

Lagrådsremiss

Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – en kompletterande sekretessbestämmelse för Natoinformation

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 5 juni 2025

Carl-Oskar Bohlin

Samuel Rudvall
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nato. Samarbetet förutsätter ett omfattande informationsutbyte med Nato och mellan allierade vilket i sin tur bygger på att informationsutbytet kan ske på ett säkert och förtroligt sätt. Natomedlemskapet ställer därmed flera krav på att Sverige kan hantera alliansens information på ett korrekt sätt. I lagrådsremissen föreslås vissa lagändringar som syftar till att säkerställa att Sverige kan uppfylla Natos krav på informationshantering.

Förslagen innebär bl.a. att en kompletterande sekretessbestämmelse införs i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen med innebörden att sekretess ska gälla för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämrats om uppgiften röjs, och att motsvarande sekretess ska gälla för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.

Därutöver föreslås vissa följdändringar och ändringar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter med anledning av den föreslagna sekretessbestämmelsen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Natomedlemskapet och kraven på informationshantering	7
4.1	Gällande rätt	8
4.1.1	Offentlighets- och sekretesslagstiftningen.....	8
4.1.2	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	8
4.1.3	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	9
4.1.4	Sekretessbestämmelser till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer	10
4.2	Natos regelverk om informationshantering	12
4.2.1	Natos styrande dokument	12
4.2.2	Natos viktigaste principer för informationshantering	13
4.2.3	Klassificering och märkning av uppgifter	14
4.2.4	Information som är märkt Nato Unclassified	14
4.2.5	En klassificering eller markering gäller som regel för handlingen i sin helhet.....	14
4.2.6	Processer för nedklassificering och avklassificering av handlingar är styrande för sekretesstiden inom Nato	15
4.3	Nordisk utblick	16
4.3.1	Danmark	16
4.3.2	Finland.....	16
4.3.3	Norge.....	18
5	Behovet av en ny sekretessbestämmelse	19
5.1	Sekretess till skydd för allmänna intressen.....	19
6	Den nya sekretessbestämmelsen	22
7	Sekretessbrytande bestämmelser.....	29
8	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.....	33
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	34
10	Konsekvenser.....	35
11	Författningskommentar.....	36
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess	39
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	40

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	42
----------	--	----

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)¹

dels att nuvarande 15 kap. 1 b § ska betecknas 15 kap. 1 c §,

dels att 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 15 kap. 1 b § ska sättas närmast före 15 kap. 1 c §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

1 b §

Sekretess gäller för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

3 §²

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen

Sekretessen enligt 1, 1 a, 1 b och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen

¹ Senaste lydelse av 15 kap. 1 b § 2013:972.

² Senaste lydelse 2019:937.

(2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. *om* krigsfångar och andra skyddade personer.

(2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. *rörande* krigsfångar och andra skyddade personer.

6 §³

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *rikets* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *Sveriges* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade den 14 juli 2022 att en sakkunnig person skulle biträda Regeringskansliet med att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö 2022:A). Uppdraget slutredovisades den 15 december 2023. Redovisningen är omfattande och innehåller förslag inom flera olika områden. Den fortsatta beredningen av förslagen har delats upp i flera delar.

I promemorian Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess (Ds 2024:34) föreslås bl.a. att en ny sekretessbestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) med anledning av det svenska Natomedlemskapet. Därutöver föreslås vissa förordningsändringar. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats ([regeringen.se](https://www.regeringen.se)) och i Försvarsdepartementet (Fö2024/02052).

4 Natomedlemskapet och kraven på informationshantering

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 ansökte Sverige och Finland om medlemskap i Nato i maj 2022. Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i alliansen. Integrationen av Sverige i Natos politiska och militära strukturer har gått snabbt men arbetet med att fullt ut inlemma Sverige i alliansens planer och förmågor kommer att fortgå (se t.ex. Totalförsvaret 2025–2030, prop. 2024/25:34 s. 9).

Samarbetet inom Nato förutsätter ett omfattande informationsutbyte mellan Nato och allierade och mellan allierade vilket i sin tur bygger på att informationsutbytet kan ske på ett säkert och förtroligt sätt. Sverige har redan före medlemskapet, som partnerland till Nato, under längre tid delat information med alliansen och dess medlemsländer. Som allierad i Nato har Sverige dock ett mer omfattande samarbete och regelmässigt informationsutbyte med Nato och allierade länder. Medlemskapet ställer större krav i detta avseende. Som allierad i Nato har Sverige åtagit sig att följa Natos regelverk om informationshantering som gäller inom alliansen.

Sveriges befintliga regelverk ger goda möjligheter att säkerställa att information som delas med eller härrör från Natosamarbetet skyddas. Natos regelverk om informationshantering är dock delvis uppbyggt på ett annat sätt än det svenska och omfattar bl.a. alla typer av uppgifter som delas inom ramen för Natosamarbetet. I lagrådsremissen föreslås vissa lagändringar som syftar till att säkerställa att Sverige kan uppfylla Natos krav på informationshantering.

4.1 Gällande rätt

4.1.1 Offentlighets- och sekretesslagstiftningen

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlagar, exempelvis genom yttrandefriheten, meddelarfriheten för tjänstemän och genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om rätten att få ta del av allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen (hädanefter TF).

Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan dock begränsas genom sekretess. Sekretess innebär en begränsning i allmänhetens rätt att ta del av handlingen, men också en tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska framgå av en särskild lag, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), hädanefter OSL, eller lag som den hänvisar till. Regeringen får efter bemyndigande i lag genom förordning meddela närmare föreskrifter om en sådan bestämmelses tillämplighet, se 2 kap. 2 § TF. I offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) finns föreskrifter om tillämpningen av vissa bestämmelser i OSL.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas, bl.a. om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL).

4.1.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelses tillämplighet begränsas i regel av tre rekvisit. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, dess räckvidd och dess styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda personliga förhållanden eller som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller mellanfolklig organisation eller som rör totalförsvaret.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några sekretessbestämmelser har emellertid en obegränsad räckvidd. Uppgiften omfattas då av sekretess oavsett var den förekommer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. samma lag till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens *styrka* brukar bestämmas med utgångspunkt i en avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn – vilket typiskt sett anses särskilt stort när det finns inslag av myndighetsutövning – och intresset av skydd för uppgiften. Avvägningen mellan dessa intressen kommer normalt till uttryck genom att bestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används i stället omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en uppgift får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Det förekommer också bestämmelser som inte innehåller skaderekvisit, men som i stället innehåller andra typer av rekvisit som beskriver under vilka förutsättningar sekretess gäller. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL om internationellt samarbete avseende civil sjötrafikövervakning, som anger att sekretess gäller för viss uppgift, om en medlemsstat i Europeiska unionen (EU) begär det. Vidare finns det flera bestämmelser som anger att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

4.1.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär såväl handlingssekretess, dvs. att handlingar i vilka uppgifter som omfattas av sekretess förekommer inte får lämnas ut, som tystnadsplikt, dvs. att sådana uppgifter inte heller får föras vidare. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen (hädanefter YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen. I några fall har emellertid även tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Av 7 kap. 22 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 4 § första stycket 3 YGL följer vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs måste lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 111).

4.1.4 Sekretessbestämmelser till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Försvarssekretess

I 15 kap. 2 § OSL anges att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Föremål för försvarssekretessen är de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (se 1 § lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap). Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Bestämmelsen om försvarssekretess gäller alltså inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på till exempel den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret, dvs. all verksamhet som rör totalförsvaret.

Begreppet rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten till skydd för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten har i första hand ansetts ta sikte på totalförsvaret.

Bestämmelsen om försvarssekretess har ett rakt skaderekvisit. Det innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att ett röjande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för Sveriges säkerhet.

Bestämmelsen om försvarssekretess är en primär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § OSL), vars räckvidd inte har begränsats. Bestämmelsen ska därmed tillämpas av alla myndigheter och organ som är skyldiga att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen.

Försvarssekretessen överlappas delvis av andra sekretessbestämmelser. Känsliga uppgifter som ska skyddas till exempel enligt ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande kan också omfattas av andra bestämmelser i 15 kap. OSL, exempelvis bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 §.

Utrikessekretess

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör bl.a. en annan stat eller mellanfolklig organisation, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Även denna bestämmelse har en obegränsad räckvidd och är försedd med ett rakt skaderekvisit.

När det gäller uppgifter som Sverige får från en annan stat eller mellanfolklig organisation är avsändarens uppfattning i sekretessfrågan inte ensam avgörande för om uppgiften ska hållas hemlig, även om avsändarens intresse av sekretess kan ha betydelse för sekretessprövningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig kan det enligt förarbetena dock vara ett skäl för att anse att ett utlämnande stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser (se prop. 1994/95:112 s. 29).

Även andra bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga på denna typ av uppgifter, till exempel bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL om sekretess i det internationella samarbetet.

Sekretess i det internationella samarbetet

Enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för en uppgift som en svensk myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal. I likhet med övriga sekretessbestämmelser i samma kapitel är bestämmelsen försedd med ett rakt skaderekvisit.

Bestämmelsen infördes mot bakgrund av att utrikessekretessen bedömdes som otillräcklig för att skydda uppgifter som Sverige får del av inom ramen för EU-samarbetet. Till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL saknar uppgiftens närmare innehåll, art eller karaktär betydelse för bestämmelsens tillämplighet (prop. 2012/13:192 s. 44). Det är tillräckligt att det rör sig om en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett sådant avtal som anges i bestämmelsen. Endast sådana uppgifter som myndigheten har fått som en direkt följd av rättsakten eller avtalet träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av rättsakten eller avtalet i fråga omfattas inte (prop. 2012/13:192 s. 43). Därtill förutsätter bestämmelsen normalt att det i den aktuella EU-rättsakten eller det aktuella avtalet finns en tydlig sekretessbestämmelse (prop. 2012/13:192 s. 35). För att sekretess ska gälla hos en annan myndighet som därefter får uppgiften, måste det finnas en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess.

