

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet

*Slutbetänkande av
Utredningen om säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:16

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0356-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0357-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 11 februari 2021 att tillsätta en särskild utredare för att se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (dir. 2021:9).

F.d. hovrättspresidenten Margareta Bergström förordnades att från och med den 15 februari 2021 vara särskild utredare.

Sekreterare i utredningen har från och med samma dag varit rätts-sakkunniga Jessica Öhlund Andersson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (Fö 2021:01).

Genom tilläggsdirektiv den 5 augusti 2021 förlängdes utredningstiden till den 18 oktober 2021. Genom tilläggsdirektiv den 15 oktober 2021 utvidgades utredningens uppdrag och tiden för uppdraget förlängdes. Uppdraget i den del som avsåg säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga låg dock fast och skulle redovisas senast den 18 oktober 2021.

Utredningen har överlämnat betänkandet Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (SOU 2021:82).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet (SOU 2022:16). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2022

Margareta Bergström

/Jessica Öhlund Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	17
2 Utredningens uppdrag och arbete	19
2.1 Uppdrag.....	19
2.1.1 Avgränsning.....	20
2.2 Arbete	20
3 Sekretesslagstiftning	23
3.1 Offentlighetsprincipen och handlingsoffentligheten	23
3.2 Begränsning av handlingsoffentligheten.....	23
3.2.1 Särskilt om försvarssekretessen	24
3.2.2 Sekretess för försvarsuppfinningar.....	26
3.3 Vilka sekretessen gäller mot.....	27
3.4 Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess	28
3.4.1 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.....	30
3.4.2 Regeringens dispensmöjlighet	31

4	Säkerhetsskyddslagstiftning	33
4.1	Allmänt om säkerhetsskydd	33
4.2	Säkerhetsskyddsanalys, säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetsskyddsklassificering	34
4.3	Informationssäkerhet	35
4.3.1	Skyldigheter när en annan aktör kan få del av säkerhetskänslig verksamhet.....	35
4.3.2	Skydd för uppgifter som lämnas till utländska aktörer.....	36
4.4	Tillsyn, råd och stöd.....	37
5	Utlämnande av uppgift som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer i dag	39
5.1	Försvarets materielverk.....	39
5.2	Försvarsmakten	41
5.3	Totalförsvarets forskningsinstitut.....	42
5.4	Regeringens beslut.....	42
6	Nytt lagstöd för regeringens beslut om undantag från försvarssekretess	45
6.1	Inledning	45
6.2	Myndigheternas behov	46
6.3	Likheter och skillnader vid utlämnande av försvarssekretess till olika utländska aktörer.....	48
6.3.1	Inledning.....	48
6.3.2	Utlämnande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer	48
6.3.3	Utländska företag.....	49
6.3.4	Jämförelse	50
6.4	Ny bestämmelse om undantag från försvarssekretess	53
6.4.1	Regeringen bör fortsatt besluta om undantag från sekretess.....	53

6.4.2	Förutsättningar för beslut om undantag.....	59
6.4.3	Övrigt.....	63
7	Försvarsindustriföretag vill lämna uppgifter till utländska aktörer.....	65
7.1	Problem med tillämpningen av regeringens dispensmöjlighet	65
7.2	Myndigheternas och försvarsindustriföretagens behov	65
7.3	Regeringens medgivande krävs	66
7.3.1	Sekretess eller säkerhetsskydd?	66
7.3.2	Regeringen bör fatta beslut.....	68
7.3.3	Förutsättningar för beslut om utlämnande.....	69
7.3.4	Övrigt.....	71
8	Konsekvenser och ikraftträdande.....	73
8.1	Konsekvenser av utredningens förslag	73
8.1.1	Kostnadsmässiga konsekvenser	73
8.1.2	Övriga konsekvenser.....	75
8.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	75
9	Författningskommentar	77
9.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.....	77
9.2	Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen	80
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:9.....	83
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:59	95
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:86	97

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Uppdraget handlar om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), så kallad försvarssekretess, till utländska aktörer. Utredaren har haft att analysera om samma grunder bör gälla för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till en privaträttslig juridisk person i en annan stat som till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Vidare har utredaren haft att bedöma hur man lämpligen tydliggör regelverket med utgångspunkt i nuvarande praxis.

Aktuell lagstiftning

Försvarssekretess och sekretessbrytande bestämmelser

Försvarssekretess 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.

Försvarssekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. En uppgift som omfattas av försvarssekretess får lämnas också till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Om regeringen eller en förvaltningsmyndighet med uppdrag från regeringen har ingått en överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation om samarbete inom försvarsdepartementets verksamhetsområde får Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut lämna ut en uppgift som omfattas av försvarssekretess till en utländsk myndighet som deltar i ett sådant samarbete. Det framgår av förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet. En uppgift får lämnas ut endast om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet. Myndigheten får inte lämna ut uppgift som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot Sveriges försvarssystem.

Utöver dessa sekretessbrytande bestämmelser har regeringen rätt att för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess, om det är motiverat av synnerliga skäl. Denna generella dispensbefogenhet ska utnyttjas endast i mera utpräglade undantagsfall.

Säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsklarering

Säkerhetsskydd är skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I säkerhetsskyddslagen (2018:585) finns bestämmelser om vilka skyldigheter som följer när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet. Dessa bestämmelser innebär bland annat att om en myndighet lämnar uppgifter som omfattas av försvarssekretess till ett företag inom ramen för sådan verksamhet ställs krav på hur företaget ska hantera uppgifterna.

När det särskilt gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas till utländska aktörer finns bestämmelser i säkerhetsskyddsförordningen där det anges att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation ska omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande som Sverige har ingått med den andra staten eller organisationen, om det inte finns särskilda skäl för att sådana uppgifter ändå kan lämnas. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får inte lämnas till en utländsk leverantör om inte Sverige har ingått ett internationellt

säkerhetsskyddsåtagande med den andra staten och leverantören har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning.

Utlämnande av försvarssekretess till utländska aktörer i dag

Enligt nuvarande fasta praxis vänder sig Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut till regeringen med begäran om undantag från sekretess t.ex. i samband med att svenska staten har för avsikt att ingå eller ska ingå någon form av överenskommelse om samarbete inom försvarsmaterielområdet med utländska myndigheter eller företag och då behöver delge uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Det kan även handla om att svensk försvarsindustri behöver delge sekretessbelagda uppgifter till utländska aktörer för utveckling eller materielleverans, eller i samband med marknadsföring, anbudsförfarande eller försäljning. Försvarets materielverk medger inte ett svenskt företag, med vilket myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal, rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av avtalet och som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess utan att först ha fått regeringens medgivande till det.

Antalet tillfällen myndigheterna kommer vända sig till regeringen med begäran om undantag från sekretess väntas öka.

Utredningens förslag

Utredningens slutsats är att det inte går att göra en tydlig åtskillnad på vilka överväganden en utlämnande myndighet i Sverige har att göra för att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländsk myndighet eller utländskt företag. Det mest relevanta är i vilken stat uppgifterna hamnar eller riskerar att hamna. De förslag utredningen lägger fram i betänkandet gör därför inte någon skillnad på utlämnande till utländska myndigheter, mellanfolkliga organisationer eller utländska företag.

Nytt lagstöd för regeringens beslut om undantag från försvarssekretess

Utredningen föreslår att regeringen för ett särskilt fall får besluta om undantag från försvarssekretess för uppgift hos Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut när regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas till

1. en utländsk myndighet i anslutning till en överenskommelse med myndigheten, eller
2. ett utländskt företag eller en mellanfolklig organisation i anslutning till eller efter träffad överenskommelse med företaget eller organisationen.

Undantag får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Myndigheterna har ett ansvar att självständigt utifrån bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen pröva frågan om utlämnande. Om en myndighet bedömer att den med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser kan lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer, ska den myndigheten fortsatt fatta självständigt beslut om utlämnande. Först när myndigheten har konstaterat att ett utlämnande enligt befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte är möjligt, får myndigheten vända sig till regeringen för tillämpning av den föreslagna bestämmelsen.

För att upprätthålla etablerad praxis i dessa situationer och samtidigt förhindra en överanvändning av regeringens generella dispensmöjlighet behövs en ny specifik bestämmelse. Beslut enligt den nya bestämmelsen om undantag från försvarssekretess kräver säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn.

Regeringens medgivande ska krävas för att vissa uppgifter ska få lämnas från försvarsindustriföretag till utländsk aktör

Utredningen föreslår att regeringens medgivande ska krävas för att Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ska få ge företag som myndigheten har tecknat säkerhetskyddsavtal med rätt att lämna uppgifter som omfattas av säkerhetskyddsavtalet och som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess

till utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländskt företag. Medgivande får ges endast om det föreligger särskilda skäl och får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetsskyddslagen eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

När uppgifter belagda med försvarssekretess har lämnats ut till ett svenskt försvarsindustriföretag omfattas uppgifterna fortsättningsvis regelmässigt av ett säkerhetsskyddsavtal, en industrisäkerhetsmanual och säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredningens förslag ger ett lagstöd åt en redan väl etablerad praxis och tydliggör regeringens och myndigheternas kompetens på området. Bestämmelsens naturliga placering är i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Sammantaget bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader för staten.

Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 b §, och en ny rubrik närmast före 15 kap. 3 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Dispens av regeringen

3 b §

Regeringen får för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess enligt 2 § för uppgift hos Försvarets materielverk, Försvarmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut när regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas till

1. en utländsk myndighet i anslutning till en överenskommelse med myndigheten, eller

2. ett utländskt företag eller en mellanfolklig organisation i anslutning till eller efter träffad överenskommelse med företaget eller organisationen.

Undantag enligt första stycket får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetskyddslagen (2018:585) eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585) att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 a §, och en ny rubrik närmast före 8 kap. 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Regeringens medgivande

3 a §

Regeringens medgivande krävs för att Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut, ska få ge företag som myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal med rätt att lämna uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet och som hos myndigheten omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till utländsk myndighet, mellanfolkelig organisation eller utländskt företag.

Medgivande enligt första stycket får meddelas endast om det föreligger särskilda skäl och får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdrag

Utredarens uppdrag kan delas upp i två huvudsakliga delar. Den första handlar om att analysera om samma grunder bör gälla för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till en privaträttslig juridisk person i en annan stat som till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Den andra om att bedöma hur regelverket lämpligen kan tydliggöras utifrån den praxis som finns i fråga om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), så kallad försvarssekretess, till utländska aktörer.

När det gäller den första delen kan uppdraget ses i ljuset av internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet och utvecklingen att svenska myndigheter i större utsträckning än tidigare anlitar utländska leverantörer för att utföra tjänster. Frågeställningarna kopplade till detta behandlas i avsnitt 6.3.

Den andra delen av utredarens uppdrag handlar om att skapa ett nytt författningsstöd för en praxis som under många år har tillämpats av regering, myndigheter och företag för utlämnande av försvarssekretess till utländska aktörer. I utredningsdirektiven formuleras uppdraget så att utredaren ska bedöma hur regelverket lämpligen kan tydliggöras utifrån den praxis som finns i fråga om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer. Utredaren uppfattar att denna praxis i sin tur kan delas upp i två huvudsakliga situationer.

Den första innebär att Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut i vissa situationer inte röjer uppgifter som omfattas av försvarssekretess för en utländsk aktör utan stöd i särskilt regeringsbeslut enligt 10 kap. 6 § andra meningen

offentlighets- och sekretesslagen eller utan stöd i förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet. Den andra att Försvarets materielverk inte utan regeringens beslut om rätt att i sin tur medge ett svenskt företag, med vilket Försvarets materielverk har tecknat säkerhetsskyddsavtal, rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet och som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess till utländsk aktör. Också sådana beslut framstår i dagsläget vara fattade med stöd av 10 kap. 6 § andra meningen offentlighets- och sekretesslagen.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

2.1.1 Avgränsning

Utredarens uppdrag i kommittédirektiven när det gäller den första delen av uppdraget, dvs. att analysera om samma grunder ska gälla för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till en privaträttslig juridisk person i en annan stat som till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, begränsar inte uttryckligen utredaren till vilken typ av sekretess som gäller för uppgifterna som lämnas ut. Av direktiven framgår dock att avsaknaden av regler får relevans i fråga om försvarssekretess. Eftersom utredarens uppdrag i övrigt uteslutande rör frågor kopplade till försvar och uppgifter som omfattas av försvarssekretess har utredaren uppfattat direktiven som att uppdraget avser just uppgifter som omfattas av försvarssekretess. En analys av sekretessbrytande bestämmelser för annan typ av sekretesskydd omfattas därför inte av betänkanudet.

2.2 Arbete

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Under arbetets gång har möten hållits med de myndigheter som pekas ut i kommittédirektiven. Utredningen har också haft möte med Säkerhets- och försvarsföretagen för att inhämta försvarsindustriföretagens synpunkter på de frågor utredningen berör.

Utredningen har också tagit del av ett antal av regeringens beslut som utgör del i den praxis utredaren är satt att tydliggöra regleringen för.

3 Sekretesslagstiftning

3.1 Offentlighetsprincipen och handlingsoffentligheten

Offentlighetsprincipen är grundläggande för Sveriges statskick. Principen ger enskilda individer, företrädare för media, företag, organisationer och andra rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck t.ex. genom rätten till yttrandefrihet, meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet och genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar kallas för handlingsoffentligheten.

Handlingsoffentligheten ger allmänheten rätt att ta del av handlingar hos en myndighet. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med handling avses en framställning i skrift eller bild och en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 §). En handling behöver alltså inte bara vara ett papper, utan kan också vara en bandinspelning, ett e-postmeddelande eller ett sms. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 §).

3.2 Begränsning av handlingsoffentligheten

För att allmänheten ska få ta del av en allmän handling krävs att den inte innehåller uppgifter som är sekretessbelagda. Sekretessen innebär alltså en begränsning i allmänhetens rätt att ta del av handlingen, men också en tystnadsplikt för offentliga funktionärer, dvs. dessas yttrandefrihet enligt regeringsformen och den europeiska konven-

tionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, EKMR, begränsas.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till

- rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intresset av att förebygga eller beivra brott,
- det allmännas ekonomiska intressen,
- skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
- intresset av att bevara djur- eller växtart.

Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Bestämmelser om sekretess finns nu i den särskilda lagen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i fortsättningen kallad OSL.

Huvudregeln när någon begär att få del av en uppgift är att inte göra några efterforskningar om vem det är som begär ut uppgiften. Den som begär att få del av en uppgift har rätt att vara anonym. En myndighet som tar emot en begäran får dock, om det behövs för prövningen av om uppgiften kan lämnas ut eller inte, efterfråga namn och syfte med begäran.

3.2.1 Särskilt om försvarsekreessen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får således bland annat begränsas med hänsyn till rikets säkerhet. Sådana begränsningar, sekretessbestämmelser, återfinns t.ex. i 15 kap. OSL. I kapitlets andra bestämmelse

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. Den så kallade försvarssekretessen gäller för uppgift i en allmän handling i högst 40 år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Regeringen har i 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) meddelat sådana föreskrifter. Av 4 § offentlighets- och sekretessförordningen framgår att om det i en allmän handling förekommer uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL, gäller sekretessen i högst 150 år om uppgifterna rör geografisk information om militärgeografiska förhållanden, rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk, underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar, planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder, eller militärtekniska forskningsresultat. Sekretessen gäller i 95 år om uppgifterna rör underättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Föremål för försvarssekretessen är alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar. I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Bestämmelsen om försvarssekretess gäller alltså inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på t.ex. den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret, dvs. all verksamhet som rör totalförsvaret (se prop. 1979/80:2 Del A s. 132).

Regeringen har i olika sammanhang uttalat sig om hur uttrycket rikets säkerhet ska tolkas. I förarbetena till den tidigare säkerhetskyddslagen beskrev regeringen att 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 ansågs i första hand ta sikte på totalförsvaret (prop. 1995/96:129 s. 22.). Regeringen har också uttalat att rikets säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd (prop. 2013/14:51 s. 20).

Försvarssekretessen gäller med ett rakt skaderequisit vilket innebär att presumtion för offentlighet gäller. I förarbetena till bestämmelsen anges att en presumtion för sekretess skulle leda till onödigt

hemlighållande. Samhällets åtgärder för landets försvar får inte undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat (prop. 1979/80:2 Del A s. 133).

Bestämmelsen om försvarssekretess är en s.k. primär sekretessbestämmelse som gäller i alla myndigheters verksamhet. Det innebär bland annat att om en nationell myndighet lämnar en uppgift som omfattas av försvarssekretess till en annan nationell myndighet kan den mottagande myndigheten tillämpa bestämmelsen om försvarssekretess på uppgiften på samma sätt som den utlämnande myndigheten. Uppgiften är alltså tillförsäkrad samma skydd oavsett hos vilken myndighet den finns.

Störst betydelse får försvarssekretessen anses ha hos Försvarsmakten och andra myndigheter som ägnar sig åt militär verksamhet, t.ex. Försvarets materielverk. Ett röjande av hemliga uppgifter som omfattas av försvarssekretess kan innefatta bland annat brott mot bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om t.ex. spioneri och obehörig befattningsmed hemlig uppgift.

Om en enskild har begärt att få ta del av en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och innehåller uppgifter som omfattas av bestämmelsen om försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) får den begäran endast prövas av chefen för Försvarsdepartementet eller regeringen (1 § offentlighets- och sekretessförordningen). Det gäller enbart om uppgifterna inte rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppklara brott som rör rikets säkerhet, i dessa fall ska prövningen i stället göras av chefen för Justitiedepartementet.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt för uppgifter som omfattas av försvarssekretess, vilket inte är fallet med t.ex. sekretess för uppgift som en myndighet fått inom ramen för vissa internationella samarbeten (15 kap. 1 a § OSL) eller för uppgift om en myndighets affärs- eller driftförhållanden (19 kap. 1 § OSL).

