfunnits i framförallt Flyktkapitalbyråns arkiv.

Bland materialet i Flyktkapitalbyråns arkiv har även påträffats de alierades s.k. svarta listor över personer som haft kontakter med Nazityskland. På dessa listor uppfördes således individer, företag, partier och institutioner som på något sätt hade kontakter med Tyskland som bedömdes som diskutabla. Listorna innefattade även tyskar bosatta i Sveri-

ge som uppgavs vara nazister samt tysk legationspersonal, personal vid olika tyska institutioner i Sverige och deras anhöriga.

Den tyska legationspersonalen och personalen vid olika tyska institutioner i Sverige kommer i vissa fall att behandlas närmare nedan. En stor del av akterna rörande dessa personer gäller dock medborgarskapsärenden och förpassningar. Huvuddelen av den tyska legationspersonalen internerades efter den tyska kapitulationen och förpassades tillbaka till Tyskland under 1946. Många av dem återvände dock till Sverige kort därpå, och en stor del av dem blev under början av 1950-talet svenska medborgare.

En slagning i registret på de individer som förekommer i de s.k. svarta listorna har visat att de uppgifter som återfunnits på de allierades listor långt ifrån alltid är tillförlitliga. Även i dessa fall krävs således stor försiktighet vid bedömningen av uppgifternas "bevisvärde". Som exempel kan nämnas den mosaiske trosbekännaren Siegfried G. Enligt uppgifter i Säpos arkiv hjälpte Siegfried G en tysk judinna att genom skengifte med en svensk ta sig till Sverige. Anledningen till att Siegfried G hamnade på de allierades listor framstår efter genomgången av materialet på Säpo som oklar.

Sammanlagt har för kommissionens räkning gjorts 680 slagningar i Säpos register över personakter och sakakter. Slagningarna resulterade i 230 träffar, innefattande handlingar i 420 mappar. Samtliga dessa mappar har genomgåts av kommissionen."

4 Offentlighet och sekretess

4.1 Offentlighetsprincipen

När man allmänt talar om offentlighetsprincipen åsyftas ofta grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet så som den kommer till uttryck i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt detta stadgande skall varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Även yttrandefriheten, informationsfriheten och meddelarfriheten utgör emellertid viktiga inslag i offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen kan definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Den anses traditionellt garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

I lagstiftningssammanhang har vid skilda tillfällen uttalats att, för att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället, det inte räcker med att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste dessutom ligga öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på ett sådant sätt att dessa kan ta del av information efter eget val oberoende av myndigheternas informationsgivning.¹⁹ Offentlighetsprincipen kan alltså sägas fylla ett syfte som informationsförsörjare i en vidare mening. Inom myndigheterna finns riklig tillgång till uppgifter både om förhållandena inom den offentliga verksamheten och på det privata området. Genom att åberopa of-

¹⁹ Se bl.a. prop. 1994/95:112 s. 9.

fentlighetsprincipen kan bl.a. forskare och journalister få fram uppgifter som de utnyttjar i den egna verksamheten. Offentlighetsprincipen har därmed stor betydelse för bl.a. forskningen och opinionsbildningen och därmed för kontrollen av den statliga och kommunala förvaltningen.

Den del av offentlighetsprincipen som avser rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa där särskilt angivna intressen, t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, intresset att förebygga och beivra brott och skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som omnämnes i 2 kap. 2 § TF är sekretesslagen (1980:100), som trädde i kraft den 1 januari 1981.

Vid varje bedömning av om offentlighetsprincipen skall få vika måste en avvägning göras mellan värdet om offentlighetsprincipen och det däremot stående intresset av sekretess.

4.2 Sekretesslagen

4.2.1 Allmänt

Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser dels om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet, dels om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar således lagen begränsningar i den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

För den fortsatta framställningen är det främst 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § samt vissa bestämmelser i 14 kap. som är av intresse. I 5 kap. 1 § finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. I 9 kap. 17 § finns korresponderande sekretessregler till skydd för enskilda avseende upp-

gifter om deras personliga och ekonomiska förhållanden. I 14 kap. finns bestämmelser som för vissa situationer bryter den sekretess som annars gäller enligt lagen.

De flesta sekretessbestämmelserna innehåller en *tidsbegränsning* i form av en upplysning om under hur lång tid sekretessen som längst gäller.

Under denna tidsperiod prövas behovet av sekretess i det enskilda fallet med användning av ett s.k. *skaderekvisit*. Ett sådant rekvisit kan vara antingen *rakt* eller *omvänt*. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Man brukar säga att med ett rakt skaderekvisit föreligger en presumtion för offentlighet och med ett omvänt skaderekvisit en presumtion för sekretess. Sekretesskyddet till förmån för det allmänna är som regel utformat med ett rakt skaderekvisit. Ett av de få undantagen från detta är bestämmelsen till skydd för Säkerhetspolisens verksamhet som har ett omvänt skaderekvisit. För skyddet av personliga förhållanden är det vanligen ett omvänt skaderekvisit som föreskrivs.

Sekretessen kan också vara vad man brukar kalla *absolut*, vilket innebär att en uppgift över huvud taget inte får lämnas ut, oavsett om det i det enskilda fallet föreligger risk för skada eller ej. Detta var före 1999 års ändringar i sekretesslagen fallet med bl.a. uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen.

Sekretessbestämmelsernas tidsbegränsning av sekretessen tar sikte enbart på uppgifter i allmänna handlingar och således inte på uppgifter som finns i annan form. Sekretesstiderna är vanligen utformade som maximitider och anger under vilken längsta tid som en uppgift i en allmän handling får hållas hemlig. Eftersom risken för skada rimligen minskar med tiden, kan skadeprövningen i många fall ge vid handen att en uppgift kan offentliggöras redan innan sekretesstiden har gått ut. Sekretesstiderna varierar från 2 till 70 år beroende på vilket intresse som skyddas. För enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden regelmässigt 50 eller 70 år, medan

den till förmån för det allmänna eller med hänsyn till enskildas ekonomiska förhållanden ofta är 20 år.

Sekretessregler gäller såvitt avser Säkerhetspolisen för såväl uppgifter i SÄPO-registret som för uppgifter i handlingar som tillhör ett ärende under registret, t.ex. en sak- eller personakt.²⁰

4.2.2 Sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns regler om sekretess till förmån för det allmänna med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt första stycket gäller sekretess för uppgift som bl.a. hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott samt åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

En förutsättning för att sekretess skall gälla är att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, dvs. sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit. För en uppgift som avses i första stycket gäller sekretessen i högst 40 år.

Enligt andra stycket, som infördes samtidigt med polisdatalagen, gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. Med underrättelseverksamhet förstås enligt polisdatalagen polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning. Uttrycket förebygga

²⁰ Prop. 1997/98:97 s. 151.

eller avslöja brott är avsett att innefatta även uppgifter som hänför sig till registerkontroll enligt säkerhetskyddslagen.²¹

Sekretessen enligt andra stycket har – till skillnad från första stycket – avgränsats med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att uppgifter inte får lämnas ut, om det inte står klart att de kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. I fråga om en uppgift som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst 70 år.

Andra stycket infördes, som har nämnts, i samband med att polisdatalagen infördes. Dessförinnan gällde absolut sekretess i verksamhet som avsåg förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som fördes med stöd av polisregisterlagen, dvs. bl.a. SÄPO-registret. Numera gäller absolut sekretess endast för uppgifter i belastningsregistret (7 kap. 17 § första stycket). Det uttalades i förarbetena till lagändringen att absolut sekretess endast undantagsvis bör gälla och att det är viktigt att offentlighetsprincipen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till bl.a. enskilda personliga förhållanden och till att brott skall kunna förebyggas och beivras. Det uttalades vidare att för att allmänheten skall ha förtroende för den underrättelseverksamhet som bedrivs av såväl den öppna polisen som av Säkerhetspolisen är det viktigt att det finns tillräckliga möjligheter för allmänheten till insyn och kontroll av de register som förs. Som ytterligare ett argument för att upphäva den absoluta sekretessen framförde regeringen att det hos Säkerhetspolisen finns handlingar som är av stor betydelse för vårt kulturarv och som inte bör undanhållas från allmänhetens insyn mer än vad som är nödvändigt, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet eller enskilda personliga förhållanden.²²

²¹ Prop. 1997/98:97 s. 179.

²² Se bl.a. prop. 1997/98:97 s. 66.

4.2.3 Sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller för sådana uppgifter om de förekommer bl.a. i:

- en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1),
- en angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2),
- en angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (punkt 3),
- t.ex. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (punkt 4), och
- register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (bl.a. SÄPO-registret) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (punkt 6)
- register som förs enligt lagen om misstankeregister (punkt 7)

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen gäller i högst 70 år.