Bestämmelsen tillkom främst för att säkerställa sekretessen i EU-samarbetet även om den kan tillämpas också utanför ramen för det samarbetet. I bestämmelsen nämns utöver EU-rättsakter och av EU ingångna avtal även ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation. Som exempel på sådana avtal anges i förarbetena bilaterala avtal eller s.k. blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft (prop. 2012/13:192 s. 43).

Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL är inte tillräcklig för att Sverige ska uppfylla de krav på informationshantering som gäller inom Nato. Sverige är till följd av medlemskapet bundet av Natos interna regelverk. Nordatlantiska fördraget (SÖ 2024:1) innehåller dock i sig inga bestämmelser om informationshantering eller informationsdelning. Regler om informationsdelning och kraven på informationshantering inom Nato följer i stället av beslut som antagits av Nato. Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL omfattar uppgifter som delas på grund av bindande EU-rättsakter men inte uppgifter som delas på grund av rättsakter som gäller till följd av Sveriges Natomedlemskap. Bestämmelsen är inte heller tillämplig i fråga om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som inom Natosamarbetet

regleras av ett särskilt avtal; avtalet den 6 mars 1997 mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet (SÖ 2024:7). Sverige får nämligen inte uppgifterna på grund av detta avtal (avtalet reglerar i stället medlemsländernas åtaganden i fråga om hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter). Det rör sig inte heller om ett avtal som riksdagen behövt godkänna.

4.2 Natos regelverk om informationshantering

4.2.1 Natos styrande dokument

Som Natomedlem åtar sig Sverige alla bindande åtaganden som beslutats inom alliansen sedan dess tillkomst. De två huvudkomponenterna är dels alla beslut som fattats i Nordatlantiska rådet, dels vissa internationella avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna. När det gäller informationshantering regleras vissa åtaganden som avser säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i avtal mellan medlemsländerna (se Ds 2023:22) och i övrigt av beslut som fattats av Nordatlantiska rådet eller av en kommitté efter delegation. Beslut kan vara i form av policyer, direktiv till dessa eller i andra former.

De styrande dokument som lägger fast principerna för informationshantering inom alliansen är Natos informationshanteringspolicy (NATO Information Management Policy; NIMP, C-M[2007]0118) med tillhörande direktiv (Primary Directive on Information Management; PDIM, C-M[2008]0113). Regleringen i informationshanteringspolicyn är på en övergripande nivå medan direktivet närmare anger hur policyn ska tolkas och tillämpas. Det finns därutöver andra former av riktlinjer och rekommendationer. Av de andra policyer som ska läsas tillsammans med informationshanteringspolicyn bör följande särskilt nämnas:

- Natos samlade regelverk om säkerhetsskydd (Security within the North Atlantic Treaty Organisation, C-M[2002]49-REV1)
- Natos policy om hantering av icke-klassificerad Natoinformation (The management of Non-Classified NATO Information, C-M[2002]60)
- Natos policy om offentliggörande av Natoinformation (Policy on the Public Disclosure of NATO Information, C-M[2008]0116-REV1)
- Natos policy om förvaring och hantering av Natoinformation (Policy on the retention and disposition of NATO information, C-M[2009]0021)
- Förtydligande av informationshanteringspolicyn i fråga om ärendehantering inom Nato (NATO Records Policy, C-M[2011]0043).

Regelverket för informationshantering inom alliansen är omfattande och detaljerat. Det behöver inte genomföras ordagrant men förutsätter att medlemsländerna vidtar åtgärder för att säkerställa att den nationella lagstiftningen ger i vart fall samma skydd för uppgifter som Natoreglerna.

Kommittéerna inom Nato har delvis överlappande ansvarsområden. Det förekommer därför att en och samma fråga regleras av flera styrdokument,

vilket i några fall har fått till följd att begreppsanvändningen inom Nato kommit att delvis skilja sig åt.

4.2.2 Natos viktigaste principer för informationshantering

Nato är en försvarsallians mellan stater vars målsättning är att bevara fred och säkerhet i det euroatlantiska området. Det mest centrala i Natosamarbetet är de ömsesidiga försvarsgarantier som gäller mellan medlemsländerna och den gemensamma försvarsplaneringen. Samarbetet förutsätter att känsliga uppgifter kan delas förtroligt inom alliansen. Informationshanteringen internt inom alliansen och i förhållande till utomstående omgärdas därför av ett omfattande regelverk. I Natos informationshanteringspolicy NIMP punkterna 5–11, anges sju grundläggande principer som informationshanteringen vilar på.

De tre mest centrala av dessa principer är att information betraktas som en gemensam resurs inom alliansen (Information is a Corporate Resource) tillsammans med principen om ägandeskap och förvaltare (Information Ownership and Custodianship) och principen om informationsdelning (Information Sharing).

Principen om ägandeskap och förvaltare ger uttryck för en vetorätt för ursprungsinnehavaren (originator control), vilket innebär att den som har upprättat en handling, ursprungsinnehavaren, har rätt att utöva kontroll över handlingen under hela dess livscykel. I praktiken gäller detta för uppgifter som är markerade som Nato unclassified eller som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt Natos klassificeringssystem. En handling ska vid varje tidpunkt under sin livscykel ha en ursprungsinnehavare. Det ska vara tydligt utpekad vem som är ursprungsinnehavare, informationsägare och förvaltare. Som regel är dock ursprungsinnehavaren även informationsägare fram tills dess att uppgifterna arkiveras. Det är ursprungsinnehavaren som avgör klassificering eller märkning för en handling (se avsnitt 4.2.3).

Principen om informationsdelning kommer till uttryck genom ett ansvar att dela information (responsibility-to-share) till den som har behov av informationen (need-to-know).

Vidare anges att informationshantering är en grundläggande skyldighet för medlemsstaterna, vilket ställer krav på ledarskap och organisationsstruktur (Leadership and Organisational Structure). Informationsbehovet ska också planeras.

Utöver de sju grundprinciperna finns ytterligare utgångspunkter för informationshanteringen. För att främja interoperabilitet och samarbete mellan medlemsländerna ska information struktureras på ett standardiserat sätt (information standardisation). Information ska också skyddas med avseende på konfidentialitet (confidentiality), riktighet (integrity), tillgänglighet (availability), oavvislighet (non-repudiation) och äkthet (authentication).

4.2.3 Klassificering och märkning av uppgifter

Information i Nato indelas i kategorierna Classified, Unclassified eller Public. Klassificerad information delas in i någon av de fyra säkerhetsskyddsklasserna Nato Restricted (NR), Nato Confidential (NC), Nato Secret (NS) eller Cosmic Top Secret (CTS). Natos säkerhetsskyddsklasser motsvarar de svenska säkerhetsskyddsklasserna begränsat hemlig konfidentiell, hemlig och kvalificerat hemlig, enligt 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Information som är märkt Nato Unclassified markerar att informationen tillhör Nato och får endast hanteras och spridas på anvisat sätt. Information i kategorin Public är sådan information som får göras eller har gjorts allmänt tillgänglig, dvs. som är offentlig. Uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd eller som är markerade Nato Unclassified kan i vissa fall, utan att först avklassificeras, lämnas till en aktör utanför Nato. Handlingen förses då med en markering (marking) om det. Det finns också administrativa markeringar (administrative markings) som indikerar att det gäller ytterligare begränsningar för hanteringen av en handling men de kan också innebära att känsliga handlingar har en viss tillåten spridning för ett visst ändamål. De administrativa markeringarna inom Nato är Commercial, Legal, Management, Medical, Personal och Staff. Handlingar med vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan också ingå i en specialkategori och ha en markering inom parentes som visar att det är fråga om en särskild typ av uppgifter.

4.2.4 Information som är märkt Nato Unclassified

Information som är märkt Nato Unclassified är typiskt sett av mindre skyddsvärde men får endast hanteras och spridas på anvisat sätt. Nato Unclassified intar en mellanställning mellan säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och offentlig information. Uppgifterna får användas för officiellt bruk dvs. får vid behov spridas mellan myndigheter, men får inte lämnas ut till allmänheten eller publiceras på internet. En stor del av Natos information är märkt Nato Unclassified.

4.2.5 En klassificering eller markering gäller som regel för handlingen i sin helhet

Som regel gäller Natos klassificering av en handling för handlingen i sin helhet och därmed samtliga uppgifter som finns i handlingen. En handling klassificeras utifrån dess mest känsliga uppgifter. Är en handling markerad som Nato Unclassified avser det alltså handlingen i sin helhet. Det förekommer dock att olika stycken i en handling förses med skilda klassificeringar eller kategoriseringar dvs. olika säkerhetsskyddsklasser eller Nato Unclassified.

4.2.6 Processer för nedklassificering och avklassificering av handlingar är styrande för sekretesstiden inom Nato

Nato bedriver ett arbete för ökad öppenhet. En utgångspunkt för arbetet är att allmänheten ska ges den insyn som är möjlig. Det finns två processer inom Nato som kan leda till att en handling nedklassificeras eller avklassificeras och offentliggörs: den systematiska processen (Systematic process) och ad hoc-processen (Ad Hoc process). Processen för nedklassificering och offentliggörande regleras närmare i Natos Directive on the Public Disclosure of Nato Information (AC/324-D[2014]0010-REV2). En handling som är märkt Nato Unclassified eller högre behöver avklassificeras innan den kan offentliggöras.

Inom ramen för den systematiska processen görs årligen en revision av Natohandlingar som är äldre än trettio år. Handlingar som är Nato Unclassified avklassificeras och offentliggörs då utan närmare prövning.

När det gäller handlingar som Nato har säkerhetsskyddsklassificerat görs dock en bedömning av den enskilda handlingen, i en process som inkluderar medlemsstaterna. Nato Restricted-handlingar nedklassificeras vanligen efter trettio år till Nato Unclassified och avklassificeras som regel ett år därefter. När det gäller de högre säkerhetsskyddsklasserna Nato Confidential och Nato Secret ska medlemsstaterna för varje handling avgöra om den i sin helhet kan avklassificeras och offentliggöras, eller om detta kan ske vid en given tidpunkt inom tio år eller om handlingen behöver fortsätta hemlighållas. I det senare fallet förlängs sekretessen med ytterligare tio år. Förfarandet sker genom s.k. tyst procedur (Silence procedure), dvs. avstår en medlemsstat från att yttra sig, anses det utgöra ett medgivande om att handlingen kan avklassificeras och offentliggöras. Nato kan också besluta att en handling ska undantas från den systematiska processen om den omfattas av något av de undantag som särskilt regleras (Nato Exemptions). För vissa typer av handlingar görs enligt regelverket en motsvarande översyn först efter femtio år.

