

Lagrådsremiss

Sekretess i Justitiekanslerns verksamhet med att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 7 november 2024

Johan Forssell

Mathias Säfsten
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår en ny bestämmelse om sekretess i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden. Sekretess ska gälla för uppgift i sådan verksamhet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt	5
5	Utökad sekretess i internationella skiljeförfaranden	6
5.1	Sekretessen till skydd för allmänna intressen behöver stärkas	6
5.2	Den nya sekretessbestämmelsen stärker sekretessen i internationella skiljeförfaranden.....	10
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	14
7	Konsekvenser.....	14
8	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i internationella skiljeförfaranden.....	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	18
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	19

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 att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 42 kap. 4 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

4 c §

Sekretess gäller hos Justitiekanslern i verksamhet som avses i 1 § tredje stycket 1 för uppgift i sådan verksamhet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

3 Ärendet och dess beredning

Justitiekanslern har i promemorian Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i internationella skiljeförfaranden lämnat förslag på en ny sekretessbestämmelse i Justitiekanslerns verksamhet som syftar till att Sverige bättre ska kunna uppfylla sina åtaganden i samband med skiljeförfaranden. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/01166). I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt

Det finns ett starkt offentlighetsintresse i Justitiekanslerns verksamhet. En viktig utgångspunkt är därför att offentlighet som huvudregel råder i verksamheten. När Justitiekanslern bevakar statens rätt eller bistår regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter gäller sekretess som regel endast i den utsträckning som följer av bestämmelserna i 42 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL (se 42 kap. 1 § första stycket). Detta innebär exempelvis att sekretess enligt 15 kap. OSL endast kan komma i fråga för en uppgift från en enskild om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs (42 kap. 2 § 1 OSL).

Sedan den 1 april 2022 är Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden undantagen ovan nämnda begränsning. I denna verksamhet kan numera de allmänna bestämmelserna om sekretess som gäller för andra myndigheter tillämpas, exempelvis bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL. Som skäl till ändringen anförde regeringen bl.a. att Justitiekanslern inte kunde efterleva kraven på konfidentialitet i skiljeförfarandena, vilket kunde få till följd att Sverige inte levde upp till sina internationella åtaganden (prop. 2021/22:68 s. 12–14). Med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse utvidgades vid samma tillfälle möjligheterna till sekretess hos Justitiekanslern för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av en rättstvist (se 42 kap. 4 a § OSL och prop. 2021/22:68 s. 10–12).

Ett skiljeförfarande syftar till att snabbt och slutligt avgöra en tvist, vanligen med begränsad insyn utifrån. Även om de senaste årens lagändringar har förbättrat möjligheterna för Sverige att efterleva kraven på konfidentialitet i samband med skiljeförfaranden, framhåller Justitiekanslern i promemorian att det fortfarande kan uppstå situationer då det befintliga sekretesskyddet framstår som bristfälligt. Bland annat anför Justitiekanslern att den nuvarande sekretessregleringen innebär svårigheter att hålla uppgifter hemliga efter det att ett skiljeförfarande har

avslutats och att detta kan ha en negativ inverkan på Sveriges internationella samarbete.

5 Utökad sekretess i internationella skiljeförfaranden

5.1 Sekretessen till skydd för allmänna intressen behöver stärkas

Regeringens bedömning: Den befintliga sekretessregleringen utgör inte ett tillräckligt skydd för uppgifter i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden. Det finns därför ett behov av att införa en ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen.

Det finns inte något behov av att stärka sekretessen till skydd för enskildas förhållanden.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser som yttrar sig, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kommerskollegium*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Säkerhetspolisen*, är positiva till eller har inga invändningar mot bedömningen. Kommerskollegium lyfter fram att brister i efterlevnaden av internationella överenskommelser kan leda till betydande ekonomiska konsekvenser. *Stockholms handelskammares skiljedomsinstitut (SCC)* instämmer i bedömningen att det finns behov av en ny sekretessbestämmelse och understryker vikten av att Sverige uppfyller sina åtaganden vad avser internationella skiljeförfaranden. Vidare betonar både SCC och Sveriges advokatsamfund att samma intresse av sekretess kan göras gällande i fler internationella skiljeförfaranden än de som nämns i promemorian.