4.2.4 Sekretesstider

Allmänt

Som har nämnts innehåller sekretesslagen i stor utsträckning regler som i tiden avgränsar sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar. Denna tid räknas som huvudregel från handlingens tillkomst. I vissa fall beräknas tiden på annat sätt, vilket i så fall anges i de enskilda sekretessbestämmelserna. För exempelvis diaries och sådana

register som förs fortlöpande räknas sekretesstiden från när uppgifter fördes in i diariet eller registret (1 kap. 10 § sekretesslagen).

Att handlingssekretessen är tidsbegränsad är främst av praktiska skäl. Det kan nämligen vara mycket svårt att med utgångspunkt enbart i ett skaderekvisit avgöra om en viss handling omfattas av sekretess eller inte. Därför har det ansetts att sekretessbestämmelserna en gång för alla bör avgöra vid vilken senaste tidpunkt det inte längre skall anses föreligga någon risk för skada. Även av rent principiella skäl har det emellertid ansetts viktigt att lagstiftningen anger en tidsgräns efter vilken en viss handling aldrig kan vara hemlig.

De stadgade sekretesstiderna är maximitider, inte standardtider. Frågan om en handling skall lämnas ut skall alltså, inom den angivna sekretesstiden, alltid avgöras med utgångspunkt i en reell prövning av skaderisken. I många fall leder en sådan prövning till att handlingen kan lämnas ut redan före sekretesstidens utgång eftersom risken för skada minskar med tiden.

Sekretesstidens längd

Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som föranlett sekretessen.

Sekretesstiden för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden är, i fall jämförbara med uppgifter hos Säkerhetspolisen, oftast 70 år. Som nyss har nämnts gäller detta för uppgifter i t.ex. belastningsregistret, misstankeregistret, kriminalundermåttelseregistret, DNA-registret, fingeravtrycksregistret och signalementsregistret (9 kap. 17 § första stycket 6 och 7) liksom i förundersökning i brottmål samt i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens Kriminaltekniska Laboratoriums, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (9 kap. 17 § första stycket 1 och 4). Samma sekretesstid till skydd för enskilda personliga förhållanden gäller vidare inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (7 kap. 1 och 4 §§).

I fråga om sekretess till skydd för det allmännas verksamhet varierar sekretessstiderna. För uppgifter för vilka utrikes- och försvarssekretess gäller är skyddstiden 40 år (2 kap. 1 och 2 §§). För uppgifter för vilka försvarssekretess gäller har dock regeringen bemyndigats att föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid. Detta bemyndigande har regeringen utnyttjat och i 1 § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivit att sekretessen gäller i högst 70 år om uppgifterna i en allmän handling angår bl.a. underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Till skydd för det allmänna gäller vidare sekretess i högst 40 år för uppgift i allmän handling som hänför sig till bl.a. förundersökning i brottmål samt åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda och beivra brott (5 kap. 1 § första stycket). Som har nämnts tidigare gäller slutligen numera sekretess i högst 70 år för uppgifter som är hänförliga till underrättelseverksamhet hos såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen.

Som nyss har nämnts är utgångspunkten för tidsberäkningen då handlingen tillkom (1 kap. 10 §). I första hand skall tiden beräknas med utgångspunkt från handlingens datum. Om datum saknas, bör man i allmänhet kunna göra en ungefärlig datering av den med ledning av dess innehåll. Kan klarhet inte vinnas den vägen, bör enligt förarbetena något hinder inte möta mot att man lägger myndighetens inkomststämpel eller en anteckning i diariet om handlingens inkommande till grund för bedömningen.²³

Förarbetena till sekretesslagen

Före sekretesslagens ikraftträdande den 1 januari 1981 reglerades frågor om sekretess i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (LAH). Enligt 10 § LAH fick handlingar rörande bl.a. polismyndighets brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet inte lämnas ut om det skäligen kunde befaras att ett utlämnande skulle motverka polisens verksamhet eller

²³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 88.

vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person. Sekretesstiden var 70 år, vilket motiverades av att bestämmelsen avsåg sekretess också till förmån för enskild person.

Offentlighetskommittén, som år 1960 fått i uppdrag att göra en översyn av LAH, gjorde i sitt betänkande år 1966 ett allmänt uttalande om att sekretesstiden till förmån för enskild person borde förkortas, varvid kommittén anförde följande.

”Då det gäller att bestämma sekretesstidens längd bör man göra skillnad mellan personliga och andra förhållanden. Beträffande personliga förhållanden bör maximitiden avpassas så att den täcker den tid, under vilken enskild rimligen kan ha intresse av att motsätta sig utlämnande. Den tid som nu gäller för de flesta typer av handlingar rörande personliga förhållanden, sjuttio år (se prop. 1937:107 s. 38-39), torde kunna förkortas till femtio år.”²⁴

År 1969 fick offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i uppdrag att fortsätta lagstiftningsarbetet på området. Den kommittén förordade i sitt år 1975 avgivna betänkande den lösningen att det beträffande bestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden skulle föreskrivas en normalt tid på 30 år med möjlighet till förlängning upp till maximalt 70 år.²⁵

Efter det att Riksdagen år 1976, genom ändringar i 2 kap. TF, hade antagit nya regler om tystnadsplikt samordnades det fortsatta arbetet med nya sekretessregler i Justitiedepartementet. Resultatet av detta arbete redovisades i en departementspromemoria år 1977, i vilken bl.a. föreslogs att sekretesstiden till skydd för enskilda intressen skulle vara högst 50 år.²⁶

Vid departementspromemorians remissbehandling framfördes olika uppfattningar om sekretesstidernas längd. Riksåklagaren ansåg att den föreslagna sekretesstiden på 50 år var lämplig. Även

²⁴ Offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1966:60) *Offentlighet och sekretess* (s. 86). Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

²⁵ Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1975:22) *Lag om allmänna handlingar* (s. 102 ff).

²⁶ Se promemorian (Ds Ju 1977:11) *Handlingssekretess och tystnadsplikt. Förslag till ny sekretesslag* (Del 1 s. 137 ff).

Svea Hovrätt och Kammarrätten i Sundsvall ansåg att promemorians förslag till sekretesstider var väl avvägt. Regeringsrätten, däremot, ansåg att 50 år var en för kort tid för att bereda erforderligt skydd för uppgifter om personliga förhållanden under en människas hela livstid.²⁷

Den i departementspromemorian föreslagna tidsgränsen på 50 år till skydd för enskildas personliga förhållanden kvarstod i det förslag till ny sekretesslag som regeringen i december 1978 remitterade till Lagrådet.²⁸ Lagrådet framhöll i sitt yttrande följande:

”Som redan berörts är de olika sekretessbestämmelserna i förslaget i allmänhet uppbyggda med skaderekvisit. Läget blir naturligtvis ofta det att skaderekvisitet inte är uppfyllt sedan en längre tidsrymd förflutit efter den tidpunkt från vilken sekretesstiden räknas. Sekretesstiden, som är en maximitid för handlingens hemlighållande, får sitt särskilda intresse i det fall att skaderekvisitet alltså är uppfyllt vid sekretesstidens utgång. Det är under sådana omständigheter överraskande att sekretesstiden ansetts kunna sänkas från 70 till 50 år när fråga är om uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Med den medellivslängd som man har att räkna med i vårt land kan förslaget inte ge skydd för uppgifter om en människas personliga förhållanden under hela hennes levnad och ännu mindre under alla hennes närståendes livstid. Det är svårt att förstå att en allmän handling, som tillkom när en person var 18 år och vars utlämnande anses menligt och vägras när han är 68 år, skall vara offentlig när personen fyllt 69 år. Det kan naturligtvis invändas att inte heller den nuvarande sekretesstiden 70 år är helt tillräcklig för att skydda uppgifter om enskilds personliga förhållanden under den enskildes eller honom närstående personers hela livstid. Den ger dock avsevärt bättre möjligheter härtill än den föreslagna femtioårsgränsen.”²⁹

I den proposition som i juni 1979 förelades Riksdagen föreslogs att sekretesstiderna för de viktigaste bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden skulle vara 70 år. Departementschefen anförde därvid:

”Som lagrådet anmärker är läget ofta det att skaderekvisitet inte är uppfyllt sedan en längre tidsrymd har förflutit efter den tidpunkt från vilken sekretessen räknas. Sekretesstiden får således sitt särskilda intresse en-

²⁷ Prop. 1979/80:2 Del B s. 130 f.

²⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 407 ff.

²⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f.

dast i sådana fall där skaderekvisitet alltjämt är uppfyllt vid sekretesstidens utgång. Vid en sekretesstid på 50 år bör det inte vara särskilt vanligt att så är fallet. Man kan emellertid inte bortse från riskerna för att enskilda skall lida men är större med en sekretesstid på 50 år än om gränsen sätts vid 70 år. Som framgår av remissprotokollet riktades också kritik mot den i promemorian föreslagna 50-årsgränsen. Jag har därför vid förnyat övervägande i frågan kommit fram till att sekretesstiden bör vara 70 år i de viktigaste bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden. Vid bedömningen av vilka bestämmelser i det remitterade förslaget som bör ändras bör emellertid hänsyn också tas till att den enskilde i många av de där beskrivna situationerna har uppnått vuxen ålder vid den tidpunkt då sekretesstiden börjar löpa. I de fall sekretesstiden blir 70 år kommer tiden att i princip överensstämma med vad som gäller för närvarande. I huvudsaklig överensstämmelse med vad lagrådet har föreslagit förordar jag alltså att sekretesstiden förlängs från 50 till 70 år i följande bestämmelser, nämligen 7 kap. 1, 4, 7, 9, 13, 15 och 19 §§ samt i 9 kap. 4, 6, 15, 16 och 17 §§.³⁰

Vid Riksdagens behandling av propositionen uttalade Konstitutionsutskottet att 50 år i vissa fall också enligt utskottets mening kunde vara en för kort tid för att utgöra tillräckligt skydd för den enskildes integritet, varvid även utskottet återopade de tidigare framförda remissuppfattningarna och Lagrådets yttrande.³¹ Riksdagen antog regeringens förslag i mars 1980.

1999 års ändringar i sekretesslagen

Genom de ändringar i sekretesslagen som trädde i kraft den 1 april 1999 – samtidigt med polisdatalagens ikraftträdande – avskaffades den absoluta sekretessen för samtliga polisregister utom belastningsregistret. Samtidigt tidsbegränsades sekretessen för uppgifter i dessa register till högst 70 år.

Enligt vad som gällde dessförinnan omfattades uppgifter i kriminal- och polisregister, inklusive SÄPO-registret, av absolut sekretess som dessutom inte var begränsad i tiden. Den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för det allmännas brottsförebyggande

³⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 493 f.

³¹ Bet. KU 1979/80:37 s. 11.

och brottsbeivrande verksamhet var däremot enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen begränsad till högst 40 år.

Som skäl för att införa en sjuttioårsgräns för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden angav regeringen endast att 70 år motsvarar den tid som enligt sekretesslagen normalt gäller för sådana uppgifter.³²

I det utredningsbetänkande som låg till grund för 1999 års ändringar hade vad gäller sekretessen till skydd för det allmänna i 5 kap. 1 § föreslagits att någon ändring såvitt avser sekretesstidens längd inte skulle göras, dvs. sekretessen skulle även fortsättningsvis gälla under högst 40 år. Dock föreslog utredningen att regeringen på samma sätt som gäller för försvarssekretessen borde kunna föreskriva att sekretessen skulle gälla under längre tid.³³

Mot bakgrund av att absolut sekretess inte längre skulle gälla för uppgifter i flertalet polisregister ansåg emellertid regeringen att det fanns skäl att förlänga sekretesstiden, t.ex. för att skydda en uppgiftslämnare. Därför bestämdes sekretesstiden till högst 70 år för uppgifter i den underrättelseverksamhet som bedrivs hos såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen.³⁴

4.2.5 Sekretessbrytande bestämmelser

Inledning

Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen om begränsningar i sekretessen är numera tillämpliga på uppgifter i samtliga polisregister utom belastningsregistret.³⁵ Dessa begränsningar innebär – beträffande annars enligt lagen sekretessbelagda uppgifter – bl.a. att uppgifter kan lämnas till andra myndigheter (1–3 §§), att sekretess till

³² Prop. 1997/98:97 s. 69.

³³ SOU 1997:65 s. 270.

³⁴ Prop. 1997/98:97 s. 69 f.

³⁵ Prop. 1997/98:97 s. 67.

skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv (4 §) och att regeringen har ett generellt bemyndigande att förordna om undantag från sekretess (8 §).

Sekretess till skydd för den enskilde själv

Enligt undantagsbestämmelsen i 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess till skydd för enskild *inte* i förhållande till den enskilde själv. Denna bestämmelse är numera tillämplig när det gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § men – självfallet – inte på sekretess enligt 5 kap. 1 § som ju föreskriver sekretess till skydd för ett allmänt intresse.

Regeringens dispensbefogenhet

Enligt bestämmelsen i 14 kap. 8 § kan regeringen, utöver där detta är särskilt medgivet i sekretesslagen, för ett särskilt fall förordna om undantag från sekretess när detta är påkallat av synnerliga skäl.

Som har nämnts gällde tidigare enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen absolut sekretess för SÄPO-registret och de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen var därmed inte tillämpliga.

Dock hade den 1 juli 1996 en särskild regel motsvarande den i 14 kap. 8 § sekretesslagen införts i polisregisterlagen (9 a §).³⁶ Dessförinnan hade det varit möjligt att lämna ut uppgifter ur ett polisregister till enskilda endast med stöd av 9 § andra stycket polisregisterlagen, vilket förutsatte att den som begärde att få ut uppgiften skulle göra en ”vetenskaplig eller därmed jämförlig undersökning” och att ”trygghet kunde anses vara för handen” att utlämnandet inte skulle komma att missbrukas till men för den enskilde.

I praxis hade bestämmelsen tolkats mycket restriktivt. Endast en doktorand eller därmed jämförlig forskare hade sålunda ansetts vara kvalificerad nog för att få ut uppgifter av exempelvis historiskt intresse från SÄPO-registret. Detta förhållande ansågs otillfredsstäl-

³⁶ SFS 1996:418

lande eftersom det hos Säkerhetspolisen finns handlingar som innehåller uppgifter som är av stor betydelse för vårt historiska kulturarv och som inte mer än nödvändigt bör undanhållas allmänhetens insyn.³⁷

Det var mot den bakgrunden således som 9 a § infördes i polisregisterlagen och detta trots att vid den tiden arbetet på en helt ny polisregisterlagstiftning redan var långt framskridet. Orsaken var uppenbarligen att det ansågs vara av stor betydelse för tilltron till offentlighetsprincipen att denna möjlighet att få tillgång till historiska uppgifter i Säkerhetspolisens register öppnades så snabbt som möjligt. I regeringens förslag anfördes bl.a. följande.

”Säkerhetspolisen har ett databaserat sökregister med vars hjälp det är möjligt att återfinna uppgifter om alla registrerade oavsett i vilken person- eller sakakt de finns. Vissa uppgifter är inte alls personrelaterade; det kan vara fråga om beskrivningar av platser eller undersökningsresultat etc. Det kan förekomma att en hel sakakt helt saknar identifierande uppgifter. Rapporter och verksamhetsberättelser för Säkerhetspolisen och dess föregångare från år 1939-1945 finns inte förvarade hos Rikspolisstyrelsen. Källmaterial och rapporter om Säkerhetspolisens kontakter med tyska polismyndigheter under dessa år ingår – i den mån sådana uppgifter finns i arkivet – i de handlingar som förvaras i olika person- och sakakter. De finns alltså inte i något samlingsärende.

Pressombudsmannen Pär-Arne Jigenius begärde under år 1995 hos Säkerhetspolisen att få ta del av handlingar med anledning av att han önskade göra en presshistorisk studie om vissa händelser under andra världskriget. Hans begäran avlogs av Säkerhetspolisen och, efter hans överklagande, även av kammarrätten med hänvisning till att hans undersökning inte var sådan som avses i 9 § andra stycket polisregisterlagen. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd (mål nr 3985-1995). Jigenius ansökte härefter hos regeringen om dispens för att kunna ta del av uppgifterna. Regeringen avvisade hans begäran med angivande av att regeringen inte för detta ändamål kan pröva en ansökan om undantag från polisregisterlagens regler (Regeringens beslut av den 14 december 1995, dnr Ju95/4111).”³⁸

Enligt den sålunda införda bestämmelsen i 9 a § polisregisterlagen fick regeringen befogenhet att när det var påkallat av synnerliga skäl för ett särskilt fall förordna om undantag från sekretess för

³⁷ Prop. 1995/96:178 s. 7.

³⁸ Prop. 1995/96:178 s. 8.

uppgift i SÄPO-registret (dvs. i princip samma lydelse som i 14 kap. 8 § sekretesslagen). Ett sådant förordnande av regeringen fick vidare förenas med villkor som inskränkte rätten för den person som fick ut uppgiften att utnyttja den eller föra den vidare (jfr 14 kap. 9 § sekretesslagen).