3.2.2 Sekretess för försvarsuppfinningar

Av 15 kap. 2 § OSL framgår också att särskilda regler om sekretess gäller för försvarsuppfinningar. I lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar anges att en svensk försvarsuppfinning inte får offentliggöras eller på annat sätt obehörigen röjas, innan det har prövats

huruvida uppfinningen ska hållas hemlig enligt vissa särskilda regler i lagen. Med svensk försvarsuppfinning menas en försvarsuppfinning som tillkommit i Sverige eller tillhör en här bosatt fysisk person eller tillhör en svensk juridisk person (4 §). Fråga om hemlighållande av försvarsuppfinningar prövas av Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar och Försvarets materielverk (2 §). Om det är av väsentlig betydelse för försvaret att en uppfinning hålls hemlig ska nämnden, efter visst beredningsförfarande som redogörs för i lagen, förordna att uppfinningen inte får offentliggöras eller på annat sätt obehörigen röjas (se 5 och 6 §§).

Om särskilda skäl föreligger kan regeringen förordna att en uppfinning som omfattas av ett sådant förordnande får röjas för annan, under förutsättning att hemlighållandet i övrigt av uppfinningen inte därigenom äventyras (9 §). När dispensmöjligheten infördes angavs i propositionen att frågan, om man ska införa en dispensmöjlighet när det gäller förbudet att yppa hemlig svensk försvarsuppfinning för utländsk intressent i samband med affärsuppgörelse eller dylikt, är svår. Dispensmöjligheten infördes dock för att tillgodose framför allt koncernföretags intresse av att kunna delge ett annat företag en försvarsuppfinning som gjorts inom det förstnämnda företaget. Ett sådant intresse ansågs kunna föreligga t.ex. i relationen mellan moder- och dotterbolag som båda är svenska eller av vilka det ena är svenskt och det andra är utländskt (prop. 1971:138 s. 42).

3.3 Vilka sekretessen gäller mot

I 8 kap. OSL anges vilka sekretessen gäller mot. En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till (8 kap. 1 §).

Sekretess gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 §).

Sekretess gäller också enligt 8 kap. 3 § OSL mot en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnande sker i enlighet med vissa föreskrifter (se avsnitt 3.4.1).

3.4 Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en annars sekretessbelagd uppgift ändå får lämnas ut under vissa förutsättningar. Sekretessbrytande bestämmelser som gäller i förhållande till svenska myndigheter finns såväl i OSL som i lag eller förordning som OSL hänvisar till. I 10 kap. OSL finnas flertalet sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess samlade.

Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller myndighet, om den enskilde samtycker till det. Det följer av 10 kap. 1 § OSL. För att myndigheter ska kunna utföra sina arbetsuppgifter måste de i vissa fall kunna utbyta uppgifter. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 §). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att sekretess inte får innebära att de offentliga funktionärerna hindras att fullgöra sina egna uppgifter. Bestämmelsen tar sikte på myndighetens behov, inte mottagaren av den sekretessbelagda uppgiftens behov. Exempel på situationer när bestämmelsen är tänkt att tillämpas är när meddelanden till annan myndighet kan ingå som ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment, eller när en myndighet kan se sig tvungen att ge annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande (prop. 1979/80:s Del A, s. 122). Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt, enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens verksamhet försämras om sekretessen upprätthålls får inte innebära att den sekretessbrytande bestämmelsen tillämpas (prop. 1979/80:2 Del A s. 465, Lagrådets yttrande).

Svenska myndigheter har i uppdrag att samarbeta med och bistå varandra, det måste anses vara en grundläggande princip för myndigheters arbete. Alla myndigheter i Sverige omfattas också av offentlighets- och sekretesslagen. När svenska myndigheter begär att få del av uppgifter från eller lämnar uppgifter till en annan myndighet görs det för att mottagaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag att vidta åtgärder, utreda, handlägga eller besluta, eller för att den utlämnande myndigheten är ålagd att lämna ut uppgifterna. Det finns därför många sekretessbrytande bestämmelser som gäller till förmån för myndigheter.

Om en myndighet lämnar en uppgift till en enskild (privatperson eller företag) är den enskilde inte bunden av bestämmelserna i OSL i sin hantering av uppgifterna. Myndigheten kan under vissa förhållanden besluta att uppgifterna ska lämnas till den enskilde med förbehåll, dvs. den enskildes möjlighet att lämna vidare eller utnyttja uppgifterna begränsas (10 kap. 14 § första stycket OSL). Utan förbehåll är den enskilde fri att hantera uppgifterna på sätt som önskas.

Det finns också sekretessbrytande bestämmelser som partsinsyn, förbehåll, miljöinformation och geografisk miljöinformation (10 kap. 3–5 b §§). Det finns bestämmelser som gäller till förmån för enskilda och sådana som gäller till förmån för myndigheter. När det gäller myndigheter kan särskilt nämnas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen (10 kap. 15 §). Inte heller hindrar sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning eller överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer (10 kap. 16 §). Det finns också flertalet sekretessbrytande bestämmelser i syfte att förebygga, förhindra och avbryta vissa brott (10 kap. 18 a–19 §§).

I 10 kap. 27 § OSL finns den så kallade generalklausulen. Av första stycket framgår att utöver vissa andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Första stycket gäller inte i fråga om all sekretess, t.ex. undantas socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Undantagen räknas upp i bestämmelsens andra stycke. Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

En sekretessbrytande bestämmelse kan också formuleras som en uppgiftsskyldighet. I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sådana sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter återfinns i olika författningar.

3.4.1 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation

En uppgift som omfattas av sekretess får lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. Det framgår av 8 kap. 3 § 2 OSL.

Vid bedömningen av vad som är svenska intressen får bland annat Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga beaktas. Ett annat förhållande som måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. Vid behov bör samråd ske med chefen för det departement som har hand om utrikesärendena. En uppgift som omfattas av sekretess får också lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning. Det behöver i sådant fall inte vara fråga om en uppgiftsskyldighet utan det är tillräckligt att uppgiften får lämnas till utländska myndigheter (prop. 1981/82:186 s. 61).

8 kap. 3 § OSL omfattar inte lämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra än utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer, utländska enskilda omfattas alltså inte.

Det finns också sekretessbrytande bestämmelser i annan lagstiftning. Av särskild betydelse för de frågor utredningen har att behandla kan nämnas förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet, i fortsättningen kallad 2010 års förordning eller förordningen. Av 1 § förordningen framgår att en uppgift som omfattas av försvarssekretess får av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut lämnas ut till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde enligt en sådan överenskommelse med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer som ingåtts av regeringen, om överenskommelsen har ingåtts av regeringen eller en förvaltningsmyndighet efter uppdrag från regeringen. En uppgift får lämnas ut endast om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet. Myndigheten får inte lämna ut uppgift som

är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot Sveriges försvarssystem. Förordningen kan enbart tillämpas vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländsk myndighet och ger ingen möjlighet till utlämnande av uppgifter till andra utländska aktörer.

3.4.2 Regeringens dispensmöjlighet

Utöver de sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag för sekretess som översiktligt redogjorts för har regeringen rätt att för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess, om det är motiverat av synnerliga skäl (10 kap. 6 § andra meningen OSL). Denna dispensmöjlighet ger regeringen möjlighet att efterge sekretessen enligt vilken sekretessbestämmelse som helst, med undantag från sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i registret (35 kap. 3 § tredje stycket OSL).

Dispensmöjligheten har införts för täcka de behov av att i särskilda fall kunna få till stånd undantag från annars föreskriven sekretess. Regeringen skriver i förarbetena att de enskilda sekretessbestämmelserna inte kan utformas så att varje tänkbart behov av utlämnande beaktas. Det har inte ansetts lämpligt att ge myndigheterna i allmänhet en mera skönmässig befogenhet att i undantagsituationer häva sekretessen. Regeringens dispensmöjlighet bör användas endast med stor restriktivitet, åtminstone när enskilda intressen berörs. Den generella dispensbefogenheten ska utnyttjas endast i mera utpräglade undantagsfall. Det krävs inte att vanliga överklagandemöjligheter har utnyttjats innan dispens begärs, eftersom det kan vara uppenbart att en handling är hemlig och inte kan lämnas ut vid prövning i ordinär väg. Det kan också av tidsskäl behöva vara möjligt för regeringen att genast pröva frågan. Normalt bör dock förutsättas att överklagandemöjligheten har utnyttjats. Regeringen kan i samband med beslut att medge dispens för sekretessen uppställa förbehåll som inskränker enskild mottagares rätt att förfoga över uppgiften (prop. 1979/80:2 Del A s. 346–348).

Regeringen har uttryckligen tillämpat bestämmelsen i 10 kap. 6 § andra meningen OSL eller dess äldre motsvarighet i ett flertal fall. Några har varit kopplade till olika forskningsprojekt och läro-

säten (se t.ex. regeringens beslut den 3 maj 1984, Fi dnr 4204/83, regeringens beslut den 17 november 1988, Fi dnr 4541/87, regeringens beslut den 24 november 1988, Fi dnr 3585/88 och regeringens beslut den 11 december 1986, Fi dnr 2144/86). Beslut enligt 10 kap. 6 § andra meningen har också fattats för att bidra till utredandet av Dag Hammarskjölds och hans medföljandes död (regeringens beslut den 21 maj 2015, UF2015/30701/UD/RS och regeringens beslut den 6 september 2018, UD2018/14538/FN). Regeringen har också beslutat om undantag från den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL för att Statistiska centralbyrån skulle kunna lämna tillbaka uppgifter till Skatteverket som den myndigheten felaktigt gallrat. I det fallet tog regeringen hänsyn bland annat till sakens betydelse för kulturarvet. Det finns också exempel på beslut där regeringen avslagit myndighets begäran om undantag från sekretess (regeringens beslut den 3 december 2009, Fi2009/680).