Det finns därutöver en skyldighet för ursprungsinnehavaren att regelmässigt göra en bedömning av om en handling kan nedklassificeras. Inom vilket tidsintervall detta ska ske avgörs utifrån vilken kategori av information det gäller.

Inom ramen för ad hoc-processen sker i stället en prövning efter att behörig myndighet i ett medlemsland ställt en förfrågan om detta. När handlingen upprättades saknar i dessa fall betydelse. Det är ofta fråga om omfattande och tidskrävande processer för att handlägga en förfrågan. Såväl interna enheter i Nato som de olika medlemsstaterna ska tillfrågas. Rutinerna och handläggningstiderna skiljer sig även åt beroende på om uppgifterna kommer från Natos högkvarter eller från det militära överhögkvarteret SHAPE. Ett stort antal handlingar nedklassificeras eller avklassificeras efter förfrågan från medlemsstaterna.

Även om utgångspunkten är att en handling hanteras i dess helhet är det inom ramen för båda processerna möjligt att besluta om att vissa delar i en handling ska omklassificeras.

4.3 Nordisk utblick

Nedan följer en kortare sammanställning över hur regleringen ser ut i vissa av de nordiska länderna, vilka alla är Natoallierade, i fråga om skyddet av information inom Natosamarbetet.

4.3.1 Danmark

Handlingsoffentlighet i Danmark regleras i offentlighedsloven. Lagen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning förvaltningsmyndigheter är skyldiga att ge allmänheten insyn i handlingar. Den offentlighetsprincip som lagen ger uttryck för innebär en rätt för var och en till insyn i de handlingar som har inkommit till eller upprättats av en myndighet i ett visst ärende. I lagen finns också bestämmelser om undantag från rätten till insyn.

I Danmark regleras säkerhetsskyddet i ett säkerhedscirkulære som rör skyddet av såväl dansk skyddsvärd information som skyddsvärd information från bl.a. Nato och EU samt från andra organisationer och länder som Danmark har internationella avtal med. Cirkuläret, som liknar normgivning på svensk förordningsnivå, gäller för statsministeriet, men det förutsätts att cirkuläret tillämpas även av övriga ministerier. Cirkulärets innehåll kan göras tillämpligt på enskilda genom avtal.

Handlingsoffentligheten får begränsas när det anses finnas ett allmänt behov av skydd för offentliga intressen, se 13 § offentlighedsloven. Detta gäller t.ex. statens säkerhet, försvar och utrikespolitik. I dessa fall gäller att om endast en del av handlingen omfattas av undantaget ska insyn medges i de delar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, se 12 § andra stycket och 13 § andra stycket. Det finns inte några skaderekvisit. Huvudregeln är offentlighet. I praktiken har detta ansetts kräva att man kan visa på en konkret skada för att ett utlämnande ska kunna vägras. För säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter gäller dock principen om vektorätt för ursprungsinnehavaren enligt säkerhedscirkulæret, se 8 §.

I fråga om sekretesstiden kan ursprungsinnehavaren bestämma att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter efter en viss angiven tid, ska nedklassificeras eller avklassificeras. Om handlingen inte innehåller någon uppgift om sekretesstid så avklassificeras handlingen först efter att detta har gjorts av Nato, se 8 § första stycket första punkten säkerhedscirkulæret.

4.3.2 Finland

Liksom i de övriga nordiska länderna är offentlighetsprincipen central i Finland. I andra kapitlet i Finlands grundlag regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. Angående offentlighet anges i 12 § att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Vidare framgår att var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) (offentlighetslagen) bygger på offentlighetsprincipen enligt grundlagen. Enligt 1 § 1 mom. i

offentlighetslagen är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i offentlighetslagen eller i annan lag.

Natohandlingar som innehas av finska myndigheter omfattas av bestämmelserna i offentlighetslagen, om inte annat föreskrivs i lag. Det gäller såväl handlingar som myndigheten själv upprättat och som gäller Natosamarbetet och andra handlingar som finska myndigheter innehar inom ramen för Natosamarbetet.

Allmänhetens rätt till insyn kan enligt grundlagen begränsas endast för att trygga sådana i lag angivna intressen som anses nödvändiga. I 24 § offentlighetslagen finns bestämmelser om handlingssekretess. Handlingar är sekretessbelagda om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningarna att delta i det internationella samarbetet, se 24 § 1 mom. andra punkten. Med stöd av bestämmelsen kan till exempel handlingar som upprättats av ett internationellt samfund eller organ vara sekretessbelagda, om de är sekretessbelagda hos samfundet eller organet (RP 30/1998 rd).

I Finland är informationssäkerhetsfrågorna reglerade i förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen. Det finns även en lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) som reglerar Finlands folkrättsliga förpliktelser på informationssäkerhetsområdet. Beträffande säkerhetsskyddsklassificerade handlingar tillämpas specialbestämmelsen om absolut sekretess enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. I fråga om Nato Unclassified-handlingar kan rätten att få del av uppgifter begränsas under de förutsättningar som anges i 24 § offentlighetslagen.

Utgångspunkten är att det är handlingen i sin helhet som sekretessbeläggs. Detta hindrar dock inte att en del av en handling kan vara offentlig och att denna ska lämnas ut om detta kan ske utan att sekretessbelagda uppgifter röjs, se 10 § offentlighetslagen.

Sekretesstiden för en myndighetshandling är tjugofem år, om inte något annat föreskrivs, 31 § 2 mom. offentlighetslagen. Sekretess kan gälla under längre tid om handlingen innehåller uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet, och om röjande av uppgifterna fortfarande skulle medföra någon av de följder som anges i 24 § 1 mom. andra, sjunde, åttonde eller tionde punkten. Sådana handlingar blir offentliga när säkerhetssklassificeringen har upphävts, se 31 § 3 mom. offentlighetslagen.

Finland har möjlighet att regelmässigt lämna ut uppgifter inom ramen för Natosamarbetet. Enligt 30 § offentlighetslagen kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet eller ett internationellt organ, om samarbetet mellan den utländska och den finska myndigheten regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse eller föreskrivs i en rättsakt som är bindande för Finland och om uppgifter ur handlingen enligt den lagen kan lämnas ut till den finska myndighet som bedriver samarbetet. Enligt 17 § lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet har finska myndigheter på motsvarande sätt rätt att till en annan avtalspart lämna ut information som är nödvändig för fullgörandet av en internationell förpliktelse om informationssäkerhet.

4.3.3 Norge

I Norge regleras allmänhetens insyn i handlingar i offentleglova. Lagen innehåller allmänna regler om allmänhetens rätt till insyn i förvaltningshandlingar. Allmänheten har rätt till insyn i det offentliga handlingar, om annat inte följer av författning, se 3 §.

Enligt offentleglova kan allmänhetens insyn begränsas om det är påkallat av Norges utrikespolitiska intressen och om uppgifterna har mottagits under förutsättning, eller att det följer av praxis, att uppgifterna inte ska röjas, se 20 §. Enligt samma bestämmelse kan allmänheten nekas insyn om det följer av Norges folkrättsliga åtaganden. Natos regelverk kan utgöra ett sådant åtagande. I 21 § samma lag framgår att allmänhetens insyn kan begränsas också när det är påkallat av bl.a. försvaret av landet. Begränsningen gäller som utgångspunkt för enskilda uppgifter och inte för en handling i sin helhet. En handling kan dock hemlighållas i sin helhet bl.a. om de uppgifter som undantas från allmänhetens insyn enligt 20 § utgör en väsentlig del av handlingens innehåll, se 12 bokstav c § samma lag. Bestämmelsen i 20 § offentleglova är inte tvingande, dvs. en myndighet har ingen skyldighet att hemlighålla uppgifter med stöd av bestämmelsen. Vid varje begäran om utlämnande måste en avvägning av insynsintresset i förhållande till skyddsintresset göras, se 11 § samma lag.

I Norge regleras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsloven med tillhörande föreskrifter, vilket liknar regleringen i den svenska säkerhetsskyddslagen (2018:585). I föreskrifterna anges att för Natouppgifter gäller regleringen i säkerhetsloven om det inte följer annat av Natos regelverk, se 21 §. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får inte lämnas till allmänheten, jfr. 5 kap. 3 §. Nato Unclassified-handlingar utgör inte säkerhetsskyddsklassificerade handlingar som enligt norsk rätt ska hemlighållas. I fråga om sådana handlingar är det bestämmelserna i 12, 20 och 21 §§ offentleglova som reglerar allmänhetens rätt till insyn. Bestämmelserna ger dock inte norska myndigheter någon obetingad rätt att hemlighålla Nato Unclassified-handlingar.

Av säkerhetsloven 5 kap. 3 § följer att sekretess inte ska användas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt. Om inget annat framgår upphör sekretessen att gälla efter trettio år. Av lagens föreskrifter följer att om det finns behov att hemlighålla information som är äldre än trettio år ska en bedömning i stället göras efter fyrtio år och därefter vart tionde år, se 29 §. Om det följer av Natos regelverk att sekretess ska gälla utan begränsning i tid eller för en längre tid än vad som gäller enligt norsk rätt, gäller Natos regler, se 21 §.

5 Behovet av en ny sekretessbestämmelse

5.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Regeringens bedömning: Det bör införas en ny sekretessbestämmelse för att Sverige fullt ut ska kunna uppfylla Natos krav på skydd av information.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är till övervägande del positiva eller har inte några synpunkter på bedömningen.