Tidningsutgivarna (TU) och *Svenska Journalistförbundet* är kritiska till bedömningen och framhåller att det finns ett starkt insynsintresse i den aktuella typen av ärenden. Svenska Journalistförbundet ifrågasätter att de insynsmöjligheter som finns i dag försvårar Sveriges internationella samarbete.

Skälen för regeringens bedömning

Justitiekanslern kan vara skyldig att hemlighålla uppgifter i internationella skiljeförfaranden ...

Sverige är för närvarande part i ett 50-tal investeringsskyddsavtal. Merparten av dessa innehåller skiljeklausuler som innebär att tvister om avtalen mellan staten och den enskilde kan prövas i ett skiljeförfarande. Vilka procedurregler som gäller för dessa förfaranden skiljer sig åt från fall till fall.

Den internationella konventionen av den 18 mars 1965 om biläggande av investeringstvister mellan stater och medborgare i andra stater, förkortad ICSID, innehåller bestämmelser om internationella skiljeförfaranden som för närvarande 158 stater har anslutit sig till. Genom konventionen inrättas bl.a. ett centralorgan för biläggande av investeringstvister. Organet kan genom överenskommelse mellan parterna i ett investeringsskyddsavtal ges befogenhet att fungera som tvistlösningsorgan i en tvist som uppkommit mellan en stat och en fysisk eller juridisk person från en annan stat. Det är inte ovanligt att ICSID tillämpas i skiljeförfaranden som Sverige deltar i. En tvist rörande internationella handelsförhållanden kan också hänskjutas till en skiljenämnd som inrättas under Förenta nationernas kommission för internationell handelsrätt, förkortad UNCITRAL, i enlighet med kommissionens regler om skiljeförfarande. Även andra organ kan fungera som skiljeorgan i en internationell tvist, däribland SCC.

Justitiekanslern har i åtskilliga fall fått i uppdrag att bevaka statens rätt med anledning av anspråk som har framställts mot Sverige med grund i investeringsskyddsavtal. I dessa ärenden kan det följa av de processuella regler som gäller för skiljeförfarandet i enlighet med ett internationellt avtal som Sverige är bundet av eller en skiljenämnds beslut att vissa uppgifter ska hållas hemliga. Förpliktelser av detta slag uppkommer enligt vad Justitiekanslern har redogjort för framför allt i internationella skiljeförfaranden som hänskjutits till en skiljenämnd under ICSID eller till en skiljenämnd som tillfälligt upprättas enligt de regler för skiljeförfarande som gäller för UNCITRAL. Som *SCC* och *Sveriges advokatsamfund* påpekar kan emellertid liknande behov av att hemlighålla uppgifter uppkomma även inom ramen för andra internationella skiljeförfaranden där Justitiekanslern bevakar statens rätt. Även om behovet av förbättrade möjligheter att skydda vissa uppgifter i skiljeförfarandena har uppmärksamats av Justitiekanslern i anslutning till tvister rörande investeringsskyddsavtal, finns det alltså skäl att framhålla att bedömningarna som görs här är lika relevanta i fråga om både andra internationella tvister än sådana som rör investeringar och andra förfaranden än sådana som hanteras enligt ICSID eller UNCITRAL:s skiljedomsregler (se vidare avsnitt 5.2).

Genom att godta att tvister kan lösas genom internationella skiljeförfaranden har Sverige åtagit sig vissa förpliktelser rörande bl.a. konfidentialitet. Som avtalsslutande part har Sverige även, genom godkännande av ICSID, en folkrättslig förpliktelse att respektera centralorganets beslut i en skiljetvist.