Som senare kommer att framgå tillämpar regeringen också dispensmöjligheten för att medge undantag från försvarssekretess.

4 Säkerhetsskyddslagstiftning

4.1 Allmänt om säkerhetsskydd

Säkerhetsskydd är skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det framgår av 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Med säkerhetskänslig verksamhet avses alla verksamheter som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt avtal om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskydd har traditionellt uttryckts som olika åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

I propositionen till nu gällande säkerhetsskyddslag uttalade regeringen att uttrycket ”rikets säkerhet” fortsatt skulle avgränsa tillämpningsområdet för säkerhetsskyddslagen, men att uttrycket skulle justeras språkligt till ”Sveriges säkerhet” (prop. 2017/18:89 s. 40).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses 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 (1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). Enskilda verksamhetsutövare, som inte omfattas av OSL, kan alltså också omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. I propositionen (prop. 2017/18:89 s. 52) anges att särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den så kallade försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess 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. Även andra

sekretessbestämmelser som delvis överlappar försvarssekretessen bör kunna tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

I Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd beskrivs säkerhetsskydd som ett system av samverkande åtgärder som syftar till att skapa ett heltäckande skydd. Eftersom förutsättningarna varierar mellan olika verksamhetsutövare finns ingen standardlösning som går att tillämpa på all säkerhetskänslig verksamhet. Detta gör säkerhetsskydd till ett komplext område med många pusselbitar som kan fogas samman på olika sätt för att värna Sveriges säkerhet och det Sverige åtagit sig att skydda åt andra stater och mellanfolkliga organisationer (Vägledning i säkerhetsskydd – Introduktion till säkerhetsskydd, Säkerhetspolisen, juni 2019, s. 6).

4.2 Säkerhetsskyddsanalys, säkerhetsskyddsåtgärder och säkerhetsskyddsklassificering

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd, en så kallad säkerhetsskyddsanalys ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsåtgärder ska delas in i tre kategorier; informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Säkerhetsskyddsåtgärden *informationssäkerhet* ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Frågor om informationssäkerhet behandlas särskilt i avsnitt 4.3.

Säkerhetsskyddsåtgärden *fysisk säkerhet* ska förebygga obehörigt tillträde till och skadlig inverkan på områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs (2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Slutligen ska säkerhetsskyddsåtgärden *personalsäkerhet* förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Åtgärden personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet består av två delar, den ena är säkerhetsprovning, den andra utbildning.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska genom *säkerhetsskyddsklassificering* dela in sådana uppgifter som vid ett röjande kan medföra skada för Sveriges säkerhet i fyra olika säkerhetsskyddsklasser:

1. *kvalificerat hemlig* vid en synnerligen allvarlig skada,
2. *hemlig* vid en allvarlig skada,
3. *konfidentiell* vid en inte obetydlig skada, eller
4. *begränsat hemlig* vid endast ringa skada.

4.3 Informationssäkerhet

4.3.1 Skyldigheter när en annan aktör kan få del av säkerhetskänslig verksamhet

I säkerhetsskyddslagen finns också bestämmelser om vilka skyldigheter som följer när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet. En verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ska 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 uppgifter som omfattas av försvarssekretess till ett företag inom ramen för sådan verksamhet ställs krav på hur företaget ska hantera uppgifterna. Kraven regleras i dessa fall av säkerhetsskyddslagstiftning och inte av sekretesslagstiftningen. Det innebär, såvitt är

relevant för utredningen, att uppgifterna får visst skydd, även om det inte är just sekretesskydd.

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal gäller också med en underleverantör som anlitas för att fullgöra den andra aktörens förpliktelse, om underleverantören genom sitt uppdrag kan få en sådan tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten. Säkerhetsskyddsavtal ska ingås innan motparten kan få tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten (4 kap. 1 §).

Ett säkerhetsskyddsavtal ska innehålla de krav på motparten som behövs för att kraven på säkerhetsskydd enligt 2 kap. 1 § ska kunna tillgodoses (4 kap. 3 §). Verksamhetsutövaren ska kontrollera att motparten följer säkerhetsskyddsavtalet och revidera detsamma om det krävs på grund av ändrade förhållanden. Om säkerhetsskyddsavtalet inte följs ska verksamhetsutövaren vidta de åtgärder som behövs för att tillgodose kraven på säkerhetsskydd (5 §).

Innan en verksamhetsutövare ska genomföra ett förfarande som innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal ska denna göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 8 §. Det finns också krav på att verksamhetsutövaren ska samråda med tillsynsmyndigheten (4 kap. 7 och 9 §§). Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den andra aktören kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den bedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt (8 §).

4.3.2 Skydd för uppgifter som lämnas till utländska aktörer

När det särskilt gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas till utländska aktörer finns bestämmelser i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Där anges att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation ska omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande som Sverige har ingått med den andra staten eller organisationen, om det inte finns särskilda skäl för att sådana uppgifter ändå kan lämnas. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får inte lämnas till en utländsk leverantör om inte Sverige har ingått ett internationellt

säkerhetsskyddsåtagande med den andra staten och leverantören har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning (3 kap. 9 §). En sådan kontroll kallas allmänt för säkerhetsklarering.

4.4 Tillsyn, råd och stöd

I 8 kap. säkerhetsskyddsförordningen finns bestämmelser om vilka myndigheter som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för. Av 8 kap. 1 § och följer att Försvarmakten utövar tillsyn över Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut och att Försvarets materielverk utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare inom området försvarsmateriel. Som tillsynsmyndighet ska Försvarmakten och Försvarets materielverk lämna vägledning om säkerhetsskydd (8 kap. 12 §). Försvarmakten är också tillsammans med Säkerhetspolisen samordningsmyndigheter när det gäller säkerhetsskyddsarbetet. Myndigheterna ska bland annat följa upp, utvärdera och utveckla arbetet med tillsyn och samråd, samt förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna (8 kap. 2 §). Tillsynsmyndigheterna ska utöva tillsyn över att verksamhetsutövare följer säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. I det syftet får tillsynsmyndigheterna även utöva tillsyn hos de aktörer som verksamhetsutövare har ingått säkerhetsskyddsavtal med (6 kap. 1 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Försvarmaktens har gett ut ett antal handböcker om säkerhetsskydd, bland annat Handbok för Försvarmaktens säkerhetstjänst Informationssäkerhet 2013.

5 Utlämnande av uppgift som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer i dag

I kapitlet behandlas de situationer i vilka regeringen i dag fattar beslut med stöd av 10 kap. 6 § andra meningen OSL att medge myndigheter att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer. Utredningen har identifierat tre myndigheter som, i olika utsträckning, vänder eller har vänt sig till regeringen med begäran om sådana beslut. Myndigheterna behandlas var för sig i avsnitten nedan.

Sist i kapitlet redogörs för hur regeringens beslut brukar utformas och de villkor som uppställs däri.

5.1 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk, nedan kallat FMV, vänder sig till regeringen för medgivande enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL i ett antal olika situationer. Den vanligaste är i samband med att svenska staten har för avsikt att ingå eller ska ingå någon form av överenskommelse om samarbete inom försvarsmaterielområdet med utländska myndigheter eller företag och då behöver delge uppgifter som omfattas av försvars- och/eller utrikessekretess. Det kan även handla om att svensk försvarsindustri behöver delge sekretessbelagda uppgifter till utländska aktörer för utveckling eller materielleverans, eller i samband med marknadsföring, anbudsförfarande eller försäljning.

När en överenskommelse enligt ovan redan finns med en utländsk myndighet tillämpar FMV 2010 års förordning. När det gäller utlämnande av uppgifter till mellanfolkliga organisationer eller utländska företag är dock förordningen inte tillämplig.

FMV bedömer att regeringens medgivande enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL regelmässigt behövs när myndigheten ska förhandla överenskommelser om samarbeten med utländska stater. Inom ramen för en begäran om att få förhandla sådana överenskommelser lämnar FMV också begäran om regeringens medgivande om undantag från sekretess.

Det förekommer vidare att FMV begär att regeringen ska ge myndigheten rätt att medge svensk försvarsindustri rätt att lämna ut vissa sekretessbelagda uppgifter till utländska aktörer. Uppgifterna som finns hos företagen omfattas i dessa fall av säkerhetsskyddsavtal som företagen har tecknat med FMV. I avtalen och den tillhörande industrisäkerhetsskyddsmanualen (21FMV8500-2:1, 2021-12-21), där myndigheten reglerar detaljerade säkerhetsskyddskrav gentemot företaget, finns bland annat krav kopplade till delgivning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till utländska aktörer. För att en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift ska få delges utländsk stat, mellanfolklig organisation eller utländskt företag krävs enligt manualen att:

1. Regeringstillstånd finns för utlämning av sekretess till aktuellt utländsk motpart.
2. Bi- eller multilateral säkerhetsöverenskommelse finns mellan Sverige och annan stat eller mellanfolklig organisation.
3. FMV har granskat samt beslutat att aktuella säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får utlämnas.