4.2.6 Pågående utredningsarbete

Den 16 april 1998 beslutade regeringen direktiv (dir. 1998:32) för en allmän översyn av sekretesslagen. I denna ingår enligt sammanfattningen av direktiven att bl.a. undersöka i vilken utsträckning lagen kan förbättras, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att lagen görs mer överskådlig, med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å den andra.

Översynen görs av Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) som påbörjade sitt arbete hösten 1999.

I den del som har berörts ovan skall utredningsarbetet enligt direktiven vara avslutat senast den 1 maj 2001. Enligt uppgift står det emellertid redan nu klart att denna tid kommer att förlängas till sommaren år 2002.

En annan utredning som bör nämnas i sammanhanget, även om dess uppdrag i och för sig inte tar direkt sikte på frågor om sekretess, är utredningen (Ju 2000:01) om genomförande av polisregisterlagstiftningen. Utredningen, som skall vara slutförd senast vid utgången av år 2001, skall bl.a. följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen och därvid påtala eventuella brister, särskilt från integritetssynpunkt (dir. 1999:99).

5 Överväganden och förslag

5.1 Lättnader i sekretessen för uppgifter från andra världskriget

5.1.1 Inledning

Vad som skall övervägas är alltså om det genom ändringar i gällande sekretessregler går att öka offentligheten och insynen beträffande sådana uppgifter från tiden för andra världskriget som finns hos Säkerhetspolisen.

En första fråga är därvid: Vilken tidsperiod avses eller, med andra ord, skall sådana lättnader i sekretessen gälla handlingar endast från perioden 1939-1945 eller skall den omfatta också uppgifter hänförliga till en viss tid före och en viss tid efter denna period och, i så fall, hur långt före respektive efter?

Andra frågor som skall besvaras är: Hur tungt väger i sig de intressen som talar för lättnader i sekretessen och vilka är de motstående intressena? Därefter skall det faktiska skyddsintresset vägas mot intresset av en ökad offentlighet.

Om denna avvägning utfaller till förmån för ökad offentlighet återstår slutligen att ange hur denna skall åstadkommas. Skall den omfatta samtliga uppgifter hos Säkerhetspolisen eller endast vissa och på vilket sätt skall den närmare bestämt genomföras, dvs. vilken rent lagteknisk lösning bör väljas?

I det följande kommer jag att ta upp dessa frågor i den ordning som de nu har nämnts.

5.1.2 Utgångspunkter för bedömningen

Den sekretess som gäller för uppgifter hos Säkerhetspolisen är förestavad av hänsyn såväl till det allmännas verksamhet som till enskilda personers personliga integritet. Sekretessen till förmån för det allmänna syftar till att skydda Säkerhetspolisen från skadlig inverkan på verksamheten. Sekretessen till skydd för enskilda avser att skydda såväl uppgiftslämnare (källor) som personer som i övrigt förekommer i handlingar hos Säkerhetspolisen. Också närstående till dessa personer hör till den krets av personer som skyddas av sekretessen.

Säkerhetspolisens verksamhet är till sin natur sådan att den i någon utsträckning måste kringgärdas av sekretess. Om så inte var fallet, skulle arbetet motverkas eller till och med kunna omöjliggöras. På samma sätt förhåller det sig för övrigt, mer eller mindre, även beträffande andra verksamheter som statsmakterna ansvarar för, t.ex. – på ett näraliggande område – för vissa delar av den öppna polisens verksamhet. I nu förevarande sammanhang bör emellertid framhållas att det nog för Säkerhetspolisen – mer än för andra myndigheter – är en förutsättning för arbetet att den har tillgång till information från enskilda personer. För många av dessa personer torde det vara ett villkor, för att de skall vara villiga att lämna sådana upplysningar, att de kan vara trygga i förvissningen om att deras identitet inte kommer att röjas.

Emellertid måste också hänsyn av det slaget vägas mot det grundläggande intresse som bär upp offentlighetsprincipen, dvs. att samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Vad beträffar offentlighetens inverkan på personers beredvillighet att som uppgiftslämnare medverka i en utredning bör dock samtidigt hållas i minnet att denna inverkan inte behöver gå i enbart en riktning. Att någon avhåller sig från att lämna uppgifter till en myndighet kan också bero på att han räknar med att en offentlig belysning skulle ge vid handen att hans uppgifter är osanna eller att

hans omdömen om ett visst förhållande är ogrundade. Ju större intressen som står på spel i ett ärende, desto viktigare är det att oriktiga framställningar till följd av offentlig insyn kan bli vederlagda.

Avvägningen mellan de mot varandra stående intressena av offentlighet och sekretess sker på lagstiftningsnivå genom att det noga anges vad som skall vara hemligt och för hur länge samt vilka allmänna förutsättningar som skall gälla för att sekretessen skall kunna brytas i enskilda fall. I den praktiska tillämpningen av lagstiftningen sker en liknande prövning av vilket intresse som skall få vika, dvs. i varje särskilt fall görs en bedömning av risken för att ett offentliggörande kan få skadliga verkningar. Denna prövning sker med tillämpning av rekvisit som har lagts fast i lagstiftningen.

För att vara säker på att nödvändiga lättnader i sekretessen på ett visst område verkligen får genomslag måste alltså lagstiftningen ändras.

Sådana ändringar kan göras genom att man antingen bestämmer att sekretess över huvud taget inte skall gälla för vissa uppgifter, förkortar sekretesstiderna eller ändrar skaderekvisiten. Att uppgifter hos Säkerhetspolisen över huvud taget inte skulle omfattas av sekretess är självfallet inget realistiskt alternativ. En ändring från nuvarande omvända skaderekvisit till ett rakt sådant för uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen och som tillkommit kring andra världskriget skulle förmodligen leda till endast marginella lättnader i sekretessen och därmed inte medföra den öppenhet som i nu förevarande sammanhang eftersträvas. Därmed återstår den möjlighet till lättnader i sekretessen som kan åstadkommas genom att gällande sekretesstider förkortas så att dessa inte omfattar nu ifrågavarande uppgifter hos Säkerhetspolisen.

5.1.3 Vilken tidsperiod avses?

Vad skall avses med handlingar ”från tiden för andra världskriget”?

Först kan konstateras att med nuvarande sekretesstid omfattas sådana uppgifter hos Säkerhetspolisen som hänför sig till perioden före år 1931 inte längre av sekretess, eftersom den föreskrivna sekretesstiden på 70 år har gått ut. För att uppnå syftet att redan nu

lätta på sekretessen för handlingar från andra världskriget måste man alltså flytta fram den tidpunkt då sekretessen upphör.

Om vi föreställer oss att sekretesstiden nu, i stället för gällande 70 år, hade varit 50 år (vilket den i och för sig *kunde* ha varit), skulle uppgifter hänförliga till perioden före år 1951 inte längre vara hemliga. Jag återkommer senare till varför 50 år valts som alternativ.

Att bryta sekretessen endast för uppgifter hänförliga till just de år som andra världskriget pågick, dvs. åren 1939-1945 framstår inte som ändamålsenligt. Vad som hände en tid såväl före som efter kriget kan uppenbarligen vara av lika stort intresse från historiesynpunkt som vad som förevar under själva krigsåren. En utvidgad offentlighet bör alltså rimligen sträcka sig ytterligare något längre bakåt och framåt i tiden så att relevanta uppgifter också från de år av förtryck och annan ofärd som föregick kriget och från den inledande delen av efterkrigstiden kommer att omfattas.

Eftersom det inte med lätthet går att peka ut en exakt tidpunkt som är lämpligare än någon annan, har jag stannat för år 1950, dvs. ungefär vad en nuvarande sekretesstid på 50 i stället för 70 år hade inneburit i fråga om sekretesskydd för dessa uppgifter.

5.1.4 Skäl för ökad offentlighet

Hos Säkerhetspolisen finns handlingar som innehåller uppgifter om Sveriges historia som är av största betydelse för vårt kulturarv. Vid flera tillfällen har det från regeringens sida uttalats att det är viktigt att sådana handlingar inte undanhålls allmänhetens insyn mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till Säkerhetspolisens verksamhet och enskildas personliga förhållanden. Av intresse härvidlag är handlingar som innehåller uppgifter om svenska myndigheters agerande under tider då landet har befunnit sig i kris eller krigsfara så som var fallet vid tiden för andra världskriget. Hur mycket kände svenska myndigheter till om förintelsen och hur hanterades misstänkta krigsförbrytare och kollaboratörer som flydde hit i krigets slutskede? Sådana frågor hör till dem som ännu inte är till fullo be-

svarade. Vid sidan av hur det offentliga Sverige förhöll sig under andra världskriget kan även enskilda personers agerande under denna period vara av stort intresse, vilket inte minst de senaste årens allmänna debatt har utvisat.