... och den befintliga sekretessregleringen framstår som bristfällig för att skydda uppgifterna

Som framgår i avsnitt 4 anser Justitiekanslern att den nuvarande sekretessregleringen inte framstår som tillräcklig för att uppfylla kraven på konfidentialitet i internationella skiljeförfaranden. Detta gäller i synnerhet den skyldighet som kan finnas att hålla uppgifter hemliga även efter det att ett skiljeförfarande har avslutats. Införandet av bestämmelsen i 42 kap. 4 a § OSL, som gäller sekretess till skydd för det allmännas ställning som part, möjliggör visserligen att uppgifter bättre kan skyddas av sekretess hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt,

men den kan inte tillämpas på uppgifter i ett skiljeförfarande när saken slutligen har avgjorts. Samma begränsning till pågående förfaranden finns i fråga om den sekretess som regleras i 19 kap. 9 § OSL. Enligt bestämmelsen i den paragrafen gäller sekretess för uppgifter som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av vissa rättstvister.

Som redogörs för i avsnitt 4 kan bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL tillämpas bl.a. i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt med anledning av en rättstvist som enligt ett internationellt avtal kan avgöras i ett skiljeförfarande. Inte heller utrikessekretessen ger emellertid enligt regeringens bedömning ett tillräckligt skydd för uppgifter i avslutade skiljeförfaranden. Även om bestämmelsen till sin ordalydelse inte innehåller någon begränsning i fråga om uppgiftens innehåll förutsätter utrikessekretessen nämligen att det konkreta informationsinnehållet i en uppgift – eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet – kan antas medföra skada eller orsaka störningar vid ett röjande (RÅ 1998 ref. 42, RÅ 2000 ref. 22 och prop. 2012/13:192 s. 15, 25–26 och 44). I skiljeförfaranden kan det förekomma en stor mängd uppgifter som enligt skiljenämndens förordnande i skiljeförfarandet ska behandlas konfidentiellt, trots att ett röjande av varje konkret uppgift sedd för sig inte skulle leda till någon sådan skada. Enligt regeringen framstår det därför inte som troligt att sådana uppgifter, vars art ur ett svenskt perspektiv framstår som harmlösa, kan skyddas med stöd av utrikessekretess (jfr prop. 2012/13:192 s. 25).

Det kan i det här sammanhanget också konstateras att bestämmelsen i 15 kap. 1 § OSL även tidigare har betraktats som otillräcklig för att tillgodose behovet av sekretess i det internationella samarbetet. Detta har motiverat införandet av en särskild reglering om sekretess i 15 kap. 1 a § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess bl.a. för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EUrättsakt 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. Till skillnad från vad som gäller enligt 15 kap. 1 § OSL saknar uppgiftens innehåll, art eller karaktär betydelse för bestämmelsens tillämplighet. I stället är det åtagandet för Sverige att upprätthålla konfidentialitet som blir avgörande för om skaderekvisitet anses uppfyllt (prop. 2012/13:192 s. 44).

Möjligheterna att tillämpa regleringen i 15 kap. 1 a § OSL när Justitiekanslern bevakar statens rätt i internationella skiljeförfaranden framstår som små. Bestämmelsens tillämpning förutsätter att frågan om sekretess tydligt reglerats i exempelvis ett avtal som godkänts av riksdagen. Om avtalet inte innehåller någon tydlig sekretessbestämmelse aktualiseras normalt inte en tillämpning av bestämmelsen (prop. 2012/13:192 s. 44). I fråga om Sveriges investeringsskyddsavtal har frågan om konfidentialitet vid ett skiljeförfarande under ICSID eller enligt UNCITRAL:s skiljedomsregler inte på ett sådant tydligt sätt reglerats i något sådant avtal. Det är i stället skiljenämnden i det enskilda fallet som beslutar i frågor om konfidentialitet utifrån de i skiljeförfarandet tillämpliga processuella reglerna.