Svenska Journalistförbundet framför att en ny sekretessbestämmelse kraftigt kommer att försämra insynen i försvarssamarbetet och försvåra för journalister att granska verksamheten och ge medborgare information. Enligt Journalistförbundet är det inte visat att det i dag är ett problem att uppgifterna inte omfattas av sekretess.

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) framför att Sverige har varit partnerland till Nato under en lång tid och under denna tid hanterat stora mängder information från Nato. SOFF uppfattar att bestämmelserna om försvars- och utrikessekretess hittills har tillämpats på ett sådant sätt att skyddet har upprätthållits. SOFF framför även att Sveriges förhållningssätt till EU-information är att Sverige hanterar informationen utifrån svensk lagstiftning, och detsamma bör gälla information som härrör från Nato.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds) ställer sig kritisk till förslaget och framför att minsta möjliga sekretess måste vara utgångspunkten i allt svenskt samarbete inom Nato. Enligt Svenska Freds bör Sverige driva att Nato antar en policy och regler för öppenhet och tillgång till information. Parlamentarisk insyn bör säkerställas och Natos parlamentariska församlings demokratiska mandat behöver stärkas. Svenska Freds anser även att regeringen bör deklarera och publicera mer information som gäller Sveriges arbete inom Nato och vilka Natoövningar som Sverige deltar i.

Skälen för regeringens bedömning

Olika utgångspunkter för skyddet av information i Sverige och Nato

Sverige och Nato har olika system för skydd av information. En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt ska pröva om den kan lämnas ut eller om uppgifter i handlingen omfattas av sekretess. Inom Nato tillämpas i stället principen om originator control och principen om att information betraktas som en gemensam resurs inom alliansen (se avsnitt 4.2.2). Ytterligare en skillnad är att den svenska regleringen om sekretess är tillämplig på uppgifter i handlingar, medan Natos regelverk om klassificering och märkning som huvudregel gäller handlingen i sin helhet och alla uppgifter som ingår däri. Därtill kommer klassificeringen av handlingar i kategorin Nato Unclassified som avser inom alliansen skyddsvärda uppgifter, men som inte är säkerhetsskyddsklassificerade.

De skilda förhållningssätten medför enligt regeringen svårigheter att inom ramen för Sveriges befintliga sekretesslagstiftning fullt ut uppfylla Natos krav på skydd av information.

Den nuvarande sekretessregleringen är inte tillräcklig

Sverige har, som partnerland och som inbjudet land till Nato, redan hanterat information från organisationen under lång tid. Som medlem har dock Sverige ett informationsutbyte med Nato i en betydligt större omfattning än tidigare. Detta ställer högre krav på svenska myndigheters förmåga att hantera uppgifter som delas inom ramen för Natosamarbetet. Att det finns tillräckliga möjligheter att skydda informationen är avgörande för att upprätthålla förtroendet för Sveriges förmåga att hantera Natos uppgifter och delta i samarbetet.

Den svenska lagstiftningen medför goda möjligheter att säkerställa skydd för uppgifter som har säkerhetsskyddsklassificerats enligt Natos regelverk, särskilt i fråga om de högre skyddsklasserna. I vissa fall kan det röra sig om uppgifter som omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Den bestämmelsen är dock begränsad till uppgifter som rör verksamhet för att försvara Sverige eller som i övrigt rör det svenska totalförsvaret och avser därmed inte all försvarsverksamhet inom Nato som tar sikte på det kollektiva försvaret av hela det nordatlantiska området.

I många fall är utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § OSL tillämplig på säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som härrör ifrån Natosamarbetet, nämligen när det rör sig om uppgift om Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös och ett utlämnande kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet. Att avsändaren försett handlingen med markering om säkerhetsskyddsklassificering eller annan informationskategorisering som inte medger spridning är förstås en stark indikation på att sådan skada kan uppstå. Avsändarens uppfattning i frågan är dock enligt den svenska regleringen inte avgörande för frågan om uppgifterna omfattas av sekretess (se prop. 1994/95:112 s. 29). Bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL har till sin ordalydelse inte någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll. Det står dock inte klart att en uppgift som t.ex. överlämnats till Sverige från en annan stat och som är av en sådan art att den ur ett svenskt perspektiv framstår som harmlös alltid skyddas av utrikessekretess, även om ett röjande skulle leda till att det internationella samarbetet skulle försvåras och därmed skada Sverige (se prop. 2012/13:192 s. 25, RÅ 1998 ref 42 och RÅ 2000 ref 22).

Vid tillämpning av de befintliga reglerna finns det alltså en risk för att uppgifter i handlingar som delats inom Nato och försetts med säkerhetsskyddsklassificering eller annan informationskategorisering kan komma att lämnas ut i strid med de informationshanteringsregler som gäller inom Nato.

Natosamarbetet har en mycket viktig ställning bland Sveriges internationella samarbeten. En störning av Sveriges möjligheter att delta i samarbetet kan medföra allvarliga konsekvenser. Befintliga sekretessbestämmelser är alltså otillräckliga för att säkerställa att alla typer av uppgifter får det skydd som behövs inom Natosamarbetet. Sverige får som

Natomedlem i stor omfattning del av handlingar och Sverige delar också mer information med organisationen, vilket inskräper vikten av att Sverige kan uppfylla Natos krav om att skydda information på alla nivåer.

En ny sekretessbestämmelse utgör även ett tydligare stöd i fråga om uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade inom Nato. Det kan nämligen inte uteslutas att den befintliga sekretessregleringen om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL, utifrån den tolkning som gjorts i praxis, inte heller medger skydd fullt ut av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i vissa handlingar. En sådan tillämpning skulle komma i konflikt med Natos regler om att information ska skyddas på motsvarande sätt på nationell nivå. Förslaget om den nya sekretessbestämmelsen kommer alltså att säkerställa en ändamålsenlig hantering också när det gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Det är i stor utsträckning myndigheter som hanterar uppgifter inom totalförsvarsplaneringen som berörs av det utökade informationsutbytet mellan Sverige och Nato. Gemensamt för många av dessa myndigheter är att det inte finns någon sekretessbestämmelse som är tillämplig specifikt på dessa myndigheters verksamhet. Det går inte heller att göra någon precis avgränsning av vilka myndigheter som delar eller kommer att dela information med utländska aktörer inom ramen för Natosamarbetet. Det saknas därmed anledning att begränsa bestämmelsens tillämplighet till vissa myndigheter.

Svenska journalistförbundet och Säkerhets- och försvarsföretagen ifrågasätter behovet av en ny sekretessbestämmelse. Enligt Journalistförbundet kommer en ny bestämmelse att försämra utomstående aktörers insyn i Natosamarbetet och försvåra granskningen av försvarssamarbetet. Regeringen konstaterar att en ny sekretessbestämmelse som avser Nato-information har ett vidare tillämpningsområde än befintliga bestämmelser om utrikes- och försvarssekretess. Skälet till regeringens förslag är att säkerställa att all information som är skyddad enligt Natos informationshanteringsregler kan få motsvarande skydd enligt svensk lagstiftning. Enligt regeringen får de nackdelar som det kan innebära för Sveriges internationella samarbete och möjligheten till efterlevnad av internationella åtaganden anses väga tyngre än allmänhetens rätt till insyn. När det gäller svenska uppgifter som hanteras inom ramen för Natosamarbetet är utgångspunkten att det är Sverige som är informationsägare och som avgör om uppgifterna kan lämnas ut, även om uppgifterna omfattas av Natos informationshanteringsregler.

Enligt *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* bör Sverige inom ramen för Natosamarbetet arbeta för ökad öppenhet, transparens och demokratisk förankring. Dessa frågor behandlas i avsnitt 6.

6 Den nya sekretessbestämmelsen

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess ska gälla för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år. Om det finns särskilda skäl, ska dock regeringen få meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är till övervägande del positiva eller har inte några synpunkter på förslaget.

Svenska journalistförbundet avstyrker förslaget. Journalistförbundet anser att det bör framgå direkt av lagtexten att sekretess följer av ingångna avtal. Journalistförbundet anser även att de föreslagna förändringarna inte lever upp till regeringsformens krav på proportionalitet som krävs vid inskränkningar av yttrande- och informationsfrihet.

Förvaltningsrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Sveriges Kommuner och Regioner anser att regeringen bör överväga att förse bestämmelsen med ett omvänt skaderekvisit.

Enligt *Försäkringskassan* och *Tullverket* bör regeringen tydliggöra hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till information som härrör från Nato som delas mellan svenska myndigheter.

Kungliga krigsvetenskapsakademien bedömer att den språkliga utformningen av bestämmelsens skaderekvisit riskerar att medföra en mer omfattande sekretess än vad som är avsikten.

Enligt *Säkerhets- och försvarsföretagen* medför den föreslagna bestämmelsen ett högre krav på hantering än vad Nato ställer.

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds) anser att den föreslagna bestämmelsen innebär automatisk sekretess för arbetet inom Nato och att Sverige i stället måste värna öppenhet och transparens. Enligt Svenska Freds bör den politik som förs inom Nato förankras med den svenska allmänheten genom att regeringen redogör för Sveriges ståndpunkt och ställningstaganden vid möten, deklarerar vilka övningar Sverige deltar i och publicerar innehåll som rör Sveriges kapacitetsmål. Svenska Freds anför att andra stater har betydligt mer flexibilitet att ge ut information, men att Sverige hittills har tillämpat en mycket strikt tolkning av Natos sekretessregler.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anser att det bör förtydligas vad som avses med begreppet utländskt organ. Fakulteten framför vidare att det vid bestämmelsens utformning bör övervägas att hänvisa till bindande förpliktelser gentemot Nato som grund för sekretess.

Ett antal remissinstanser, däribland Förvaltningsrätten i Stockholm, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, Svenska Journalistförbundet och *Transportstyrelsen* har synpunkter på eller avstyrker promemorians förslag om att regeringen ska ges möjlighet att

besluta om att sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen ska gälla längre än femtio år.