I industrisäkerhetsskyddsmanualen anges också att en uppgift klassad som kvalificerat hemlig inte får föras ut ur landet.

Behovet för svensk försvarsindustri att lämna ut dessa typer av uppgifter uppkommer t.ex. när en utländsk leverantör ska kontrakteras för utveckling eller materielleverans, eller i samband med marknadsföring, anbudsförfarande eller försäljning.

Om uppgifterna ska lämnas till ett utländskt företag krävs att Sverige har ingått ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande med den andra staten och att leverantören har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning (3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen [2021:995]). Det innebär att FMV begär en sådan kontroll, en s.k. säkerhetsklarering, av företaget från ansvarig utländsk myndighet innan uppgifter får lämnas ut.

FMVs framställningar till regeringen om beslut enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL är alltid projektspecifika, dvs. de rör utpekade projekt och är inte generella till sin utformning. Som regel vänder sig myndigheten till regeringen vid ett tillfälle per projekt/ärende.

Inför att FMV lämnar en begäran till regeringen samråder myndigheten regelmässigt med Försvarsmakten och Inspektionen för strategiska produkter.

Efter att regeringen har lämnat medgivande till FMV att ge ett företag rätt att lämna ut uppgifter fattar FMV ett beslut riktat till företaget om villkoren för utlämnande av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till den utländska motparten. Därefter fattar myndigheten ett s.k. granskningsbeslut där de specifika uppgifterna som får lämnas ut anges. Granskningsbeslutet fattas efter att FMV och Försvarsmakten har samrått om vilka konkreta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ska få lämnas ut. FMV uppskattar att det vid 50–60 tillfällen per år begär att regeringen ger medgivande till att lämna ut sådana uppgifter. Myndigheten förväntar sig att antalet framöver kommer att öka eftersom de globala samarbetena blir fler och fler.

5.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens behov av att delge utländska aktörer uppgifter som omfattas av försvarssekretess uppkommer oftast inom ramen för försvarssamarbeten som Försvarsmakten fått i uppdrag av regeringen att genomföra. I de fall ett utlämnande av sekretessbelagd information bedöms nödvändigt för att genomföra ett av regeringen beslutat försvarssamarbete, fattar Försvarsmakten beslut med stöd av 8 kap. 3 § 2 OSL om utlämnande av information som omfattas av utrikes- och försvarssekretessen. Myndigheten tillämpar sällan 2010 års förordning eftersom myndigheten inom ramen för försvarssamarbeten behöver lämna ut uppgifter som också omfattas av utrikessekretess, och för sådana uppgifter är förordningen inte tillämplig. Avgränsningarna enligt denna förordning, att besluten inte får avse uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller uppgifter som kan användas som motmedel mot svenska försvarssystem har myndigheten emellertid beaktat i fråga om beslut som fattats med stöd av 8 kap. 3 § 2 OSL.

Försvarsmakten bedömer att behovet av regeringens medgivande enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL att lämna ut uppgifter till utländska aktörer som omfattas av försvarssekretess sällan aktualiseras.

5.3 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut har under den senaste tioårsperioden inte vänt sig till regeringen för medgivande enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL. De tillfällen där myndigheten sett behov av att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter har 2010 års förordning bedömts vara tillämplig. Totalförsvarets forskningsinstitut bedömer att behov av att lämna sådana uppgifter till utländska myndigheter även när förordningen inte är tillämplig kommer att uppstå framöver i takt med att europeiska försvarssamarbeten fördjupas. Något behov av att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till mellanfolkliga organisationer eller utländska företag har hittills inte uppstått.

5.4 Regeringens beslut

Genom intervjuer med företrädare för FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut och genom granskning av ett antal regeringsbeslut har följande framkommit om regerings beslutens innehåll. Regeringen lämnar inte uttryckligen undantag från sekretess enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL, men det är uppenbart att det är den bestämmelsen som tillämpas.

När ovannämnda myndigheter begärt att få regeringens medgivande att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utländsk myndighet eller privaträttslig aktör och regeringen beslutar i enlighet med sådan begäran ger regeringen myndigheten tillstånd att lämna ut information som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL till behörig myndighet eller utpekad utländsk privaträttslig aktör i den utländska staten. Emellanåt hänvisas också till sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL, dvs. utrikessekretess.

Regeringen förenar besluten om tillstånd för myndigheten att lämna ut information med särskilda begränsningar. Dessa, s.k. villkor, har angetts i regeringens beslut om utlämnande av uppgifter som omfattas

av försvarssekretess till utländska aktörer under många år. Villkoren som ställs upp i besluten är följande.

1. Kvalificerat hemliga uppgifter och sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem får inte lämnas ut.
2. Uppgifterna ska begränsas till vad som är nödvändigt för att genomföra verksamheten. I vissa beslut anges i stället att lämnande av uppgifter ska begränsas till vad som oundgängligen behövs för att genomföra verksamheten.
3. Nödvändiga säkerhetsskyddsavtal ska ha träffats.

Regeringen bemyndigar i samma beslut myndigheten att med behörig myndighet i den utländska staten ingå nödvändiga säkerhetsskyddsavtal avseende den information som lämnas ut om sådant avtal inte redan har ingåtts.

När det gäller beslut om tillstånd för svensk myndighet att ge svenskt företag rätt att lämna ut information till utländsk stat eller privaträttslig aktör är det också i dessa fall så att regeringen inte lämnar någon uttrycklig hänvisning till 10 kap. 6 § andra meningen OSL i besluten. Det är dock också i dessa fall uppenbart att det är den bestämmelsen som tillämpas. Regeringen formulerar besluten så att FMV ges tillstånd att medge företaget att, efter myndighetens granskning, få lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL till utländsk myndighet eller företag. Samma villkor som ovan, dem som anges i besluten om utlämnande av uppgifter från myndigheter, anges för att utlämnande från de svenska företagen ska få ske.

6 Nytt lagstöd för regeringens beslut om undantag från försvarssekretess

6.1 Inledning

Som beskrivits i föregående kapitel tillämpas regeringens dispensmöjlighet i 10 kap. 6 § andra meningen OSL regelmässigt i situationer där FMV, och stundtals också Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut, bedömer att behov finns av att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter, mellanfolkliga organisationer eller utländska företag och där myndigheterna bedömer att någon sekretessbrytande bestämmelse i lagen inte är tillämplig.

Regeringens dispensmöjlighet är avsedd att tillämpas i mer utpräglade undantagsfall. Den nuvarande tillämpningen måste i nuläget anses vara så omfattande att det kan ifrågasättas om omfattningen och regelbundenheten stämmer överens med syftet med bestämmelsen.

Därtill kommer att svenska myndigheter behöver kunna bedriva verksamhet effektivt på sätt som gagnar landet som helhet utan att uppgifter som är av vikt för landets säkerhet hamnar i orätta händer. I vissa fall behöver känsliga uppgifter kunna lämnas till utländska aktörer redan innan etablerade samarbeten eller tecknade överenskommelser finns på plats.

Inledningsvis vill utredningen också behandla frågan om vilken typ av sekretess som uppgifterna som lämnas ut till utländska aktörer har bedömts omfattas av och som regeringens dispensbeslut hittills har gällt.

Regeringens dispensbeslut gäller främst uppgifter som omfattas av försvarssekretess, även om det förekommer fall där hänvisning också görs till utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL. Utredningen

har, i de situationer som dessa samarbeten och överenskommelser gäller, svårt att se att de uppgifter som lämnas ut i något fall inte skulle omfattas av försvarssekretess. Att hänvisning görs till utrikessekretessen bedöms snarast vara av försiktighetsskäl. Om utredningens förslag kan tillämpas på uppgifter som omfattas av försvarssekretess bedöms det vara fullgott. Inte heller annan typ av sekretess bedöms beröras av utredningen.

6.2 Myndigheternas behov

Internationella samarbeten ökar på försvarsmaterielområdet och svenska myndigheter anlitar utländska leverantörer i större utsträckning än tidigare. Sverige deltar också i försvarssamarbeten som gäller till exempel övningar samt utveckling av försvarsmateriel och försvarsförmåga. I regeringens skrivelse till riksdagen (skr. 2020/21:56 Internationella försvarssamarbeten) redogörs för bakgrunden till och den aktuella utvecklingen av de internationella försvarssamarbeten som Sverige deltar i. Regeringen skriver att utvecklingen av ett starkt totalförsvar och de internationella försvarssamarbetena utgör de två ben på vilka den svenska försvarspolitik står, samt att Sverige bedriver omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer. Regeringen anför vidare att internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och interoperabilitet samt tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Deltagande i internationella militära insatser stärker Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Därtill stärks Sveriges nationella säkerhet genom den verksamhet som bedrivs i insatsområdena.

Sverige har bi- eller multilaterala samarbeten med t.ex. nordiska länder, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA. Därtill kommer samarbeten med EU, FN och Nato. Sveriges har ingått bilaterala samförståndsavtal avseende materiel, forskning och utveckling med fler än 30 länder, inklusive de länder som använder JAS 39 Gripen, Sydafrika, Ungern, Tjeckien, Thailand och Brasilien.

Sverige har som en följd av de internationella bi- och multilaterala samarbetena lämnat ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess i relativt stor omfattning under ganska lång tid. Den praxis som regering och myndigheter tillämpar är etablerad sedan många år.