Som framhålls ovan är Justitiekanslerns uppfattning att den nuvarande regleringen inte framstår som tillräcklig för att Sverige fullt ut ska kunna uppfylla sina åtaganden om konfidentialitet i internationella skiljeförfaranden. Det kan därmed uppstå tveksamhet när det gäller Sveriges förmåga att leva upp till ingångna avtal, något som kan försvåra det internationella samarbetet och därmed skada Sverige (jfr prop. 2012/13:192 s. 24–25). Ifall Sverige inte följer förfaranderegler eller beslut om konfidentialitet i ett skiljeförfarande riskerar Sverige att uppfattas som en opålitlig aktör, med konsekvensen att relationen till andra aktörer och möjligheten att delta i skiljeförfaranden påverkas negativt. Det finns även en risk för att Sverige i kommande skiljeförfaranden ställs inför sämre villkor och exempelvis inte får ta del av allt material som åberopas i processen (jfr skiljenämndens beslut Procedural Order No. 4, p. 68–72, den 21 juli 2023, ICSID Case No. ARB/22/2). Ett sådant utfall skulle avsevärt försämra Sveriges möjligheter att föra sin talan och kan potentiellt innebära påtagligt negativa ekonomiska konsekvenser. I likhet med den bedömning som görs i promemorian och som flertalet remissinstanser instämmer i, anser regeringen mot denna bakgrund att möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter som är konfidentiella enligt villkoren för ett skiljeförfarande behöver utökas.

Det finns möjlighet att begränsa handlingsoffentligheten med hänvisning till allmänna intressen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. rikets förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, det allmännas ekonomiska intresse och skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden. När en ny sekretessbestämmelse övervägs ska det alltid göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (prop. 1979/80:2 del A s. 75–76).

Som konstaterats i avsnitt 4 finns det ett stort intresse av insyn i Justitiekanslerns verksamhet. Både *Svenska Journalistförbundet* och *TU* framhåller också att det finns ett stort allmänintresse vid internationella rättstvister med skadeståndsanspråk riktade mot staten. Mot detta måste dock ställas det som framhålls i promemorian om att den nuvarande regleringen kan innebära nackdelar för Sverige i det internationella samarbetet. Till skillnad från Svenska Journalistförbundet men i likhet med flera andra remissinstanser delar regeringen uppfattningen som kommer till uttryck i promemorian att det är viktigt att lagstiftningen ger möjlighet till efterlevnad av Sveriges internationella åtaganden och att Sverige förblir en trovärdig internationell avtalspart i både pågående och framtida tvister. Det finns annars en risk för att Sverige ställs inför sämre villkor i framtida skiljeförfaranden, där tillgången till konfidentiell information kan vara avgörande för utgången av tvisten.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att rätten att ta del av allmänna handlingar bör kunna begränsas med hänsyn till Sveriges förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation (2 kap. 2 § första stycket 1 TF). Regeringen anser dessutom, i linje med vad bl.a. *Kommerskollegium* för fram, att de sämre förfarandevillkoren som den befintliga sekretessregleringen kan leda till kan få påtagligt

negativa ekonomiska konsekvenser för Sveriges del. Den föreslagna regleringen skulle alltså även vara till fördel för det allmännas ekonomiska intresse (2 kap. 2 § första stycket 5 TF).

När det gäller uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden förekommer det enligt vad som anförs i promemorian normalt en stor mängd sådana uppgifter i internationella skiljeförfaranden. Den enskilde som berörs kan ha ett påtagligt intresse av att uppgifterna ska omfattas av sekretess – t.ex. av det skälet att den enskildes verksamhet kan skadas om uppgifterna kommer till dess konkurrenters kännedom.

I ett pågående internationellt skiljeförfarande kan uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden under vissa förhållanden omfattas av sekretess med stöd av 42 kap. 4 a § OSL. Som anförs i promemorian bedöms möjligheterna för Justitiekanslern att utifrån befintligt regelverk belägga sådana uppgifter med sekretess även efter det att förfarandet har avslutats dock vara mycket begränsade.