Skälen för regeringens förslag

Sekretessens föremål

Som beskrivits i avsnitt 5 är syftet med den föreslagna bestämmelsen att säkerställa att Sverige och svenska myndigheter kan hantera information som härrör från Natosamarbetet på ett sätt som är förenligt med alliansens informationshanteringsregler, vilka Sverige genom sitt medlemskap har åtagit sig att följa. Den föreslagna bestämmelsen ska komplettera utrikes- och försvarssekretessen i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL. Grunderna för Natos informationshantering har redogjorts för i avsnitt 4.2. Natos regelverk på informationshanteringsområdet är omfattande och detaljerat och delvis överlappande i olika styrdokument, och inte begränsat till regler i internationella avtal eller direkt rättsligt bindande rättsakter. Uppgifter som delas inom Nato delas alltså inte som en direkt följd av ett internationellt avtal eller en bindande rättsakt. Det är alltså inte aktuellt att i den nya bestämmelsen hänvisa till bindande förpliktelser gentemot Nato, vilket *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* lyfter fram att regeringen bör överväga. Utifrån detta är sekretessen enligt nuvarande 15 kap. 1 a § OSL inte heller tillräcklig för att säkerställa sekretessskyddet. Det är vid utformningen av en ny sekretessregel inte heller tillräckligt att avgränsa sekretessens föremål till uppgifter som en myndighet har fått på grund av ett internationellt avtal eller en bindande rättsakt, på det sätt som exempelvis *Svenska journalistförbundet* föreslår.

Med begreppet utländskt organ avses i det här sammanhanget ett utländskt organ som har kopplingar till Natosamarbetet, oavsett om det är en stat, ett offentligrättsligt subjekt eller ett privaträttsligt subjekt. Det kan vara fråga om avtalsbaserade strukturer, t.ex. ett kunskapscenter inom ramen för Natosamarbetet eller ett sådant biträdande Natoorgan som definieras i artikel 1 i avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (se prop. 2023/24:133 s. 197 och prop. 2022/23:74 s. 68). Eftersom Natosamarbetet bedrivs i många olika former och med olika aktörer som tar del av och hanterar Natos information är det enligt regeringens uppfattning avgörande för bestämmelsens tillämplighet att informationen härrör från Natosamarbetet, oavsett vad det är för utländskt organ som informationen lämnas från eller till.

Sekretessens föremål ska därför vara uppgifter som Sverige ger in till eller som Sverige får del av från ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. Att uppgifter i handlingar som lämnats från Nato eller någon av dess medlemsstater omfattas av bestämmelsen är en tydlig förutsättning för att säkerställa att Sverige kan upprätthålla Natos regelverk i relevanta delar. På liknande sätt som gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL, och till skillnad från vad som gäller enligt 15 kap. 1 § OSL, bör sekretessens föremål inte vara begränsat till uppgifter med ett visst innehåll, art eller karaktär. Uppgiftens innehåll, art eller karaktär bör således sakna betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen bör vidare vara tillämplig även i fråga om uppgifter om enskilda (jfr prop. 2012/13:192 s. 44).

För utgående handlingar som svenska myndigheter lämnar till Nato kan situationen vara delvis en annan och fråga uppkommer därför om sekretessens föremål bör vara begränsat till uppgifter som kommer från ett utländskt organ eller om det likt vad som gäller för utrikessekretessen även ska omfatta uppgifter i handlingar som har getts in till ett sådant organ.

Som angetts i avsnitt 4.2.1 behöver Natos regelverk inte genomföras ordagrant men det förutsätts att medlemsländerna vidtar åtgärder för att säkerställa att den nationella lagstiftningen ger i vart fall samma skydd för uppgifter som Natoreglerna.

Vad gäller handlingar som svenska myndigheter ger in till Nato eller till allierade inom ramen för Natosamarbetet kan konstateras att dessa i viss utsträckning kan innehålla uppgifter som härrör från Nato eller någon av dess medlemsstater och därmed bör omfattas av bestämmelsen redan av detta skäl. Till detta kommer att handlingar eller uppgifter i handlingar som Sverige lämnar in till Nato kan vidarebearbetas av organisationen och bli del av en Natohandling som ska hanteras i enlighet med organisationens informationshanteringsregler. I praktiken kan det vara svårt att på ett tydligt sätt särskilja rent "svenska uppgifter" från "Natouppgifter", när dessa hanteras inom ramen för Natosamarbetet. I takt med att det svenska totalförsvaret och Nato blir alltmer integrerade lär denna distinktion bli alltmer svår att upprätthålla, vilket utgör ytterligare ett skäl till att sekretessens föremål även bör omfatta handlingar som svenska myndigheter ger in till Nato eller dess medlemsstater. Rimligtvis kan i dessa fall även uppstå situationer då vissa uppgifter i en handling som har getts in till Nato eller dess medlemsstater inte omfattas av sekretess enligt någon befintlig bestämmelse i OSL. I dessa fall bör en kompletterande sekretessbestämmelse möjliggöra att samtliga uppgifter i handlingen kan hanteras på motsvarande informationsskyddsnivå som inom Natosamarbetet. I de situationer där det är fråga om helt svenska uppgifter som omfattas av bestämmelsen har Sverige s.k. originator control över informationen och det är mer sannolikt att skaderekvisitet i dessa fall inte är uppfyllt, se avsnittet Sekretessens styrka nedan.

Mot denna bakgrund bör den nya sekretessbestämmelsens föremål vara uppgifter som Sverige lämnat in till eller fått del av från ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. Eftersom de uppgifter som ska skyddas kan vara av varierande slag bedöms det inte vara möjligt att begränsa sekretessens föremål till uppgifter med visst innehåll.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen innebär inte att samtliga handlingar inom ramen för Natosamarbetet som Sverige ger in till eller som lämnas från Nato eller någon av dess medlemsstater ska omfattas av sekretess. Det rör sig inte om en bestämmelse om absolut sekretess, utan bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, enligt vilket det krävs att det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs för att sekretess ska gälla (se vidare under Sekretessens styrka nedan).

Bestämmelsen syftar framför allt till att säkerställa att utländska aktörers information som hanteras inom ramen för Natosamarbetet får motsvarande skydd av den svenska lagstiftningen och att Natos principer om informationsägarande och originator control kan respekteras. Avsikten är inte, såsom *Säkerhets- och försvarsföretagen* framför, att det svenska sekretesskyddet ska vara mer omfattande än Natos regelverk. I sammanhanget bör också nämnas att Nato bedriver ett arbete för ökad

öppenhet och transparens och har ett omfattande system för avklassificering och nedklassificering av handlingar för att öka öppenheten inom organisationen, ett arbete som regeringen stödjer. Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens (Svenska Freds) kommentarer om öppenhet inom Natosamarbetet är med detta behandlade. Vad Svenska Freds i övrigt framför om att regeringen bör publicera information avseende olika delar av Natosamarbetet är inte en fråga som hanteras inom ramen för detta författningsprojekt.

Sekretessens räckvidd

Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör gälla hos alla myndigheter för uppgifter som lämnats av eller har getts in till Nato eller någon av dess medlemsstater inom ramen för Natosamarbetet. För uppgifter som delas inom ramen för Natosamarbetet är det således fråga om en obegränsad räckvidd vilket innebär att den ska tillämpas hos alla myndigheter som hanterar sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Detta innebär också, som *Tullverket* och *Försäkringskassan* önskar få förtydligat, att bestämmelsen är tillämplig även i de fall där svenska myndigheter tagit emot uppgifter, som härrör från Nato, från en annan aktör t.ex. en annan myndighet. Detta är en skillnad mot vad som gäller enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL, som bara tillämpas hos den myndighet som fått eller inhämtat uppgifterna från ett utländskt organ.

Sekretessens styrka

En central utgångspunkt vid utformningen av en sekretessbestämmelse är att inte åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 78). När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ska det därför göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75–78).

I fråga om Natouppgifter bör en bedömning av skyddsintresset göras med utgångspunkt i Natos regelverk för informationshantering. Som framhållits är det av grundläggande betydelse att Sverige kan uppfylla dessa krav, inte minst genom att, i de fall det är motiverat, hindra att utlämnande sker i andra fall än vad Nato tillåter.

När det gäller insynsintresset har det i fråga om Sveriges internationella samarbeten i allmänhet ansetts vara förhållandevis starkt (se t.ex. prop. 2012/13:192 s. 33). Även i fråga om uppgifter som avser verksamheter av betydelse för Sveriges försvar har lagstiftaren uttalat att dessa inte får undantas offentlighet annat än då det verkligen är påkallat (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 133). Med hänsyn till att Sverige måste kunna hemlighålla vissa uppgifter som har anknytning till Natosamarbetet för att få delta i samarbetet är det enligt regeringen en rimlig utgångspunkt att allmänhetens intresse av insyn får anses vara av mer underordnad betydelse när det gäller information som Sverige delar och tar del av inom ramen för Natosamarbetet.

För att åstadkomma en lämplig avgränsning av sekretessområdet kan olika alternativ övervägas.

Ett första alternativ vore att införa en sekretessbestämmelse utan något skaderekvisit, dvs. absolut sekretess. En sådan utformning innebär att Natos krav uppfylls fullt ut och på ett tydligt sätt. Uppgifter som enligt Natos regelverk inte är skyddsvärda omfattar dock inte det intresse som sekretessen ska skydda och behöver undantas från tillämpningsområdet.

En bestämmelse som föreskriver absolut sekretess med undantag för viss information riskerar att i för stor mån avvika från sekretessregleringens systematik. Bestämmelser om absolut sekretess är ovanliga och bör enligt förarbetsuttalanden endast gälla undantagsvis (se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 65).

Utformningen av sekretessbestämmelsen får också betydelse för möjligheten att lämna ut uppgifter mellan myndigheter. En absolut sekretess kommer som huvudregel gälla även mot andra myndigheter, och i vissa fall inom en myndighet, se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL. I dag finns sekretessbrytande reglering mellan myndigheter i vissa fall. För att möjliggöra utlämnande mellan myndigheter i enlighet med vad Nato föreskriver, skulle en särskild bestämmelse som bryter sekretessen behöva införas. Det skulle i sin tur, med tillämpning av 6 kap. OSL, innebära att det kan uppkomma en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, vilket kan vara oförenligt med Natos reglering.