I samband med den s.k. Förintelsekonferensen i Stockholm i januari 2000 kom dessa frågor i fokus. I konferensens slutdeklaration uttalades att alla nödvändiga åtgärder skall vidtas för att samtliga dokument hänförliga till förintelsen skall vara tillgängliga för forskningen.

Intresset för sådan forskning har tilltagit under de senaste årtiondena i takt med att de som överlevde förintelsen – och därmed kan vittna och berätta om vad som hände – blir allt färre. Det har också sagts att behovet av forskning om förhållanden med anknytning till andra världskriget blev särskilt aktuell efter förändringarna i de forna Sovjetrepublikerna. Med förekomsten av nynazism, allmän främlingsfientlighet och spridningen av andra irrläror – och under 1990-talet också ett nytt krig i Europa – har den påtagliga för att inte säga verkliga risken för en upprepning av historien understrukits.

På senare tid har också den gängse svenska synen på Sveriges roll under andra världskriget blivit ifrågasatt. Samtidigt som en del forskare och opinionsbildare hävdar att det pågår en omprövning av Sveriges agerande i förhållande till Nazityskland, menar andra att det alltfjämt saknas en systematisk undersökning av det förflutna som gör det möjligt att över huvud taget tala om förändringar i den svenska historiesynen.

Allmänt anses att den svenska historieuppfattningen har dominerats av en defensiv syn på Sveriges agerande under andra världskriget, inte minst i fråga om neutralitetspolitiken. Det fanns, menar man, i efterkrigstidens Sverige en stor allmänhet som kände tacksamhet till den regering som lyckats undvika krig, och även i det nya världsläge som hade uppstått efter kriget var den svenska regeringen mån om att bibehålla landets neutralitet. Men kritik mot den svenska inställningen framfördes på sina håll, både inom landet och utomlands, och krav restes på en svensk redovisning av den förda politiken. Under åren 1946-1948 utreddes också olika aspek-

ter på Sveriges agerande under krigsåren. I dessa utredningar framkom (bl.a. genom den s.k. Sandlerkommissionen) att svenska myndigheter gjort sig skyldiga till både misstag och allvarliga fel, varvid särskilt nämndes det svenska samarbetet med Tyskland inom säkerhetstjänsten. Även Sveriges förhållande till Sovjetunionen under dessa år, exempelvis i samband med de s.k. baltutlämningarna och Raoul Wallenbergs försvinnande, har kommit att ifrågasättas och kritiserats.

Mot den bakgrund som nu har tecknats väger enligt min mening önskemålen om ökad offentlighet för handlingar från andra världskriget – i syfte att ytterligare förbättra förutsättningarna för forskning och opinionsbildning i frågor med anknytning till den tidsperioden – i sig mycket tungt.

5.1.5 Skäl mot ökad offentlighet

Säkerhetspolisen å sin sida har som nämnts tidigare i och för sig ett berättigat intresse av sekretess för sin verksamhet. Sålunda är det befogat med en begränsad insyn när det gäller Säkerhetspolisens arbetsmetoder i stort och dess resurser. Säkerhetspolisens motståndare verkar ofta i det fördolda och detsamma måste av effektivitets-skäl i princip gälla för Säkerhetspolisen. Detta skäl för sekretess väger dock inte särskilt tungt beträffande förhållanden som ligger så långt tillbaka i tiden som det här är frågan om.

Ett annat skyddsintresse som däremot måste tas på allvar, inte bara för Säkerhetspolisen utan också för enskilda, är att identiteten på dem som lämnar uppgifter, dvs. källorna, inte röjs. Till denna fråga återkommer jag strax.

Vidare kan naturligtvis också personer som av någon annan anledning förekommer i handlingar hos Säkerhetspolisen ha ett starkt intresse av att uppgifter om dem inte blir offentliga, främst personer som av ett eller annat skäl varit föremål för Säkerhetspolisens uppmärksamhet. Det gäller exempelvis uppgifter om personer som det i diskussionerna på senare år har ansetts vara av särskilt intresse att få insyn i, t.ex. uppgifter om svenska medborgare som tillhörde SS, SD eller Gestapo, och som i krigets slutskede eller efter den tyska

kapitulationen återvände till Sverige, samt s.k. quislingar, dvs. personer från ockuperade länder, främst de nordiska och baltiska länderna, som antingen hade tillhört dessa tyska enheter eller på annat sätt gått den tyska ockupationsmakten tillhanda, och som sedan flydde till Sverige.

Säkerligen förekommer det uppgifter av det här slaget hos Säkerhetspolisen, men i vilken utsträckning går inte att säga bestämt. För dessa personer eller deras anhöriga kan det naturligtvis – om de ännu är i livet – vara mycket besvärande om den anonymitet som de hittills har åtnjutit genom sekretesskyddet skulle upphöra. Brottsliga gärningar som sådana personer eventuellt har begått är emellertid sedan länge preskriberade.

En ökad öppenhet kan å andra sidan ha det goda med sig att obefogade misstankar skulle kunna avfärdas mot dem som visar sig ha varit oskyldiga till påstådda missgärningar eller t.o.m. aktivt motverkat sådana, kanske medan de själva ännu är i livet. Ett sådant exempel har redovisats i det föregående. Där kunde det på grund av uppgifter hos Säkerhetspolisen konstateras att en person troligen felaktigt hade förts upp på de allierades s.k. svarta lista.

Det finns hos Säkerhetspolisen också mer harmlösa uppgifter om personer än de som nu har nämnts, t.ex. om politiska sympatier eller andra åsiktsyttringar i en eller annan riktning. Även sådana uppgifter kan naturligtvis, om de kommer i dagen, vara besvärande eller generande för dem eller deras anhöriga. Återigen om de fortfarande är i livet.

Det skäl som oftast anförs mot ett ökat offentliggörande av sådana uppgifter som det nu är frågan om är omsorgen om Säkerhetspolisens källor. Först kan konstateras att källskyddet anses ha betydelse inte bara för uppgiftslämnaren själv och för Säkerhetspolisens pågående verksamhet utan också för Säkerhetspolisens *framtida* verksamhet. Vad som då avses är att presumtiva uppgiftslämnare skulle bli mindre benägna att bistå Säkerhetspolisen med uppgifter eftersom det – alltså i efterhand – har visat sig att detta källskydd inte upprätthållits fullt ut. Dessa farhågor kan naturligtvis inte avfärdas, men något särskilt tungt vägande skäl är det enligt min uppfattning inte, åtminstone inte när det som här eventuellt är fråga om

att åstadkomma en särlösning avseende en mycket speciell period i vår historia som dessutom ligger relativt långt tillbaka i tiden.

För uppgiftslämnarna själva och deras anhöriga ligger naturligtvis identitetsskyddets största betydelse i att de därigenom kan undgå andras missaktning eller rent av repressalier. Förutsatt återigen att de fortfarande är i livet. Och skulle de ännu vara i livet, så torde risken för missaktning och – särskilt – repressalier ha avtagit väsentligt med hänsyn till den avsevärda tid som har gått.

Hur anges då källorna i Säkerhetspolisens handlingar? Namnges de i klartext eller med en beteckning eller görs det blott en hänvisning i mer allmänna ordalag? Mina egna erfarenheter av Säkerhetspolisens arkiv – under denna utredning och som sekreterare i 1987 års SÄPO-kommitté – är inte tillräckligt djupgående för att ge något klart besked härvidlag. Jag kan emellertid inte dra mig till minnes något fall där en uppgiftslämnare har direkt namngivits. Däremot kallades, vill jag minnas, källan i ett ärende för "Fru A". Ett sådant tillvägagångssätt stämmer för övrigt mera väl med den försiktighet, för att inte säga bristande tilltro till diskretion och sekretess, som av naturliga skäl torde känneteckna tjänstemän hos en säkerhetspolis, särskilt när det gäller att nedteckna uppgifter om källor, såväl egna som utomstående.

Detta intryck bekräftas också av vad jag ovan har redovisat om de erfarenheter som kommissionen om judiska tillgångar i Sverige gjorde när de sökte efter uppgifter i Säkerhetspolisens arkiv. Deras intryck var att det på grund av det s.k. absoluta källskyddet oftast inte fanns någon information i arkivhandlingarna om vem som lämnat uppgifterna.

Men även icke namngivna källor är det naturligtvis i och för sig möjligt att identifiera. Upplysningar om på vilket sätt och i vilket sammanhang uppgifterna har lämnats kan, i förening med uppgifternas innehåll, tänkas leda till att personen är att söka i en mindre krets eller rent av kan pekats ut, men helt säker på att man har kommit rätt kan man inte vara.