För att uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden ska kunna skyddas med sekretess i övrigt i Justitiekanslerns verksamhet förutsätts typiskt sett att sekretess förs över från en annan myndighet (42 kap. 4 § OSL). När Justitiekanslern bevakar statens rätt i ett nationellt förfarande vid svensk domstol kan sekretessen hos domstolen för uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden föras över till Justitiekanslern. Eftersom det inte finns någon primär sekretess som kan överföras till Justitiekanslern från en internationell skiljenämnd förekommer det inte någon motsvarande överföring av sekretess när uppgifter kommer från ett sådant organ. Det är inte heller möjligt med överföring av sekretess när uppgifterna kommer in till Justitiekanslern från en enskild.

Om det införs en reglering som möjliggör för Justitiekanslern att fullt ut följa en skiljenämnds beslut i sekretesshänseende bör det medföra att sekretess även för enskildas affärs- eller driftförhållanden bedöms påkallad för att säkerställa skyddet för det allmänna intresset av goda relationer med annan stat eller mellanfolklig organisation eller för det allmännas ekonomiska intresse. Någon särskild reglering till skydd för enskildas intressen bedöms därför inte behövas.

5.2 Den nya sekretessbestämmelsen stärker sekretessen i internationella skiljeförfaranden

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden för uppgift i sådan verksamhet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs.

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

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser som yttrar sig, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kommerskollegium*, *Svea hovrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, är positiva eller har inga invändningar mot förslaget. *Säkerhetspolisen* har inte några invändningar mot att sekretesskyddet stärks men anser att sekretessbestämmelsen även bör omfatta myndigheter som kan behöva bistå Justitiekanslern i internationella skiljeförfaranden. *Säkerhetspolisen* anser vidare att det bör klargöras om sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen förutsätter att uppgiften är säkerhetsskyddsklassificerad.

Tidningsutgivarna (TU) menar att sekretessens föremål är av sådan generell karaktär att förslaget inte är förenligt med 2 kap. 2 § andra stycket TF. *Svenska Journalistförbundet* anför att bestämmelsens tillämpningsområde är brett och att det kan ifrågasättas om några uppgifter av intresse om skiljeförfarandena kommer att lämnas ut.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bestämmelsens utformning

Den givna utgångspunkten när en sekretessbestämmelse utformas är att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. Av tryckfrihetsförordningen följer att begränsningen ska anges noga i en särskild lag (2 kap. 2 § andra stycket). Det innebär att sekretessbestämmelser ska utformas så specifikt som möjligt när det gäller både sekretessens föremål och dess räckvidd, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen skyddar och vilken typ av ärenden eller verksamheter som den är tillämplig i.

I promemorian föreslås att sekretess ska gälla för uppgift i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs. Såväl *TU* som *Svenska Journalistförbundet* har synpunkter på utformningen av bestämmelsen och anser att dess tillämpningsområde är för brett. Regeringen gör i det avseendet följande överväganden.

Den föreslagna regleringen ska vara ändamålsenlig och möjliggöra för Justitiekanslern att följa de krav på att behandla uppgifter konfidentiellt som ställs inom ramen för ett internationellt skiljeförfarande. 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. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om 15 kap. 1 § OSL bör bestämmelsen därför utformas så att uppgiftens art eller karaktär saknar betydelse för dess tillämplighet. Med anledning av *Säkerhetspolisens* synpunkter vill regeringen framhålla att det inte bör göras någon begränsning av tillämpningsområdet till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. En sådan begränsning av sekretessens föremål skulle nämligen medföra att många uppgifter som omfattas av en skiljenämnds beslut om konfidentialitet inte skulle skyddas.