I OSL finns allmänna bestämmelser om utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer, och allmänna bestämmelser om utlämnande av uppgifter till enskilda. I det senare fallet görs ingen uttrycklig skillnad på svenska enskilda aktörer och utländska enskilda aktörer. Av utredningsdirektiven framgår att avsaknaden av regler kan leda till oklarhet om vilka avvägningar som bör göras om en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut till en juridisk person i en annan stat.

Utredningens sammantagna bild av myndigheternas behov av att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer är att sådant behov främst uppstår när bi- eller multilaterala samarbeten ska förhandlas. Myndigheternas behov får anses vara sådana att det vore fördelaktigt för förhandlingen inför överenskommelser av samarbeten att kunna dela sekretessbelagda uppgifter, men att behovet inte är så starkt att myndigheten anser att ett utlämnande är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL), eller att uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en annan svensk myndighet och det för myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas ut till den utländska aktören (8 kap. 3 § 2 OSL).

I de situationer myndigheterna i nuläget vänder sig till regeringen för beslut om undantag från sekretess har myndigheterna ännu inte alltid i uppdrag att samarbeta med aktuell utländsk myndighet – myndigheterna har inte heller alltid i uppgift att ens förhandla samarbete. Det kan därför ifrågasättas om det verkligen är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet eller att det är givet att det ligger i Sveriges intresse att uppgifterna lämnas ut.

Så snart en sådan överenskommelse som avses i 10 kap. 1 § regeringsformen har ingåtts kan myndigheterna, för de fall där utlämnandet ska göras till en utländsk myndighet och inte en mellanfolklig organisation, tillämpa 2010 års förordning. För Försvarsmaktens del tillämpas i dessa fall 8 kap. 3 § 2 OSL eftersom den myndigheten behöver lämna ut uppgifter som omfattas av också utrikessekretess och inte enbart försvarssekretess.

Hos FMV, och kanske framöver också hos Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut, uppkommer situationer där det finns skäl att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska företag och där myndigheterna bedömer att uppgifterna

inte kan lämnas ut med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i OSL. Det kan t.ex. handla om behov av att kontraktera en leverantör för inköp av materiel. Situationer där de utlämnade uppgifterna i sådana fall behöver kunna användas av det utländska företaget för att ett avtal eller en överenskommelse ska kunna nås.

6.3 Likheter och skillnader vid utlämnande av försvarssekretess till olika utländska aktörer

6.3.1 Inledning

En första fråga för utredningen att undersöka är om, och i så fall vilken, skillnad som bör göras för utlämnande till utländsk myndighet och mellanfolklig organisation jämfört med utländskt företag. Bör olika överväganden göras beroende av till vilken aktör de skyddsvärda uppgifterna ska lämnas?

I avsnitten nedan behandlar utredningen först utlämnande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer, därefter till utländska företag för att avslutningsvis redovisa en jämförelse.

6.3.2 Utlämnande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer

Utlämnande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer regleras i 8 kap. 3 § OSL. Där anges att en uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. Utöver 2010 års förordning finns inte några sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för FMV, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut för att lämna ut uppgifter som är skyddade av försvarssekretess till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer i de situationer utredningen har att undersöka.

FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ställs inför frågan att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer i förberedelsen av olika former av internationella samarbeten, övningar och avtal. Det kan handla om köp eller försäljning av försvarsmateriel och projekt för att utveckla Sveriges försvarsförmåga. Det handlar också om behov av att lämna ut uppgifter när samarbetsavtal eller överenskommelser har träffats. I dessa fall är många gånger 2010 års förordning tillämplig.

De principer om samarbeten och lojalitet som gäller mellan svenska myndigheter kan inte förutsättas gälla mellan svenska och utländska motsvarigheter. Vidare är inte OSL tillämplig på uppgifter som lämnas till och finns hos utländska myndigheter, vilket innebär att uppgifterna inte omfattas av något sekretesskydd, varken genom primära sekretessbestämmelser eller till följd av regler om överföring av sekretess. Därtill kan vägledning inte hämtas från förarbeten och kommentarer till OSL.

Även om Sverige deltar i såväl mellanstatliga som överstatliga samarbeten inom EU, är det inhemska försvaret främst en nationell angelägenhet. Det är uppenbart att det föreligger säkerhetsrisker med att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Riskens storlek är inte minst beroende av det aktuella säkerhetspolitiska läget. Om inte ett helhetsperspektiv på frågorna och noggranna överväganden föregår ett utlämnande till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation kan uppgifterna riskera att skada Sveriges säkerhet och oberoende.

6.3.3 Utländska företag

Sekretessbrytande bestämmelser till förmån för enskilda återfinns på flera ställen i OSL. Av betydelse för utredningens frågor om utlämnande av försvarssekretess till utländska företag är främst 10 kap. 2 § OSL där det, såvitt nu är av intresse, anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Behov av att lämna uppgift som omfattas av försvarssekretess till ett utländskt företag är inte lika ofta förekommande som behovet av att lämna till utländska myndigheter, men sägs förekomma i en inte

obetydlig omfattning. Det kan då handla om behov av upphandling för att utveckla försvarsmateriel eller köpa in produkter för att komplettera redan befintligt försvarsmateriel.

Eftersom de uppgifter som lämnas ut också omfattas av säkerhetskyddslagstiftningen krävs att Sverige har ingått ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande med den andra staten och företaget har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning, en så kallad säkerhetsklarering, innan uppgifterna får lämnas ut (3 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen). Det är en myndighet i den utländska staten som ansvarar för säkerhetsklareringen.

I utredningens ögon är den mest påtagliga säkerhetsrisken företagets lojalitet mot den stat i vilken det har sitt säte. På samma sätt som staten i vilken företaget har sitt säte kan utgöra en ökad risk, kan den dock inom ramen för säkerhetsskyddsregleringen bidra med en noggrann och pålitlig säkerhetsklarering av företaget. Staten kan i dessa fall utgöra en garant för företagets lämplighet att ta emot uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Om staten å andra sidan inte är pålitlig utgör inte klareringen någon säker garanti för företagets lämplighet. Det finns givetvis också fler osäkerheter, t.ex. att informationen kan lämnas vidare till andra, större, mer inflytelserika företag, eller säljas till andra stater.

6.3.4 Jämförelse

Utgångspunkter: De förslag utredningen lägger fram i betänkandet ska inte göra någon skillnad på utlämnande till utländska myndigheter, mellanfolkliga organisationer eller utländska företag.

Befintliga sekretessbrytande bestämmelser behöver inte ändras.

OSL gäller inte utländska aktörer och svenska myndigheters skyldigheter att samarbeta och bistå varandra har ingen motsvarighet i förhållande till utländsk myndighet. Inte heller kan offentlighetsprincipens syfte gentemot enskilda ges samma tyngd när det gäller utländska företag. Behovet av att lämna ut uppgifter till utländska företag i dessa situationer uppstår inte för att företagen ska kunna granska myndigheternas arbete, utan följer av en önskad affärs- mässig relation mellan parterna.

Sekretess mellan myndigheter har ofta syftet att skydda enskildas integritet. Inte heller det har bäring på den situation utredningen har för handen. Försvarssekretessen skyddar helt andra intressen än enskildas integritet. Försvarssekretessen skiljer sig från många andra typer av sekretess på det sättet att utländska stater många gånger är de primära subjekten att skydda uppgifterna emot, vilket inte är fallet med uppgifter som omfattas av annan typ av sekretess, t.ex. sekretess för enskildas personliga förhållanden eller för en myndighets tillsynsverksamhet.

Uppgifterna som lämnas ut omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen vilket innebär att om uppgifter lämnas till ett utländskt företag krävs, som beskrivits ovan, först att staten i vilken företaget har sitt säte bedömer företaget vara lämpligt att ta emot säkerhetsskyddade uppgifter. En förutsättning är att den utländska staten är pålitlig för att även klareringen ska vara det.

Både utländska företag och utländska stater kan utgöra potentiella säkerhetsrisker för Sverige, det är därför noggranna överväganden krävs innan uppgifter som omfattas av försvarssekretess kan lämnas ut. Säkerhetsskyddslagstiftning och generella säkerhetsskyddsavtal är vad som, utöver en lämplighetsbedömning av staten, främst är av betydelse för skyddet av uppgifterna.

Utredningens bedömning är att det främsta att väga in i prövningen om uppgifter som omfattas av försvarssekretess ska lämnas ut bör vara just till vilken stat uppgifterna ska lämnas – oavsett om det är till en myndighet eller ett företag med säte i staten. Frågor att bedöma bör vara vilket skydd staten kan erbjuda för uppgifterna, givetvis måste säkerhetsskyddslagets krav kunna uppfyllas. Vilken relation Sverige vill ha till den aktuella staten är av stor betydelse.

Därtill kommer, om uppgifterna ska lämnas till ett företag, om detta är ekonomiskt stabilt, om företaget skulle kunna vara i behov av att sälja känsliga uppgifter vidare eller på annat sätt utnyttja dem på ett otillbörligt sätt. Företagsledning och bolagsstrukturens pålitlighet och stabilitet bör bedömas. Det kan vara svårt att göra för en svensk myndighet inför ett utlämnande, varför den utländska statens roll i säkerhetsklareringen på nytt behöver poängteras.