Regeringen anser sammantaget att det inte finns skäl som motiverar ett undantag från huvudregeln om att sekretessbestämmelser ska vara försedda med ett skaderekvisit.

I valet mellan ett rakt och ett omvänt skaderekvisit finns vissa argument som talar för ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. En sådan presumtion är i enlighet med Natos synsätt och skulle därtill ha ett signalvärde. *Förvaltningsrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Sveriges Kommuner och Regioner* framhåller också att ett omvänt skaderekvisit skulle underlätta myndigheternas sekretessprövning i det enskilda fallet.

Ett omvänt skaderekvisit är enligt regeringen svårmotiverat utifrån systematiken i sekretesslagstiftningen. Övriga bestämmelser till skydd för allmänna intressen i 15 kap. OSL har försetts med raka skaderekvisit. Detsamma gäller flertalet sekretessbestämmelser som rör Sveriges internationella samarbeten. Ett omvänt skaderekvisit innebär att myndigheten i varje enskilt fall behöver förvissa sig om att ett utlämnande inte leder till skada för det aktuella intresset. I praktiken innebär detta att en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse många gånger inte kan lämnas ut utan att man har kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna (se prop. 1979/80:2 Del A s. 82).

Vid en samlad bedömning anser regeringen att sekretessbestämmelsens styrka lämpligast bör bestämmas till ett rakt skaderekvisit där risken för skada anges som att "Sveriges möjlighet att delta i samarbetet [inom Nato] försämras om uppgiften röjs". Formuleringen motsvarar den som används i nuvarande 15 kap. 1 a § OSL. Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet ska göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta vilket sekretesskydd eller motsvarande skydd uppgifterna har inom Nato. Det som måste vara vägledande för tillämpningen är om det inom samarbetet finns välgrundade förväntningar på att en uppgift inte ska röjas till någon utomstående. Detta är typiskt sett

fallet om det finns ett åtagande för Sverige att hemlighålla vissa uppgifter eller att uppgifterna ska ha ett sekretesskydd som motsvarar det inom Nato. Regeringen har tidigare gett uttryck för en liknande uppfattning i samband med införandet av 15 kap. 1 a § OSL. Regeringen uttalade då att om en uppgift finns hos den svenska myndigheten till följd av ett avtal som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren vad gäller utlämnande av den aktuella uppgiften, och ursprungsinnehavaren motsätter sig ett utlämnande, kan det typiskt sett antas att samarbetet skulle försvåras om uppgiften lämnades ut (jfr prop. 1994/95:112 s. 29 och Lagrådets yttrande i prop. 2012/13:4 s. 140 samt prop. 2012/13:192 s. 44).

Kungliga krigsvetenskapsakademien bedömer att den språkliga utformningen av skaderekvisitet riskerar att leda till mer omfattande sekretess än nödvändigt, eftersom det i många fall är den enskilda beslutsfattarens uppgift att ta ställning till om ett röjande kan antas försämra Sveriges möjligheter att delta i Natosamarbetet. Regeringen anser dock att de myndigheter som tar del av information som härrör från Nato eller lämnar information till utländska aktörer inom ramen för Natosamarbetet som utgångspunkt får anses ha den kompetens som är nödvändig för att kunna göra en självständig bedömning av om skaderekvisitet är uppfyllt.

Ett rakt skaderekvisit bedöms sammantaget ge ett tillräckligt skydd för uppgifter som enligt Natos regelverk inte får lämnas ut, samtidigt som det säkerställer att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt hemlighålls. Insynen inskränks därmed inte mer än nödvändigt. Enligt regeringens bedömning innebär förslaget i sin helhet därmed en lämplig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset.

Sverige har som Natomedlem möjlighet att initiera prövningar av nedklassificeringar och avklassificeringar av Natohandlingar. Givet komplexiteten och handläggningstiderna för den typen av begäran är det inte ett alternativ att inleda ett sådant förfarande för varje utlämnandeförhandling. Det vore inte heller förenligt med skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 § TF. Det framstår heller inte som lämpligt att varje begäran om utlämnande av exempelvis en Nato Unclassified-handling ska medföra att Sverige ställer en förfrågan till Nato om avklassificering av handlingen.

Det bör avslutningsvis framhållas att Sverige som Natomedlem har inflytande över Natos beslutsprocesser och därigenom möjlighet att på liknande sätt som i övriga internationella sammanhang driva frågor om ökad öppenhet och insyn i den utsträckning som det är befogat.

Sekretesstiden

Sekretess gäller enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess) och enligt huvudregeln i 15 kap. 2 § samma lag (försvarssekretess) i högst fyrtio år. Samma sekretesstid gäller enligt huvudregeln i 15 kap. 1 a § samma lag (sekretess i det internationella samarbetet). Vid införandet av 1 a § gjordes en anpassning av huvudregeln i fråga om sekretesstiden till det som gällde för övriga bestämmelser till skydd för allmänna intressen i 15 kap. OSL. Eftersom det förekommer att såväl avtal ingångna med EU som EUrättsakter saknar begränsning i fråga om sekretesstid ansåg regeringen att det fanns behov av att i vissa fall tillåta en längre tid för sekretess. Bestämmelsen försågs därför också med ett bemyndigande för regeringen

att meddela föreskrifter om att sekretess ska gälla under längre tid än fyrtio år om det finns särskilda skäl. Regeringen har ännu inte använt bemyndigandet.

Som redovisas i avsnitt 4.2.6 inleds en systematisk process för avklassificering och offentliggörande efter trettio år för de flesta handlingar. Sekretesstiden kan därefter förlängas på Natos eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat. För de högsta säkerhetsskyddsklasserna inleds en systematisk process för nedklassificering först efter femtio år. Det sker genom beslut om fortsatt klassificering eller märkning, vilket som längst kan omfatta tio år. Därefter kan ytterligare förlängning göras. Natos regelverk innehåller inte någon bortre tidsgräns för under hur lång tid sekretessen kan gälla.

Regeringen har övervägt olika alternativ för att den svenska regleringen ska korrespondera med Natos i fråga om sekretesstid, givet de skilda förhållningssätt som gäller för skyddet av information. Ett alternativ vore att låta sekretessen enligt den nya bestämmelsen som huvudregel gälla i etthundrafemtio år, vilket skulle kunna vara motiverat utifrån att det inte finns någon tidsbegränsning i Natos regelverk. En sådan ordning skulle dock avvika från huvudregeln för t.ex. försvarssekretessen som har en tidsbegränsning om högst fyrtio år. Ett annat alternativ är att sekretess enligt den nya bestämmelsen som huvudregel ska gälla i högst femtio år, vilket inom Nato är den längsta tid innan en första översyn av handlingar ska göras inom den systematiska processen.

Det behov som finns därutöver av att i vissa fall tillåta sekretess under en längre tid kan då tillgodoses genom att regeringen får bemyndigande att vid särskilda skäl meddela föreskrifter om det, dvs. på liknande sätt som gjorts i 15 kap. 1 a § OSL.

Inom ramen för Natosamarbetet är det inte möjligt att på samma sätt som vid bemyndigandena i 15 kap. 1 a och 2 §§ OSL rama in för vilka uppgifter det ska gälla särskilda skäl. För uppgifter som omfattas av försvarssekretess har särskilda skäl ansetts gälla för vissa typer av uppgifter, se 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Regeringen har ännu inte använt bemyndigandet i 1 a § OSL men bör med stöd av detta kunna föreskriva om längre sekretesstider i fråga om t.ex. vissa särskilt angivna avtal, vilket då avser uppgifter i en begränsad omfattning. På grund av Natos princip om informationsägaranskap och information som en gemensam resurs inom alliansen måste det för samtliga uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen finnas möjlighet att besluta om sekretess under en längre tid än femtio år. Det är dock först när Nato beslutar om att förlänga en klassificering eller märkning av en handling, utöver vad som gäller enligt den systematiska processen, som det uppkommer ett behov för svenska myndigheter att kunna sekretessbelägga uppgiften (särskilda skäl). Det ska understrykas att det även i dessa fall är den svenska myndigheten som självständigt ska avgöra om förutsättningarna för sekretess i övrigt är uppfyllda.

Som framgår ovan har regeringen även övervägt att i stället låta sekretessen enligt den nya sekretessbestämmelsen gälla under en längre tid än femtio år. För en sådan lösning talar alltså den omständigheten att en eventuell förlängning teoretiskt kan gälla samtliga uppgifter som träffas av bestämmelsen. Eftersom grunden för sekretess normalt bör upphöra när Nato beslutar om avklassificering, bör en lång möjlig sekretesstid inte i sig

medföra en risk för att uppgifter hemlighålls längre än nödvändigt. Sekretesstiden kan dock ge sken av att sekretessen enligt bestämmelsen är starkare än vad den är. Det bör dock endast i yttersta undantagsfall uppkomma behov av sekretess upp mot etthundrafemtio år. Regeringen anser inte att det framstår som lämpligt att utifrån dessa undantagsfall låta sekretesstiden avvika så pass mycket i förhållande till vad som gäller för övriga sekretessbestämmelser i samma kapitel.

Regeringen bedömer sammantaget att sekretess enligt den nya bestämmelsen bör gälla i femtio år, vilket i de allra flesta fall kommer att tillgodose kraven enligt Natos informationshanteringsregler. En sekretesstid på femtio år motsvarar också den längsta tiden för översyn av Natohandlingar i de högsta säkerhetsskyddsklasserna. I vissa särskilda fall kommer det finnas ett behov av längre sekretesstid, vilket talar för att utforma sekretessbestämmelsen på liknande sätt som gjorts i 15 kap. 1 a § OSL och ge regeringen ett bemyndigande att föreskriva om längre sekretesstid om det finns särskilda skäl.

Bestämmelsens placering

Den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen i samarbetet inom Nato är i första hand påkallad med hänsyn till intresset av skydd för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Den bör därför införas i en ny paragraf i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen under rubriken Sekretess i det internationella samarbetet.