I fråga om sekretessbestämmelsernas räckvidd brukar dessa i de flesta fallen avgränsas så att de gäller inom ett visst verksamhetsområde eller i

en viss verksamhet hos en utpekad myndighet. Det framstår som en ändamålsenlig ordning även i detta fall. Bestämmelsens tillämplighet bör således, som föreslås i promemorian, begränsas så att den endast aktualiseras när Justitiekanslern bevakar statens rätt i ett internationellt skiljeförfarande.

Bestämmelsen bör vara utformad så att den blir tillämplig i förfaranden under ICSID eller enligt UNCITRAL:s skiljedomsregler. Den bör således omfatta förfaranden som rör såväl investeringskyddsavtal som andra avtal som rör Sveriges internationella handelsrelationer. Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar innebär den föreslagna lydelsen att bestämmelsen även kan tillämpas i andra internationella skiljeförfaranden där Justitiekanslern bevakar statens rätt. Sådana förfaranden erbjuds exempelvis av ICC International Court of Arbitration och SCC Arbitration Institute. Det förtjänar också att framhållas att det enligt regeringens mening inte framstår som motiverat att göra någon skillnad mellan investeringskyddsavtal och internationella avtal av andra slag, där det på samma sätt kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om en uppgift röjs. Regeringen anser mot denna bakgrund att den föreslagna ordalydelsen inte utvidgar sekretesskyddet mer än vad som är behövligt.

Att sekretessen för de angivna uppgifterna föreslås gälla enbart hos Justitiekanslern är en begränsning av bestämmelsens tillämpningsområde som enligt regeringen innebär en ändamålsenlig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset. Något behov av att utsträcka bestämmelsens räckvidd till andra myndigheter, så som Säkerhetspolisen föreslår, har inte framkommit. Detta innebär dock inte att det inte i annat sammanhang kan finnas skäl att återkomma till de frågor Säkerhetspolisen väcker.

Till skillnad från TU och Svenska Journalistförbundet men i likhet med Sveriges advokatsamfund anser regeringen att den tydliga begränsningen av sekretessens räckvidd som redogjorts för ovan innebär en lämplig avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde. Förslaget bedöms mot samma bakgrund också vara förenligt med 2 kap. 2 § andra stycket TF. Med beaktande av det insynsintresse som finns hos Justitiekanslern instämmer regeringen vidare i bedömningen i promemorian att uppgifterna som avses i bestämmelsen bör skyddas med ett rakt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit innebär en presumtion för att uppgifterna ska vara offentliga och att sekretess enbart gäller om det kan antas att viss skada eller men uppstår om uppgiften lämnas ut (prop. 1979/80:2 del A s. 79). Insynen i Justitiekanslerns verksamhet inskränks därmed inte mer än nödvändigt. Enligt regeringens bedömning innebär förslaget i sin helhet därmed en lämplig avvägning mellan skyddsintresset och insynsintresset.

När det gäller sekretesstiden anser regeringen att samma tid som gäller för utrikessekretessen och sekretessen i det internationella samarbetet bör gälla även i fråga om uppgifter som ska skyddas inom ramen för ett internationellt skiljeförfarande, dvs. fyrtio år. För att säkerställa att Sverige alltid har möjlighet att uppfylla sina internationella åtaganden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla ett skydd för uppgifterna som mottagits i ett internationellt skiljeförfarande under längre tid. I likhet med vad som gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL bör regeringen därför ges rätt att meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid, om det

finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl kan regeringen exempelvis behöva beakta om sekretesstiden inom ramen för skiljeförfarandet är längre än fyrtio år eller om det saknas begränsning i fråga om sekretesstid. En självständig bedömning av om sekretesstiden behöver vara längre än fyrtio år och hur länge uppgifterna i så fall behöver skyddas måste dock alltid göras av regeringen.