Av redogörelsen tidigare för förarbetena till sekretesslagen har framgått att sekretessstiden till förmån för enskilda bestämdes med utgångspunkt i att så många som möjligt skall skyddas under sin

livstid och att det var därför som sekretesstiden bestämdes till 70 i stället för 50 år som regeringen då hade föreslagit. Redan den omständigheten att det fanns andra uppfattningar om hur lång sekretesstiden skulle vara är i det här sammanhanget värd att hålla i minnet.

Många av de personer, om vilka det finns uppgifter hos Säkerhetspolisen, lever naturligtvis fortfarande. Om de var i 20-årsåldern vid krigets början, är de i dag i 80-årsåldern; de som var i 40-årsåldern är nu 100 år gamla eller mer. Hur många av dem som lever än i dag är omöjligt att säga.

5.1.6 Intresseavvägningen

Som jag redan sagt väger de skäl som kan anföras till förmån för full offentlighet för uppgifter från tiden för andra världskriget tungt. Visserligen har åtgärder också vidtagits på senare tid, vilka har inneburit att möjligheterna för framför allt forskare att ta del av historiskt material hos Säkerhetspolisen efter hand har blivit betydligt större. Dessa åtgärder är emellertid enligt min mening inte tillräckliga.

Mot intresset av ökad offentlighet för detta material står de intressen av sekretess som Säkerhetspolisen och enskilda personer har. När det gäller hänsynen till Säkerhetspolisen, dvs. främst omsorgen om nuvarande och framtida verksamhet, anser jag att den omsorgen inte är skäl nog för att ensam lägga hinder i vägen för en ökad offentlighet för handlingar från andra världskriget. Här kan också noteras att sekretesstiden till förmån för det allmänna vanligen är kortare än 70 år när det gäller andra jämförbara myndigheters verksamhet. Nämnas kan också att i exempelvis Finland, som har en sekretesslagstiftning jämförlig med vår, är motsvarande sekretess som regel begränsad till endast 25 år.

Den avgörande frågan i sammanhanget är vilken betydelse som skall tillmätas sekretesskyddet av hänsyn till enskilda personer. Det finns förvisso en risk för att personer – främst uppgiftslämnare – som ännu är i livet kan komma att få sin identitet avslöjad om sekretessen avskaffas för handlingar från andra världskriget. Min be-

dömning är emellertid att denna risk inte är så stor eller beaktansvärd att den skall få vara utslagsgivande för om sådana lättnader i sekretessen som det nu är fråga om skall komma till stånd eller ej. Här skall samtidigt understrykas att det finns ett starkt intresse också av att en ökad offentlighet åstadkoms medan sådana människor som har något att berätta ännu finns kvar i livet. Eller som kommissionen om judiska tillgångar i Sverige uttryckte saken i det avsnitt som jag tidigare redovisat:

”I vissa fall skulle det också ha varit önskvärt att intervjua en del personer som ännu är i livet och som förekommer i olika ärenden. Detta är dock i nuläget inte möjligt, eftersom sekretessbestämmelserna hindrar att någon tillfrågas om uppgifter som finns i Säpos arkiv.”

Vid en sammanvägning av nu redovisade omständigheter finner jag att angelägenheten av en ökad offentlighet i detta fall väger tyngre än de intressen som står emot och att det alltså så snart som möjligt bör införas en ordning som gör det möjligt att utan föregående sekretessprövning få tillgång till uppgifter hos Säkerhetspolisen som hänför sig till andra världskriget

5.1.7 Vilka uppgifter?

Vilka uppgifter hos Säkerhetspolisen bör då omfattas av lättnader i nu gällande sekretess? Skall det gälla samtliga uppgifter från en viss tidsperiod eller är det lämpligare – och i så fall möjligt – att från sekretess undanta vissa typer av uppgifter? I den allmänna debatten synes främst frågan om svenska myndigheters förhållningsätt till Tyskland och nazismen under andra världskriget ha lyfts fram. I linje härmed skulle man kunna tänka sig att från sekretess undanta enbart uppgifter som har anknytning till den frågan. Mot en sådan ordning talar emellertid för det första att det är svårt att entydigt precisera vilka uppgifter som närmare bestämt skulle avses med en sådan avgränsning. För det andra skulle det, även om en sådan precisering var möjlig, vara förenat med betydande svårighe-

ter att, med den omfattande dokumentation som finns hos Säkerhetspolisen, i praktiken särskilja dessa uppgifter från andra. Härtill kommer, som just antyddes, att också uppgifter om annat, t.ex. enskilda personers agerande, kan vara nog så intressanta för en historisk belysning av förhållandena i Sverige under den här tiden.

Slutligen kan också kritik av mer principiell art anföras mot en sådan ordning, som ju skulle innebära att statsmakterna genom lagstiftning skulle sätta gränserna för vilka uppgifter som är respektive inte är av intresse att offentliggöra. Exempelvis är det väl uppenbart att inte bara Sveriges och enskilda personers relationer till Tyskland och tyska myndigheter är av intresse. Lika angelägna att kartlägga i ett historiskt perspektiv kan sådana relationer vara i fråga om andra länder, t.ex. de allierade västmakterna och Sovjetunionen.

Det anförda leder till att lättnader i sekretessen enligt min uppfattning bör avse inte bara uppgifter av ett visst slag eller från ett visst område utan samtliga uppgifter hänförliga till den ifrågavarande tidsperioden.

5.1.8 Hur skall den ökade offentligheten genomföras?

För att åstadkomma lättnader i sekretessen när det gäller uppgifter hos Säkerhetspolisen som hänför sig till tiden för andra världskriget finns två olika vägar att gå. Den ena är att generellt sänka de nu ifrågavarande sekretesstiderna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen från 70 till 50 år. Den andra vägen är att avskaffa sekretessen endast för uppgifter från just tiden för andra världskriget medan den 70-åriga sekretessen består i övrigt.

Att den nuvarande sekretesstiden till skydd för enskilda i 9 kap. 17 § bestämdes till just 70 år har, som nämnts tidigare, sin förklaring främst i att Lagrådet vid införandet av sekretesslagen framhöll att en tidsgräns på 70 år gav möjlighet att skydda uppgifter om en person, om än inte under hela levnaden, så åtminstone under en stor del därav och, enligt Lagrådets uppfattning, i vart fall gav ett bättre skydd än en tidsgräns på endast 50 år, vilket var vad regeringen

hade föreslagit. I de flesta sekretessbestämmelser som tar sikte på att skydda enskildas personliga förhållanden är därför sekretesstiden bestämd till 70 år, t.ex. för uppgifter i belastningsregistret och andra polisregister (9 kap. 17 § första stycket 6 och 7), för uppgifter som hör till en förundersökning i brottmål (9 kap. 17 § första stycket 1) och för uppgifter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten (7 kap. 1 och 4 §§). Detta talar naturligtvis i och för sig för att så bör vara fallet även för uppgifter hos Säkerhetspolisen.

För sekretess till skydd för det allmänna är sekretesstiden, på verksamhetsområden jämförbara med Säkerhetspolisens, oftast 40 år. Så är det exempelvis för förundersökningar i brottmål (5 kap. 1 § första stycket 1) och den öppna polisens brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet (5 kap. 1 § första stycket 4). Detsamma gäller i princip för utrikessekretessen och försvarssekretessen (2 kap. 1 och 2 §§), låt vara att regeringen i sekretessförordningen för vissa delar av försvarssekretessen bestämt tiden till 70 år.

När sekretesstiden på 70 år för uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet infördes år 1999 angavs, som har nämnts tidigare, inte några närmare skäl till varför just denna tid valdes. Regeringen uttalade endast att eftersom den absoluta sekretessen avskaffades, så förelåg det skäl att bestämma tiden till 70 år. Såvitt går att utläsa gjordes ingen jämförelse med den sekretesstid på 40 år som i enlighet med det föregående gäller för jämförbara verksamhetsområden, t.ex. för vanliga förundersökningar i brottmål.

Att generellt förkorta sekretesstiden till skydd för enskilda för uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen framstår inte som lämpligt, eftersom det skulle innebära att det infördes en kortare sekretesstid för uppgifter av det slaget hos Säkerhetspolisen samtidigt som motsvarande uppgifter hos den öppna polisen och i sjukvården fortfarande skulle vara underkastade en sekretesstid på 70 år.