Utredningens slutsats är, mot denna bakgrund, att det inte går att göra en tydlig åtskillnad på vilka överväganden en utlämnande myndighet i Sverige har att göra för att lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländsk myndighet eller utländskt företag. Det

mest relevanta är i vilken stat uppgifterna hamnar och riskerar att hamna.

De generella sekretessbrytande bestämmelserna i OSL som kan tillämpas på utlämnanden till utländska aktörer är 8 kap. 3 § 2 och 10 kap. 2 § OSL, se ovan. Dessa bestämmelser kan tillämpas oavsett vilken typ av sekretess uppgifterna omfattas av.

Utredningens slutsats bedöms inte behöva föranleda ändringar i dessa bestämmelser. Inte heller andra sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas på uppgifter som omfattas av försvarssekretess bedöms behöva justeras. Den situation som beskrivs i direktiven till utredningen – samarbeten på försvarsmaterielområdet och utvecklingen att svenska myndigheter i större utsträckning än tidigare anlitar utländska leverantörer för att utföra tjänster – är så specifik och omfattar förhållanden som inte finns särskilt reglerade i sekretesslagstiftningen varför justering av befintliga bestämmelser inte bedöms behövas.

2010 års förordning bör inte heller den justeras – den är framtagen för att gälla just samarbeten på myndighetsnivå och då specifikt sådana som har sin grund i samarbetsavtal eller överenskommelser som tecknats enligt bestämmelser i regeringsformen.

Utredningen är av den uppfattningen att de förslag som läggs fram i betänkandet inte bör göra åtskillnad på utlämnande till utländsk myndighet eller utländskt företag. Utredningens förslag presenteras och motiveras nedan.

6.4 Ny bestämmelse om undantag från försvarssekretess

Förslag: Regeringen får för ett särskilt fall besluta om undantag från försvarssekretess för uppgift hos FMV, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut när regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas till en utländsk myndighet i anslutning till en överenskommelse med myndigheten.

Regeringen får också för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess för sådan uppgift när regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas till ett utländskt företag eller en mellanfolklig organisation i anslutning till eller efter träffad överenskommelse med företaget eller organisationen.

Sådana undantag får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

6.4.1 Regeringen bör fortsatt besluta om undantag från sekretess

Utgångspunkter

En utgångspunkt för utredningens arbete måste vara huvudregeln att myndigheter själva ska fatta beslut om utlämnande av uppgifter (2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen). Det är också viktigt att myndigheterna är självständiga i sin tillämpning av lagstiftning (12 kap. 2 § regeringsformen). Det kan inte anses vara en rimlig ordning att regeringen regelmässigt ska fatta beslut på detaljnivå inom vad som måste anses vara en myndighets ansvarsområde.

På försvarsområdet finns särskilda intressen och hänsyn som behöver tas i vissa frågor om utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Det kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen där undantag från huvudregeln att myndigheten som förvarar handlingen prövar begäran om att lämna ut den, såvida inte handlingen är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (2 kap. 17 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Regeringen har i förordning beslutat att sådan begäran, om den omfattar uppgift som skyddas av försvarssekretess, ska prövas av chefen

för Försvarsdepartementet eller regeringen (om inte uppgifterna rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör rikets säkerhet då prövningen ska göras av chefen för Justitiedepartementet).

Utredningen har i uppdrag att föreslå en reglering som gör att regeringen och myndigheter kan fortsätta tillämpa den praxis som sedan många år gäller på detta område. Första frågan utredningen undersöker är därför om regeringen eller någon annan myndighet bör fatta beslutet om uppgifter kan lämnas till utländska aktörer.

Alternativ som utredningen har övervägt

Ett alternativ till reglering skulle kunna vara att införa en sekretessbrytande bestämmelse likt den reglering som finns i 2010 års förordning. Myndigheterna skulle i så fall själva kunna besluta om utlämnande med uttryckligt lagstöd anpassat för just de situationer som utredningen gäller. En sådan reglering stämmer överens med den tänka ordningen i tryckfrihetsförordningen och OSL, dvs. frågan om utlämnande prövas av den myndighet som har handlingen.

Utredningen ser två huvudsakliga risker med en sådan reglering. Den första är att den sekretessbrytande bestämmelsen skulle möjliggöra utlämnanden till utländska myndigheter i länder som Sverige inte har några etablerade samarbeten med. Det kan vara mycket svårt att avgöra lämpligheten i sådana utlämnanden. Tillämpningsområdet skulle givetvis kunna begränsas och avsikten med bestämmelsen och dess tänkta tillämpningsområde tydligt förklaras i förarbeten, men det kan inte uteslutas att tillämpningen ändå blir mer omfattande än vad den är i nuläget och vad som vore lämpligt. Den andra är att en sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle exkludera regeringen från inflytande över vilka uppgifter som omfattas av försvarssekretess som lämnas till utländska myndigheter med vilka något etablerat samarbete eller ingången överenskommelse inte finns på plats. Att regeringen är involverad i processen har utredningen uppfattat anses vara nödvändigt av såväl regering som av berörda myndigheter.

Ett annat alternativ till reglering skulle kunna vara att göra myndigheterna skyldiga att underställa beslut om dessa utlämnanden till regeringen. Regeringen skulle på detta sätt hållas informerad om vilka uppgifter som omfattas av försvarssekretess som lämnar landet.

Också med ett sådant alternativ skulle dock regeringen förlora faktiskt inflytande över besluten.

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att undanta försvarssekretessen från regleringen i 8 kap. 3 § 2 OSL. Om man gör bedömningen att den bestämmelsen redan i dag skulle kunna tillämpas av myndigheterna skulle ett sådant undantag medföra att enbart 10 kap. 6 § andra meningen samma lag är tillämplig för att myndigheterna ska kunna lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen i 10 kap. 6 § andra meningen är dock inte avsedd att tillämpas mer än isärpräglade undantagsfall. Det vore därför inte lämpligt att använda den bestämmelsen som huvudregel i dessa fall av utlämnandeärenden, även om det skulle kunna anses vara en fördel att befintlig praxis kan fortgå i oförändrad form. Det finns också situationer där myndigheter själva måste kunna sluta sig till att rekvisiten i 8 kap. 3 § 2 OSL är uppfyllda för att ett utlämnande av en uppgift som omfattas av försvarssekretess kan ske till utländsk mottagare. Att införa ett undantag bedöms därför riskera att träffa fler situationer än vad som enligt utredningens direktiv önskas. Försvarsmakten fattar exempelvis sådana beslut och det har inte framkommit skäl att förändra den myndighetens praxis.

Enligt 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen¹ ska sekretessprövningen göras av den myndighet som har handlingen, i dessa fall alltså av FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut – inte av regeringen. Om det finns särskilda skäl får det dock föreskrivas i en sekretessbestämmelse att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen ska göras av någon annan myndighet (2 kap. 17 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Bestämmelser där särskilda skäl har bedömts föreligga finns i 15 kap. 4 § och i 19 kap. 8 och 11 §§. Av den först nämnda bestämmelsen framgår att en begäran att få ta del av en handling som har upprättats av den statliga lantmäterimyndigheten eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur myndighetens geodetiska arkiv ska, när prövningen gäller fråga om försvarssekretess, prövas av den myndighet som har upprättat handlingen. Av 19 kap. 8 § framgår att prövningen av utlämnande frågan vid tillämpningen av vissa bestäm-

¹ Utredningen har inte mandat att föreslå grundlagsändringar, varför någon justering av 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen inte är aktuell. Möjligen hade det annars kunnat övervägas för att ge regeringen mandat att pröva frågan om utlämnande av uppgift som omfattas av försvarssekretess i dessa typer av situationer med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

melser om sekretess för uppgifter om vissa fackliga förhandlingar och stridsåtgärder ska den myndighet som självständigt handlägger ett ärende om förhandling i en fråga som rör förhållandet mellan en arbetsgivare och arbetstagarare pröva en begäran om utlämnande till en enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Om ett förhandlingsärende har uppdragits åt en sammanslutning av kommuner, ska prövningen av frågan inom en viss kommun göras av den myndighet inom kommunen som handlägger sådana ärenden. Slutligen framgår det av 19 kap. 11 § att prövningen av om en utlämnande fråga om sekretess gäller för uppgift i en dagbok eller därmed jämställd handling, som har upprättats på ett fartyg vilket ägs av eller är upplåtet till staten eller en kommun, angående en sammanstötning med ett annat fartyg beträffande vilket motsvarande uppgift inte är tillgänglig görs av den myndighet under vars förvaltning fartyget hör. Den ordningen gäller endast om utlämnandet ska ske till en enskild. Skälet för detta är att handlingarna det är fråga om är av så speciell karaktär (prop. 1979/80:2 Del A s. 153).

Utredningen bedömer att det inte finns utrymme att betrakta de situationer vi nu har för handen som sådana där undantaget i tryckfrihetsförordningen kan tillämpas. I samtliga bestämmelser där undantaget tillämpas har den myndighet som pekas ut som ansvarig för prövningen antingen gett upphov till handlingen eller tagit del i arbetet med uppgifterna i handlingen. De situationer utredningen har att föreslå reglering för är alltför olika de som hittills har bedömts kunna omfattas av undantaget.