I förhållande till promemorian föreslår regeringen en mindre justering av lagtexten för att det tydligare ska framgå att det vid tillämpningen är möjligt att beakta riskerna av ett röjande för både pågående och framtida förfaranden.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte inskränkas

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, dvs. den innebär tystnadsplikt för en offentlig funktionär. När en ny sekretessbestämmelse införs behöver lagstiftaren alltid överväga om den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten, dvs. den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Eftersom den grundlagsskyddade meddelarfriheten utgör en väsentlig förutsättning för massmediernas möjlighet att anskaffa och förmedla uppgifter och delta i den allmänna debatten i frågor som på olika sätt rör det allmännas verksamhet, är utgångspunkten stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras i ett särskilt fall. En omständighet som kan beaktas är den enskilda sekretessbestämmelsens utformning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall. Detsamma gäller i viss mån sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 del A s. 111).

I det här fallet föreslås att behovet av skydd för allmänna intressen tillgodoses genom en sekretessbestämmelse med ett rakt skaderekvisit. I promemorian lämnas inte något förslag om att begränsa meddelarfriheten. I stället föreslås en reglering som utformas i linje med vad som gäller för uppgifter som omfattas av sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. OSL och i Justitiekanslerns verksamhet enligt 42 kap. 4 a § OSL (jfr 15 kap. 6 § och 42 kap. 11 § OSL). Ingen remissinstans invänder mot den bedömningen. Regeringen delar uppfattningen att det inte finns skäl för att låta den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Det finns inget behov av ytterligare sekretessreglering

I 15 kap. 1 a § OSL har vissa undantag gjorts från de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Något motsvarande undantag finns inte för sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. I likhet med vad som anförs i promemorian anser regeringen att det saknas skäl att förena den nu föreslagna regleringen med några undantag från bestämmelserna i 10 kap. OSL. Det har inte heller framkommit något behov av att komplettera sekretessregleringen med ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

Den nu föreslagna regleringen kan i vissa fall medföra att olika sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga på samma uppgift. Exempelvis kan en uppgift komma att omfattas av sekretess enligt såväl den nya regleringen som enligt 15 kap. 1 § OSL. Att bestämmelserna i vissa situationer kan komma att överlappa varandra bör emellertid inte medföra några svårigheter vid tillämpningen. Eventuella konkurrensfrågor får i förekommande fall hanteras enligt bestämmelsen i 7 kap. 3 § OSL på sedvanligt sätt.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2025.
Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. *Sveriges advokatsamfund* anmärker att ett tidigare ikraftträdande är önskvärt med tanke på de behov som bestämmelsen syftar till att omhänderta.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen instämmer i bedömningen i promemorian att det mot bakgrund av bl.a. den ökade tillströmningen av investeringstvister och Justitiekanslerns befintliga uppdrag att bevaka statens rätt är angeläget att förslaget genomförs så snart som möjligt. Även om det, som *Sveriges advokatsamfund* framhåller, skulle vara önskvärt med ett tidigare ikraftträdande, bedöms lagändringen med hänsyn till behovet av beredning tidigast kunna träda i kraft den 1 april 2025.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget innebär att Sverige bättre kan uppfylla internationella åtaganden med anledning av skiljeförfaranden. Det medför även ett bättre skydd för det allmännas ekonomiska intresse och enskildas ekonomiska förhållanden i sådana förfaranden.
Förslaget leder inte till några ökade kostnader för det allmänna.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för bedömningen: Förslaget innebär att Justitiekanslern på ett bättre sätt kan leva upp till de krav på konfidentialitet som ställs i samband med internationella skiljeförfaranden. Därmed kan Sverige i större utsträckning uppfylla de åtaganden som följer av internationella avtal.

Förslaget innebär också att behovet av att skydda det allmännas ekonomiska intresse och enskildas affärs- och driftförhållanden i skiljeförfaranden tillgodoses på ett bättre sätt.

Förslaget bedöms inte leda till några ökade kostnader för det allmänna. Det bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas.

8 Författningskommentar

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

42 kap.

4 c § Sekretess gäller hos Justitiekanslern i verksamhet som avses i 1 § tredje stycket 1 för uppgift i sådan verksamhet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs.