Beträffande sekretesstiden till skydd för det allmänna finns däremot enligt min mening i och för sig inget som hindrar en generell förkortning. Emellertid skulle en sådan lösning inte få den effekt som är avsedd här, nämligen en ökad offentlighet för handlingar hos Säkerhetspolisen från tiden för andra världskriget, så länge som en

motsvarande förkortning i enlighet med det nyss sagda inte kan göras beträffande sekretesstiden för uppgifter om enskilda personliga förhållanden. I ett sådant läge skulle ju uppgifter som inte åtnjuter sekretesskydd till förmån för det allmänna enligt 5 kap. 1 § likväl kunna vara underkastade sekretess till förmån för enskild enligt 9 kap. 17 §.

Det anförda leder till slutsatsen att en *generell* förkortning av sekretesstiderna för uppgifter hos Säkerhetspolisen lämpligen inte bör göras utan att det dessförinnan har gjorts en mer allmän översyn av sekretesstiderna i sekretesslagen. En sådan översyn ryms inte i förevarande uppdrag men skulle kunna ske inom ramen för det utredningsarbete som för närvarande pågår i Offentlighets- och sekretesskommittén, i vars uppdrag det bl.a. ingår att göra en allmän översyn av sekretesslagen. Kommitténs arbete beräknas dock vara slutfört först under år 2002. Med hänsyn till de starka skäl som talar för att sekretessen så snart det är möjligt hävs för uppgifter från andra världskriget bör därför enligt min mening resultatet av detta arbete inte avvaktas.

En särlösning som tar sikte på uppgifter hänförliga till just den tiden bör således tillskapas snarast möjligt. Denna skulle innebära en från sekretesshänsyn obegränsad öppenhet för historiska uppgifter från andra världskriget samtidigt som den 70-åriga sekretessen består i övrigt. Ett sätt att åstadkomma en sådan särlösning är att generellt häva sekretessen för samtliga uppgifter i allmänna handlingar hos Säkerhetspolisen som härrör från perioden före en viss tidpunkt, vilken lämpligen bör bestämmas till år 1950 i enlighet med vad som anförts tidigare.

5.1.9 Lagteknisk lösning

Frågan är slutligen om ett sådant undantag från sekretessen bör föras in i sekretesslagen eller om det i stället lämpligen bör tas in i en särskild lag.

Enligt 2 kap. 2 § TF skall som huvudregel en *begränsning* av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag, nämligen sekretesslagen. Sekretessbestämmelser får dock tas in i

annan lag om hänvisning till den görs i sekretesslagen. I förarbetena till bestämmelsen anförde departementschefen att tanken bakom kravet på att sekretessreglerna skall hållas samman i en särskild lag är att lagstiftare, myndigheter och allmänhet utan svårighet skall kunna bilda sig en uppfattning om samtliga de begränsningar som gäller i principen om allmänna handlingars offentlighet och samtidigt få ett begrepp om reglernas inbördes sammanhang och systematik.³⁹

Vad som nu föreslås är i och för sig ingen begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar utan tvärtom en utvidgning av denna rätt i förhållande till vad som gäller i dag. De skäl som talar för att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges i en särskild lag gör sig dock enligt min mening gällande även i detta sammanhang. Regleringen bör därför göras i sekretesslagen. De bestämmelser som berörs är 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § samt en övergångsbestämmelse i en lag från år 1996 om ändring i sekretesslagen.

5.2 Besked till en person om det finns uppgifter om honom hos Säkerhetspolisen eller ej

5.2.1 Inledning

Som har nämnts inledningsvis innebär sekretesslagens bestämmelser att sekretess kan gälla redan för uppgift om huruvida det över huvud taget finns någon uppgift om en person hos Säkerhetspolisen eller ej. Detta innebär att en person som begär ett sådant besked kan få sin begäran avslagen och detta även om några uppgifter inte finns. På samma sätt kan en person, som i och för sig får ta del av

³⁹ Prop. 1975/76:160 s. 78 f.

uppgifter om sig själv, inte vara säker på att det inte också finns andra uppgifter än de som har lämnats ut.

I den kritik som från flera håll har riktats mot detta förhållande har det bl.a. hänvisats till att de lättnader i sekretessen som avsågs med 1999 års lagstiftning, dvs. bl.a. en ökad öppenhet i fråga om uppgifter hos Säkerhetspolisen, inte har kommit till stånd i praktiken.

I och med den nya lagstiftningen avskaffades den absoluta sekretess som tidigare gällde för uppgifter hos Säkerhetspolisen. Detta innebar bl.a. att en enskild numera kan få ut uppgifter om sig själv, något som tidigare var helt omöjligt. Även när en sådan ansökan prövas måste emellertid hänsyn tas till Säkerhetspolisens intresse av sekretess för verksamheten. Denna prövning sker med tillämpning av 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen, som efter 1999 års ändringar innehåller ett omvänt skaderekvisit. Därmed gäller sekretess för uppgifter hos Säkerhetspolisen om det inte i det enskilda fallet står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att verksamheten skadas. Detta innebär att det föreligger en presumtion *för sekretess* i dessa ärenden eller, med andra ord, att huvudregeln är att uppgifter hos Säkerhetspolisen är hemliga och kan lämnas ut endast i sådana undantagsfall där det är klart att ett utlämnande kan ske utan skada för verksamheten.

Med den nya lagstiftningen fick den enskilde också en principiell rätt att få ut uppgifter om sig själv. Detta åstadkoms genom att den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 4 § sekretesslagen gjordes tillämplig på uppgifter också i SÄPO-registret. I denna bestämmelse stadgas att sådan sekretess som är föreskriven till skydd för den enskilde – i exempelvis 9 kap. 17 § – inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Bestämmelsen i 14 kap. 4 § är emellertid inte tillämplig i de situationer som det nu gäller, där det är en sekretessbestämmelse till skydd för Säkerhetspolisens egen verksamhet som ligger till grund för att uppgiften skall vara belagd med sekretess (5 kap. 1 §).

Tillämpningen av den nya lagstiftningen var föremål för en interpellationsdebatt i Riksdagen den 26 november 1999. I den debatten anförde justitieminister Laila Freivalds bl.a. följande:⁴⁰

”Tidigare kunde Säkerhetspolisen inte lämna ut några registeruppgifter över huvud taget, hur harmlösa de än var. En konsekvens av lagändringen är att den som finns i registren på grund av att Säkerhetspolisen tidigare visat intresse för henne eller honom kan få reda på det. Det finns nu också ett antal personer som har fått ta del av uppgifter om sig själva.

Säkerhetspolisens generaldirektör Anders Eriksson redovisade i en artikel i Svenska Dagbladet för ett par veckor sedan statistik över beslut i ärenden om begäran att få ut uppgifter som kommit in efter lagändringen. Säkerhetspolisen hade t.o.m. den 30 september avgjort 736 sådana ärenden. I 685 av ärendena har sökanden fått avslag medan 51 personer har fått ut uppgifter om sig själva.

Säkerhetspolisen har gjort bedömningen att bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen innebär hinder mot att lämna ut också upplysningar om att personer inte förekommer i ärende hos Säkerhetspolisen eller i SÄPO-registret. Att så många fått avslag beror därför på att av samtliga prövade ansökningar, dvs. 736, förekom 81 av sökandena i SÄPO:s register. Således förekom endast 11 procent av dem som begärt uppgifter i registret. Eftersom 51 av dessa fått ut uppgifter innebär det att bara 30 av de 685 som fått avslag faktiskt förekommer hos Säkerhetspolisen. De som fått avslag fast de finns i registren förekommer där på grund av att de är intressanta för Säkerhetspolisen i dag.”

5.2.2 Överväganden

Först skall här erinras om att ett resultat av 1999 års ändringar i lagstiftningen om polisregister och sekretess var att SÄPO-registret numera omfattar endast själva registret och inte – som tidigare – även handlingar som finns i akter under registret. Detta innebär att en person som begär att få veta om han är registrerad i SÄPO-registret, och får avslag på en sådan begäran, därmed *inte* har fått besked om att det över huvud taget inte finns några uppgifter i handlingar i Säkerhetspolisens arkiv. Anledningen till att ett sådant

⁴⁰ Riksdagens prot. 1999/2000:34 s. 9. Den artikel som omnämns i referatet, av före säkerhetspolischefen Anders Eriksson, var införd i *Svenska Dagbladet* den 10 november 1999 (s. 12); en ytterligare artikel av samme författare i samma ämne var införd den 22 december 1999 (s. 14).

besked inte säger något om detta är helt enkelt att alla uppgifter som finns i arkivet inte är registrerade i SÄPO-registret. Samtliga uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen är med andra ord inte registrerade uppgifter. Till registret förs endast – med de begränsningar som polisdatalagen anger – sådana uppgifter som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Ett exempel: Om någon skriver ett brev till Säkerhetspolisen och till brevet fogar en lista över personer som var närvarande vid ett visst föreningsmöte, men dessa personuppgifter saknar betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet, så kommer uppgifterna inte att registreras i SÄPO-registret. Efter att ha diarieförts arkiveras brevet och närvarolistan i arkivet. De i listan omnämnda personerna är därmed inte registrerade i SÄPO-registret men uppgifter om dem finns i Säkerhetspolisens arkiv. Sådana uppgifter är inte sökbara med utgångspunkt endast i de i listan omnämnda personernas namn och det är därmed i praktiken omöjligt att få fram dessa uppgifter.