7 Sekretessbrytande bestämmelser

Regeringens förslag: Om en uppgift omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen ska de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte tillämpas.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 15 kap. 3 § OSL ska ändras så att även uppgifter för vilka sekretess kommer att gälla enligt den föreslagna bestämmelsen omfattas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är till övervägande del positiva eller har inga synpunkter på förslaget.

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) framför att även enskilda och näringslivets aktörer, inom ramen för totalförsvaret, kan ha ett omfattande behov av information från Nato, vilket inte berörs i promemorian. Denna fråga bör enligt SOFF utredas fullständigt och det bör jämföras hur andra medlemsstater delar information med privata aktörer. Inför den fortsatta beredningen måste hänsyn tas till företagets behov av Natoinformation och att alla moment som kan förhindra eller försena delgivning negativt kan påverka hastigheten i uppbyggnaden av totalförsvaret. Dessutom är sådana hinder konkurrensbegränsande i förhållande till de andra Natoländernas företag.

Skatteverket framför att vissa uppgifter om enskilda, såsom vilka som har tilldelats samordningsnummer, kan komma att omfattas av sekretess

enligt den föreslagna bestämmelsen. Sekretessen utgör då hinder mot att lämna ut uppgifterna till andra myndigheter på det sätt som sker i dag.

Skälen för regeringens förslag

Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för myndigheter

Syftet med den nya sekretessbestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla Sveriges förpliktelser inom Natosamarbetet när det gäller handlingssekretess och tystnadsplikt, i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i samarbetet. Natos sekretessförpliktelser gäller inte bara i fråga om utlämnande av uppgifter till allmänheten, utan även utlämnande till andra myndigheter begränsas. Möjligheten för myndigheter att få ta del av uppgifter som finns hos andra myndigheter omfattas visserligen inte av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF. I princip skulle därför hinder mot utlämnande av uppgifter mellan myndigheter kunna regleras på annat sätt än i offentlighets- och sekretesslagen. Av 8 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår dock att sekretess som huvudregel inte bara gäller i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. En större möjlighet till uppgiftslämnande i relationen myndigheter emellan än i förhållande till en enskild möjliggörs emellertid av framför allt bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Dessa sekretessbrytande bestämmelser får dock inte tillämpas om sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL.

Den nya sekretessbestämmelsen innebär inte att sekretess hos svenska myndigheter ska gälla per automatik om det följer av en Natoreglering. I stället ska den svenska myndigheten göra en självständig bedömning av om ett utlämnande i det enskilda fallet kan antas försämra Sveriges möjligheter att delta i Natosamarbetet. Tillämpningen av detta skaderekvisit kan utfalla olika beroende på om mottagaren är en enskild eller en myndighet, särskilt om uppgiften även hos den mottagande myndigheten omgärdas av ett sekretesskydd (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 91), vilket kommer vara fallet enligt den nya bestämmelsen. Om det i det enskilda fallet inte kan antas att ett utlämnande till en myndighet skulle försämra det framtida samarbetet, är skaderekvisitet inte uppfyllt och bestämmelsen hindrar inte utlämnandet. Om däremot skaderekvisitet är uppfyllt och sekretess därmed gäller även i fråga om röjande till den andra myndigheten, bör utlämnande inte kunna ske med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Detta bör anges i en undantagsbestämmelse i anslutning till den nya sekretessbestämmelsen. Annars uppfylls inte syftet med bestämmelsen fullt ut (jfr. prop. 2012/13:192 s. 36 och 37).

Skadeprovningen har således också en viktig funktion i att skapa förutsättningar för utbytet av information mellan myndigheter. Det bör här framhållas att Sveriges ansvar i förhållande till Nato att skydda information i enlighet med Natoreglerna, är på en nationell nivå, dvs. det är en nationell angelägenhet att avgöra vilka myndigheter som har behov av Natouppgifter samt att se till att det finns förutsättningar för dessa att ta emot uppgifter.

Skatteverket framför särskilt att det bör klargöras hur den föreslagna sekretessbestämmelsen förhåller sig till folkbokföringsuppgifter och uppgifter om enskilda som kan komma att omfattas av sekretess. Utan sekretessbrytande bestämmelser försvåras ett regelmässigt utlämnande av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter.

När det gäller individer som vistas i Sverige under en längre tid har regeringen tidigare konstaterat att enskilda, som till följd av bestämmelserna i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall inte ska folkbokföras i Sverige, ändå skulle kunna ha behov av en identitetsbeteckning i Sverige (se prop. 2023/24:133 s. 39 och prop. 2023/24:141 s. 87). I de fall ett samordningsnummer ska tilldelas på begäran av Försvarsmakten kan det förutsättas att uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen inte är av sådan karaktär att den omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen. Som regeringen tidigare har uttalat kan uppgifter i vissa fall omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL (prop. 2023/24:141 s. 88).

I det fall en myndighet bedömer att uppgifterna har lämnats inom ramen för Natosamarbetet, är dock myndigheten skyldig att göra nödvändig skadeprövning innan utlämnande kan ske. Regeringen anser i denna del att det i första hand är upp till myndigheterna att bedöma om uppgifter som avses i den nya bestämmelsen kan lämnas ut utan att det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i Natosamarbetet försämras om uppgiften röjs. Det är även myndigheterna som självständigt har att ta ställning till om någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan vara tillämplig, t.ex. den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL.

Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för den nationella upplysningsbyrån m.m.

I 15 kap. 3 § OSL anges att sekretessen enligt 1 och 2 §§ inte hindrar att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § (upplysningar m.m. om krigsfångar m.fl.) lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Denna sekretessbrytande bestämmelse bör ändras så att även uppgifter för vilka sekretess kommer att gälla enligt den nu föreslagna bestämmelsen omfattas. I detta sammanhang bör även namnet på den angivna förordningen i bestämmelsen korrigeras.

Enligt 15 kap. 3 a § OSL hindrar inte sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten i vissa fall lämnar uppgift som avses där till Post- och telestyrelsen, i fråga om uppgifter som avser tillstånd för användning m.m. av radiosändare enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Genom förordningsändringar som trädde i kraft den 15 augusti 2024 undantas utländska militära styrkor som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete från tillståndsplikten enligt 3 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation när de använder radiosändare på det sätt som Försvarsmakten bestämmer inom radiofrekvenser som har tilldelats Försvarsmakten. Mot denna bakgrund

ser inte regeringen behov av att den nya sekretessbestämmelsen ska omfattas av den sekretessbrytande regleringen i 15 kap. 3 a § OSL.

Sedan den 1 december 2023 gäller enligt 15 kap. 3 b § OSL att sekretessen enligt 1 a § inte hindrar att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten om uppgiften behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar

Till skillnad från bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL, som endast är tillämplig på uppgifter som en myndighet fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal, är den nya sekretessbestämmelsen tillämplig oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns och oavsett hur myndigheten fått uppgifterna. Uppgifterna åtnjuter därmed samma sekretesskydd hos granskningsmyndigheten. Enligt regeringens bedömning saknas det därför behov av en motsvarande sekretessbrytande reglering för uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen.

Behov av sekretessbrytande bestämmelser i andra fall

Säkerhets- och försvarsföretagen framför att behovet av att dela Nato-information med enskilda, t.ex. inom ramen för totalförsvarets verksamhet, bör utredas. Regeringen anser att det i dagsläget saknas underlag för att föreslå någon sådan reglering eller sekretessbrytande bestämmelse. I OSL finns redan i dag sekretessbrytande bestämmelser till förmån för enskilda (privatperson och företag), t.ex. nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL. Vidare framgår det av 10 kap. 3 § OSL att sekretess som huvudregel inte hindrar att en part tar del av handlingar eller annat material i ett mål eller ärende. Det görs ingen uttrycklig skillnad mellan svenska enskilda aktörer och utländska enskilda aktörer. En enskild som får uppgifter från en myndighet är inte bunden av bestämmelserna i OSL i sin hantering av uppgifterna. En myndighet kan dock under vissa förhållanden besluta att uppgifterna ska lämnas med förbehåll, dvs. den enskildes möjlighet att lämna vidare eller utnyttja uppgifterna begränsas (10 kap. 14 § OSL).

Det är myndigheternas skyldighet att i det enskilda fallet avgöra om ett utlämnande av uppgifter till en enskild kan antas innebära att Sveriges möjligheter att delta i Natosamarbetet försämras om uppgifterna röjs och om det i så fall finns stöd för att ändå lämna ut uppgifterna.

I detta sammanhang kan också erinras om att enskilda verksamhetsutövare, som inte omfattas av OSL, kan omfattas av säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddslagen ska tillämpas av den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). En sådan verksamhetsutövare har vissa skyldigheter i sin hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, dvs. uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Enligt 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett

avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Det innebär att om en myndighet lämnar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av exempelvis försvarssekretess till ett företag inom ramen för sådan verksamhet ställs krav på hur företaget ska hantera uppgifterna. Kraven regleras i dessa situationer av säkerhetsskyddslagstiftning och inte av sekretesslagstiftning. Uppgifterna får således visst skydd, även om det inte är sekretesskydd.

8 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Regeringens förslag: Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det gäller uppgift vars röjande kan antas sätta Sveriges säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller har inga synpunkter på förslaget.

Säkerhetspolisen framför att regeringen bör tillhandahålla kontext till kvalificeringen ”sätta Sveriges säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt”.

Skälen för regeringens förslag: En given utgångspunkt är att stor återhållsamhet bör iakttas vid införande av undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i ett särskilt fall. Det kan också konstateras att undantagen från meddelarfriheten av hänsyn till allmänna intressen är ovanliga och i vissa fall innehåller uttryckliga begränsningar. De undantag som finns rör särskilt viktiga skyddsintressen (prop. 2012/13:192 s. 38). I 13 kap. 3 § OSL finns bl.a. en hänvisning till bestämmelserna i TF och YGL om att det inte är tillåtet att meddela och offentliggöra uppgifter när detta utgör vissa brott mot rikets säkerhet eller vissa andra brott som är riktade mot staten.