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

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess till skydd för det allmänna för uppgifter i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av första stycket framgår, genom hänvisningen till 1 § tredje stycket 1, att sekretess under vissa förutsättningar gäller för en uppgift i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt med anledning av en rättsvist som enligt ett internationellt avtal kan avgöras i ett skiljeförfarande. Det är en primär sekretessbestämmelse hos Justitiekanslern som gäller oavsett om uppgiften kommer från en enskild eller en myndighet. Hänvisningen till 1 § tredje stycket 1 innebär bl.a. att bestämmelsen är tillämplig både i fråga om pågående tvister och eventuella framtida rättstvister (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 152, prop. 1993/94:165 s. 56 och prop. 2021/22:68 s. 19). Sekretessen gäller även efter det att rättstvisten har avslutats (jfr 42 kap. 4 a § andra stycket).

Precis som vid tillämpningen av sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § saknar uppgiftens innehåll, art eller karaktär betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

Bestämmelsen kan vara tillämplig i fråga om alla slags uppgifter, även i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos Justitiekanslern med anledning av den aktuella verksamheten. Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften kommit in från ett utländskt organ (jfr prop. 2012/13:192 s. 44).

Bestämmelsens tillämpning förutsätter inte att frågor om konfidentialitet har reglerats uttryckligen i det internationella avtalet eller i en konvention som Sverige ratificerat. Det som är vägledande för tillämpningen är i stället om det 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 med anledning av ett internationellt avtal eller en

konvention, exempelvis genom förordnande av en skiljenämnd om konfidentialitet.

Bestämmelsen innebär att Justitiekanslern i det enskilda fallet måste göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få. Både konsekvenserna av röjandet i det skiljeförfarande där uppgiften förekommer och följderna av ett röjande för framtida skiljeförfaranden där Sverige är part behöver beaktas vid den bedömningen. Vid prövningen behöver hänsyn bl.a. tas till om och i så fall på vilket sätt frågan om hemlighållande av uppgifter har reglerats i skiljeförfarandet. Om uppgifterna omfattas av ett förordnande om konfidentialitet i förfarandet, kan det exempelvis regelmässigt antas att ett utlämnande skulle innebära att Sveriges möjlighet att delta i pågående eller kommande skiljeförfaranden försämras om uppgiften röjs.

I *andra stycket* anges att sekretessen gäller i högst fyrtio år. Om det finns särskilda skäl får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Behov av sådana föreskrifter kan exempelvis komma att aktualiseras med anledning av processuella regler eller beslut från skiljenämnder som saknar begränsning i fråga om sekretesstid.

Sammanfattning av promemorian Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i internationella skiljeförfaranden

Bilaga 1

I promemorian föreslås en ny bestämmelse om sekretess i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt i internationella skiljeförfaranden. Syftet med den nya bestämmelsen är att Sverige bättre ska kunna uppfylla vissa internationella åtaganden med anledning av skiljeförfarandena. Därför föreslås att sekretess ska gälla för uppgift hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt i ett internationellt skiljeförfarande, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i ett sådant skiljeförfarande försämras om uppgiften röjs.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 42 kap. 4 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

4 c §

Sekretess gäller hos Justitiekanslern i verksamhet som avses i 1 § tredje stycket 1 för uppgift i sådan verksamhet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i ett sådant skiljeförfarande försämras om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

Efter remiss har yttranden över promemorian lämnats av Kamrarrätten i Göteborg, Kamrarrätten i Stockholm, Kommerskollegium, Post- och telestyrelsen, Stockholms handelskammars skiljedomsinstitut (SCC), Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Sveriges advokatsamfund, Swedish Arbitration Association (SAA), Säkerhetspolisen och Tidningsutgivarna (TU).

Riksdagens ombudsmän (JO) har avstått från att yttra sig. Sveriges Television AB och TV4 Media har inte inkommit med något yttrande.