Detta förhållande anses på sina håll som otillfredsställande och utgör också en del i den kritik som har framförts, men inte den del som denna kritik i första hand har tagit sikte på.

Den gäller i stället det förhållandet att det kan hända att en person som är – eller inte är – registrerad i *SÄPO-registret* inte får klart besked om hur det förhåller sig därmed. Det kan exempelvis vara så att en person som i och för sig kan acceptera att innehållet i en uppgift inte lämnas ut anser sig böra kunna få reda på åtminstone om han är registrerad eller ej.

Anledningen till att Säkerhetspolisen i sådana situationer anser sig inte kunna lämna ut en uppgift av det slaget är att redan kunskapen om att det finns – eller inte finns – uppgifter om en person i SÄPO-registret kan skada verksamheten. Ett exempel, som också åberopas i förarbetena, är att om – i en personkonstellation som varit föremål för Säkerhetspolisens intresse – det kommer fram att någon eller några av dem är registrerade men inte andra, så skulle det med den kunskapen vara möjligt för dem att sluta sig till hur Säkerhetspolisen har bedrivit eller t.o.m. bedriver sin verksamhet i just det ärendet. Med sikte på denna fråga sägs det i förarbetena att det skulle kunna vara till stor skada för en utredning om det röjdes

för vederbörande person såväl att han är föremål för polisens intresse som att han inte är det och att det därför är viktigt att det av en förfrågan om att få ut uppgifter ur registret inte skall behöva framgå om en person förekommer i registret eller inte. Vidare framhölls ”att underrättelseverksamhetens natur är sådan att det endast i speciella fall torde kunna komma i fråga att lämna ut uppgifter, och att, om ett sådant fall inte föreligger, regeringen utgick från att även en uppgift om att en person inte är registrerad sekretessbeläggs med stöd av 5 kap. 1 § sekretesslagen.”⁴¹

När en sådan begäran avslås sker det alltså med hänvisning till att det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, dvs. med tillämpning av det omvända skaderekvisit som infördes i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen i samband med 1999 års reform av polisregisterlagstiftningen.⁴²

Med hänsyn redan till den utformning som lagstiftningen sålunda fick i den här delen (med ett omvänt skaderekvisit) och till de nyss nämnda förarbetsuttalandena om tillämpningen är det enligt min mening inte möjligt att instämma i påståendena om att Säkerhetspolisen i sin sekretessprövning i de enskilda fallen tillämpar en praxis som är alltför restriktiv. Inte heller ger de statistiska uppgifter som har redovisats om hur Säkerhetspolisen behandlar sådana framställningar något fog för att så skulle vara fallet.

En annan sak är att jag samtidigt har en viss förståelse för dem som är besvikna och hävdar att 1999 års reform inte blev som de hade tänkt sig. I förarbetena till reformen framhölls att möjligheterna till insyn i polisens register skulle öka, varvid särskilt framhölls ”att den enskilde skulle få en principiell rätt att få ut uppgifter om sig själv från samtliga polisregister.” Att på så sätt tala om en principiell rätt för den enskilde att få ut uppgifter om sig själv samtidigt som en tillämpning av det omvända skaderekvisitet i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen i praktiken omöjliggör detta annat än i – som det uttrycks i förarbetena – speciella fall, kan ha skapat förväntningar hos enskilda om en mindre restriktiv tillämpning än den

⁴¹ Prop. 1997/98:97 s. 68.

⁴² Se Regeringsrättens avgörande i RÅ 2000 ref. 15.

som bestämmelsernas innehåll i förening med de redovisade förarbetsuttalandena i själva verket sammantaget ger uttryck för.

Tillräckliga skäl för att nu föreslå någon ändring i reglerna finns det emellertid inte.

Dock vill jag tillägga att *om* viljan är att skapa förutsättningar för en tillämpning som är mindre restriktiv än den nuvarande, så skulle förmodligen ett rakt i stället för ett omvänt skaderekvisit kunna bidra till det.

För övrigt är jag för egen del inte övertygad om att 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen måste innehålla ett omvänt skaderekvisit. Först kan konstateras att nästan alla andra bestämmelser om sekretess till skydd för allmän verksamhet innehåller ett rakt skaderekvisit. Sålunda gäller ett rakt skaderekvisit för den s.k. försvarssekretessen i 2 kap. 2 § sekretesslagen och därmed också för den underrättelseverksamhet som Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänster bedriver.

Det skäl som i förarbetena åberopas för att ett omvänt skaderekvisit skall gälla för den polisiära underrättelseverksamheten var att verksamhetens art motiverar en skärpt sekretess, vilket ju i och för sig är invändningsfritt. Men skillnaden mellan att övergå från absolut sekretess till ett sekretesskydd med endast ett rakt i stället för ett omvänt skaderekvisit skall inte överdrivas. Klart står sålunda att i en situation som den som åberopades som exempel i förarbetena, resultatet hade blivit detsamma – dvs. uppgifterna hade inte lämnats ut – vare sig sekretessprövningen hade skett med ett rakt i stället för ett omvänt skaderekvisit.

Däremot skulle det med ett rakt skaderekvisit förmodligen ges större utrymme, än med det nuvarande omvända rekvisitet, att vid skadeprovningen beakta det självklara förhållandet – som också understryks i förarbetena – att skaderisken normalt minskar med tiden.⁴³

⁴³ Här kan nämnas att Ekosekretessutredningen (Ju 1997:04) i en särskild skrivelse i februari 1999 har uppmärksammat regeringen på vissa negativa konsekvenser av den nya lagstiftningen om polisens register (bl.a. om skaderekvisitens utformning) och därvid föreslagit att vissa frågor lämpligen kan överlämnas för fortsatta överväganden till den i

avsnitt 4.2.6 nämnda Offentlighets- och sekretesskommittén (SOU 1999:53 s. 110 och bilaga 2).

6 Kostnadskonsekvenser

Med tanke på att Säkerhetspolisen i dag i en inte obetydlig omfattning handlägger framställningar om utfående av uppgifter som de dessutom i varje enskilt fall måste pröva med tillämpning av ett skaderekvisit är det inte säkert att den föreslagna ändringen i fråga om uppgifter från andra världskriget kommer att medföra något merarbete, snarare är jag benägen att tro att det blir tvärtom. Eventuellt ökade – eller minskade – kostnader kan emellertid inte anges med någon rimlig grad av säkerhet.

Det förhållandet att en stor mängd handlingar inte längre kommer att vara omfattade av sekretess borde dock innebära minskade kostnader för arkiveringen i sig, eftersom dessa handlingar inte längre kommer att behöva förvaras på samma säkra sätt som tidigare.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap. 1 §

Paragrafen har kompletterats med ett nytt femte stycke. Bestämmelsen i det nya stycket innebär att uppgifter som hänför sig till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet samt dess verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism inte längre skall vara underkastade sekretess om de ingår i allmänna handlingar som tillkommit före år 1950.

Vid avgörande av om en handling tillkommit före eller efter år 1950 skall de principer som ligger till grund för 1 kap. 10 § sekretesslagen vara bestämmande. Detta innebär bl.a. att det i första hand är handlingens datum som är avgörande. Om handlingen inte är daterad, bör man i allmänhet kunna göra en ungefärlig datering av denna med ledning av dess innehåll. Även Säkerhetspolisens ankomststämpel eller en anteckning i dess diarium om inkommandet eller upprättandet av handlingen kan ligga till grund för prövningen.⁴⁴

⁴⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 88.

9 kap. 17 §

Motsvarande ändring har införts i ett nytt femte stycke i denna paragraf. Ändringen innebär att uppgifter hos Säkerhetspolisen som är hänförliga till de verksamheter som anges i punkterna 1-4 och 6 och som ingår i allmänna handlingar som tillkommit före år 1950 inte längre skall vara underkastade sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Vid avgörande om en handling tillkommit före eller efter år 1950 gäller vad som anförts ovan under 5 kap. 1 §.

7.2 Förslaget till ändring av övergångsbestämmelsen till lagen (1996:628) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Andra meningen är ny och innebär att uppgifter i ärenden enligt gamla bestämmelser om personalkontroll som möjligen kan ingå i allmänna handlingar som tillkommit före 1950 inte heller skall vara underkastade sekretess.