När det gäller sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållanden till andra stater eller mellanfolkliga organisationer i 15 kap. OSL framgår inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter av 15 kap. 6 § OSL. Här framgår att den tystnadsplikt som följer av nuvarande 15 kap. 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter. Detsamma gäller angående den tystnadsplikt som följer av 15 kap. 1 §, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Slutligen framgår, genom hänvisning till bestämmelser i TF och YGL, att den tystnadsplikt som följer av 15 kap. 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall.

Det skulle kunna förekomma att uppgifter vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen, på samma sätt som kan vara fallet enligt 15 kap. 1 eller 2 § OSL. Mot denna bakgrund anser regeringen att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, på samma sätt som för 15 kap. 1 § OSL.

Skaderekvisiten ”sätta rikets säkerhet i fara” eller ”annars skada landet allvarligt” är desamma som gäller för tystnadsplikt enligt riksdagsordningen (se 44 kap. 1 § 4 och 5 OSL). Uttrycket ”fara för rikets säkerhet” återfinns i 22 kap. brottsbalken. Det förekommer också i 15 kap. 2 § OSL (bestämmelsen om försvarssekretess). Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet, ”annars skada landet allvarligt”, bör presumption för rätten att meddela och offentliggöra uppgifter vara vägledande. Denna rätt får därför anses upphöra bara i de fall, då ett röjande kan medföra särskilt allvarliga effekter.

Uttrycket rikets säkerhet är inte definierat i lag men har i många författningar språkligt ersatts av uttrycket Sveriges säkerhet (se t.ex. förarbetena till säkerhetsskyddslagstiftningen (prop. 1995/96:129 s. 22–24 och prop. 2017/18:89 s. 38). Regeringen anser att det är lämpligt att även i detta sammanhang göra en språklig ändring av uttrycket. Det är inte fråga om någon ändring i sak.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller har inte lämnat några synpunkter på förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: För att Sverige ska leva upp till sina åtaganden som allierad i Nato och för att säkerställa ett välfungerande samarbete inom Nato är det angeläget att förslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen bör därför träda i kraft den 1 januari 2026.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Regeringens bedömning: Författningsförslagen i fråga om offentlighet och sekretess leder inte till några kostnadsökningar eller andra konsekvenser. Förslagen innebär att Sverige på ett bättre sätt kan leva upp till de krav som ställs inom ramen för Natosamarbetet. I ett övergångsskede kan det behövas viss utbildning av berörda myndigheters personal. Kostnaderna för detta ryms inom myndigheternas anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller har inga synpunkter på bedömningen.

Affärsverket svenska kraftnät, Sveriges Kommuner och Regioner och Polismyndigheten framför att det tillkommer kostnader för utbildning och eventuellt systemstöd med anledning av de föreslagna ändringarna.

Enligt *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* medför förslagen negativa konsekvenser för Sveriges transparens och möjligheterna till ansvarsutkrävande.

Skälen för regeringens bedömning: Införandet av en ny sekretessbestämmelse bedöms möjliggöra för myndigheterna att hantera uppgifter i enlighet med de krav som ställs inom ramen för Natosamarbetet. Till följd av Sveriges anslutning till Nato hanterar svenska myndigheter uppgifter till och från Nato och dess medlemsstater i en betydligt större omfattning än tidigare. En tydlig och ändamålsenlig sekretessreglering för dessa uppgifter framstår därför som angeläget.

I ett övergångsskede kan det behövas viss utbildning av berörda myndigheters personal, såsom framförs av *Affärsverket svenska kraftnät, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Polismyndigheten*. Kostnaderna för detta bedöms dock bli marginella och rymmas inom myndigheternas anslag.

Enligt *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* medför förslagen negativa konsekvenser för Sveriges transparens och möjligheterna till ansvarsutkrävande. I denna del bedömer regeringen att den föreslagna regleringen är utformad på ett sådant sätt att svenska intressen fortfarande tillvaratas i så stor utsträckning som möjligt, samtidigt som Sverige är en pålitlig medlem i Nato.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap.

1 b § *Sekretess gäller för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs.*

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

I bestämmelsen, som är ny, regleras sekretess för uppgift som har lämnats av eller till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. Bestämmelsen har obegränsad räckvidd och är tillämplig hos alla myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av första stycket framgår under vilka förutsättningar sekretess gäller enligt bestämmelsen. Uttrycket ”lämnats av ett utländskt organ” innebär att uppgifter hos en myndighet som härrör från Nato, någon av dess medlemsstater eller annan utländsk aktör som har koppling till Natosamarbetet omfattas av sekretessbestämmelsen. Det är för bestämmelsens tillämplighet inte nödvändigt att myndigheten fått uppgiften direkt från den utländska aktören utan uppgiften kan ha vidareförmedlats t.ex. genom annan myndighet. Till skillnad från bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL om sekretess inom EU-samarbetet saknar grunden till varför myndigheten innehar uppgiften betydelse för tillämpligheten. Att uppgiften ska ha lämnats ”inom ramen för Natosamarbetet” innebär att endast sådana uppgifter som kan hänföras till samarbetet inom Nato omfattas av sekretessbestämmelsen.

Uppgiftens innehåll, art eller karaktär saknar betydelse för bestämmelsens tillämplighet, till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Till skillnad från vad som gäller i fråga om försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL finns inga begränsningar i fråga om sekretessens föremål. Bestämmelsen är därför tillämplig även i fråga om t.ex. utländska förhållanden och uppgifter om enskilda, om uppgifterna har anknytning till Natosamarbetet.

Av första stycket framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i samarbetet inom Nato. Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar i detta sammanhang främst på möjligheten för Sverige och svenska myndigheter att hantera Natos och medlemsstaternas information på ett pålitligt sätt och kunna delta i Natosamarbetet. Om Natos informationshanteringsregler föreskriver att en uppgift inte får lämnas ut kan det typiskt sett antas att ett röjande av uppgiften skulle försämra möjligheterna att

delta i samarbetet. Ett utlämnande i dessa fall får som regel anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt.

Av *andra stycket* framgår att motsvarande sekretess även gäller för uppgifter i handlingar som myndigheter har lämnat till Nato eller någon av dess medlemsstater eller en annan utländsk aktör inom ramen för Natosamarbetet. Detta innebär dock inte att skaderekvisitet typiskt sett ska anses uppfyllt även om Natos informationshanteringsregler föreskriver att svenska uppgifter inte får lämnas ut. När det gäller svenska uppgifter är Sverige fortfarande informationsägare även om uppgifterna har delats med Nato eller någon annan utländsk aktör inom ramen för Natosamarbetet. Det ankommer dock på myndigheterna att göra en bedömning av om Sveriges möjligheter att delta i Natosamarbetet försämras om uppgifter som lämnats till utländsk aktör inom ramen för Natosamarbetet röjs.

Av *tredje stycket* följer att om sekretess gäller enligt första eller andra stycket föreligger hinder mot tillämpning av vissa sekretessbrytande bestämmelser. Motsvarande reglering finns i 15 kap. 1 a § OSL.

I *fjärde stycket* anges att sekretessen gäller i högst femtio år och att regeringen, om det finns särskilda skäl, får meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Behov av sådana föreskrifter kan exempelvis uppstå ifall Nato har beslutat att sekretessen för en uppgift ska bestå under en längre tid än vad som föreskrivs enligt huvudregeln.

3 § Sekretessen enligt 1, 1 a, 1 b och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. *rörande* krigsfångar och andra skyddade personer.

I paragrafen regleras sekretessgenombrott till förmån för den nationella upplysningsbyrån. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ändringen innebär att den sekretessbrytande bestämmelsen kan tillämpas även avseende sådana uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 b §. Vidare görs en rättelse av namnet på den refererade förordningen.

6 § Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *Sveriges* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Ändringen i *första stycket* innebär att inskränkningen av meddelarfriheten som gäller i fråga om uppgifter som omfattas av utrikessekretess enligt 1 § ska gälla även i fråga om uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 b §. I samma stycke ersätts benämningen rikets säkerhet med Sveriges säkerhet. Det rör sig endast om en språklig skillnad.

Ändringen i *andra stycket* är en ren följdändring, som föranleds av att nuvarande 1 b § ska betecknas 1 c §.

Sammanfattning av promemorian Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess

Bilaga 1

Med anledning av medlemskapet i Nato har Sverige bl.a. åtagit sig att följa Natos informationshanteringsregler. Som utgångspunkt medför den svenska lagstiftningen goda möjligheter att omhänderta och hantera information som härrör från Nato i enlighet med alliansens regelverk. Medlemskapet innebär dock ett mer omfattande informationsutbyte med Nato och dess medlemsstater än tidigare. För att underlätta svenska myndigheters hantering av Natoinformation och för att säkerställa att information som härrör från Nato hanteras på motsvarande sätt nationellt som inom alliansen finns det dock behov av att komplettera bestämmelserna på offentlighets- och sekretessområdet.

I promemorian föreslås en ny kompletterande bestämmelse i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som är tillämplig på uppgifter som lämnas till eller från Nato eller någon av dess medlemsstater. Med anledning av den nya bestämmelsen föreslås även vissa följdändringar i 15 kap. 3 och 6 §§ OSL.

I promemorian föreslås även vissa förordningsändringar.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att nuvarande 15 kap. 1 b § ska betecknas 15 kap. 1 c §,

dels att 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 15 kap. 1 b § ska sättas närmast före 15 kap. 1 c §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

1 b §

Sekretess gäller för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

3 §¹

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och

Sekretessen enligt 1, 1 a, 1 b och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och

regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

6 §²

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *rikets* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *Sveriges* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

² Senaste lydelse 2018:1919.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarmakten, Förvarsunderrättelsedomstolen, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, Inspektionen för strategiska produkter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kungliga krigsvetenskapsakademien, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för totalförsvarsanalys, Patent- och registreringsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Skatteverket, SME-D, Statens energimyndighet, Statens haverikommission, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Strålsäkerhetsmyndigheten, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges representation vid Nato, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket (Regelrådet), Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket och Uppsala universitet (juridiska fakulteten)

Därutöver har yttrande inkommit från Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Centralförbundet Folk och Försvar, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Publicistklubben, Riksdagens ombudsmän (JO) och Utgivarna.