I fråga om en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det även genom förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande (2 kap. 17 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). De situationer utredningen är satt att reglera rör visserligen rikets säkerhet, men uppgifterna är inte sådana att de bedöms vara av synnerlig vikt för rikets säkerhet. Att lagstiftaren har valt att endast medge undantag från huvudregeln att myndigheten som har handlingen ska göra sekretessprövningen, när handlingen rör uppgifter av synnerlig vikt för rikets säkerhet gör att utredningen knappast kan föreslå att regeringen ska ansvara för sekretessprövningen även i de fall där uppgifterna inte är så känsliga för rikets säkerhet.

Utredningen ser därför inte att en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att *regeringen* ska fatta beslut enligt bestämmelsen kan föreslås.

Utredningens förslag

Myndigheternas agerande i nuläget kan som ovan nämnts inte tolkas på annat sätt än att de bedömer att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte alltid ger möjlighet att lämna ut de uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska myndigheter, eller till mellanfolkliga organisationer och utländska företag i anslutning till eller efter träffad överenskommelse. Myndigheterna har därför vänt sig till regeringen för att få beslut om undantag från sekretess. Utredningen har förstått att det är såväl myndigheternas, företagens som regeringens uppfattning att denna ordning fortsatt är önskvärd. Utredningen är inte av annan åsikt.

Regeringen får i en bestämmelse i OSL eller i en annan lag som den lagen hänvisar till ges befogenhet att efter omständigheterna medge att en viss handling lämnas ut, dvs. regeringen kan ges rätt att ge dispens från sekretess (se 2 kap. 2 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Ett exempel på en sådan bestämmelse är just 10 kap. 6 § OSL. Andra exempel finns i 28 kap. 16 §, 30 kap. 9, 14, 26 och 29 §§, 31 kap. 14, 19 och 25 §§ samt i 32 kap. 10 § samma lag. En bestämmelse som ger regeringen rätt att medge undantag från sekretess i stället för att regeringen ska pröva ett utlämnande genom en sekretessbrytande bestämmelse går väl ihop med den ordning tryckfrihetsförordningen stakar ut. Regeringen prövar i så fall inte en begäran från utländsk aktör om att få del av uppgift, utan fattar beslut om undantag från sekretess efter att myndigheten först har gjort en sekretessprövning och konstaterat att uppgifterna enligt tillämplig lagstiftning inte kan lämnas ut.

En bestämmelse om undantag från sekretess bedöms inte riskera att det sekretesskyddade området minskar, inte heller förlorar regeringen den insyn i och inflytande över hur försvarssekretess ska delges utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer i dessa specifika situationer, där myndigheterna själva inte bedömer att tillämpliga bestämmelser i OSL medger ett utlämnande. Därutöver vidmakthålls den ordning som innebär att myndigheterna ansvarar

för sekretessprövningen enligt reglerna i OSL. Om en myndighet bedömer att den med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser kan lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer, ska den myndigheten fortsatt fatta självständigt beslut om utlämnande. Om tillämpliga sekretessbestämmelser inte medger ett utlämnande, men det trots det framgår att det finns ett intresse från svensk sida att t.ex. förhandla samarbete eller avtal med utländsk aktör och att sådan förhandling eller samtal kräver att sekretessbelagda uppgifter delas, har myndigheten möjlighet att vända sig till regeringen för att begära undantag från sekretess.

Försvarsmakten tillämpar i dagsläget bestämmelserna i 8 kap. 3 § 2 OSL också i situationer när det inte finns någon överenskommelse om samarbete ingången på sätt som avses i 10 kap. regeringsformen. Det har inte framkommit skäl att ändra Försvarsmaktens tillämpning av befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Om utredningen föreslår en ny bestämmelse om dispens av regeringen hindrar inte den Försvarsmaktens fortsatta tillämpning av 8 kap. 3 § 2 OSL.

Ordningen utredningen föreslår motiveras också av att det, i de situationer där det inte finns någon ingången överenskommelse om samarbete, kan krävas säkerhets- och försvarspolitiska överväganden om uppgifter som kan riskera att skada Sveriges försvar eller säkerhet i övrigt ska lämnas till en utländsk aktör. Det måste finnas en möjlighet för Sverige att närma sig sådana samarbeten och det kan inte alltid göras utan att uppgifter som omfattas av försvarssekretess lämnas ut. Det ligger i Sveriges intresse att utvecklingen av vår säkerhets- och försvarsförmåga genom bi- och multilaterala samarbeten inte hindras, även om detta skäl inte kan sägas motivera utlämnande vid tillämpning av 8 kap. 3 § 2 OSL.

Utredningen vill poängtera att förslaget är avsett att endast omfatta undantagssituationer och att myndigheterna i varje enskild situation själva behöver göra en prövning enligt bestämmelserna i OSL. Förslaget innebär enligt utredningen att myndigheternas ansvar att självständigt, utifrån bestämmelserna i OSL, pröva frågan om utlämnande betonas. Det är myndigheten som har i ansvar att pröva tillämpningen av sekretessbrytande bestämmelser. Det kan inte nog understrykas. Det kan inte vara en riktig ordning att en myndighet, så snart den ställs inför fråga om utlämnande till utländska myndigheter i en stat med vilken Sverige inte har någon ingången överenskommelse om samarbete eller handel, eller till en mellanfolklig orga-

nisation eller utländskt företag, omedelbart och utan egen prövning av frågan vänder sig till regeringen för beslut om undantag från sekretess.

Utredningens förslag innebär också att en fortsatt överanvändning av regeringens dispensmöjlighet i 10 kap. 6 § andra meningen OSL begränsas och att den bestämmelsen kan tillämpas i mer utpräglade undantagsfall. Utredningens bedömning är därför att en ordning där regeringen i vissa fall beslutar om undantag från sekretess men enligt en ny bestämmelse är det mest lämpliga alternativet att föreslå. Det är utredningens bedömning att ett förslag om undantag från sekretess i en ny bestämmelse snarare bör leda till färre regeringsbeslut.

Utformningen av bestämmelsen behandlas nedan.

6.4.2 Förutsättningar för beslut om undantag

Vilka myndigheter förslaget bör omfatta

I kommittédirektiven pekas FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut ut som de myndigheter som har behov av regeringsbeslut för utlämnande av försvarssekretess. Utredningen kan konstatera att det är stor skillnad på i vilken utsträckning myndigheterna ser behov av att vända sig till regeringen. Det har inte framkommit behov av att andra myndigheter under Försvarsdepartementet också ska omfattas av regleringen. Inte heller andra myndigheter bedöms behöva omfattas. De nackdelar som följer av att namnge myndigheter i paragrafen överväger inte fördelarna med att tydligt avgränsa dess tillämpningsområde. Regeringen ska inte tyngas med ytterligare begäran om undantag från sekretess och det föreligger inte heller något behov av att låta bestämmelsen omfatta fler än FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Begränsningar av bestämmelsens tillämpningsområde

Det är utredningens mening att situationerna i vilka undantag från sekretessen ska beslutas behöver begränsas för att inte syftet med försvarssekretessen ska kunna urholkas och skyddet för Sveriges försvarsförmåga och rikets säkerhet riskera att försämrans. För att åstadkomma en lämplig reglering bedöms det vara viktigt med rekvisit som är så lättillämpade som möjligt men som också tvingar regeringen och den myndighet som vänder sig till regeringen att göra relevanta intresseavvägningar.

Noggranna överväganden behöver ligga bakom att utpekade myndigheter vänder sig till regeringen med sådan begäran om undantag från sekretess för att få lämna uppgifter till utländska aktörer. I liknande bestämmelser om regeringens beslut om undantag från sekretess används skrivningen att regeringen får fatta beslut om undantag från sekretess om den anser det ”vara av vikt” att uppgiften i fråga lämnas.

I förarbetena till 28 kap. 16 §, som innebär att regeringen i ett ärende om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning, får medge undantag från sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när det är nödvändigt för att arbetstagarnas intressen ska kunna tillvaratas i ärendet på ett effektivt sätt (prop. 1979/80:2 del A s. 277).

I 24 kap. 7 § OSL ges regeringen rätt att för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess som gäller hos universitet och högskolor för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat som har lämnats eller kommit fram vid sådan forskning som efter överenskommelse bedrivs i samverkan med en enskild, om regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Det finns en motsvarande bestämmelse för uppdragsforskning i 31 kap. 14 § samma lag. Intresset av insyn har ansetts motivera att regeringen i särskilda fall kan förordna om undantag från sekretessen. Till exempel kan regeringen medge att uppgifter som är sekretessbelagda lämnas till forskare eller forskningsinstitutet som har ett berättigat intresse av att få del av uppgifterna. (prop. 2006/07:91 s. 16–17 och 21).

Utredningen anser att rekvisitet *vara av vikt* är lämpligt för regeringens prövning också enligt den bestämmelse utredningen föreslår. I den avvägningen bör vikt t.ex. fästas vid de intressen sekretessen ska skydda jämfört med behovet för Sverige av sam-

arbetet som förhandlas, landets möjligheter till ökad försvarsförmåga till följd av samarbetet eller inköpet av produkten som upphandlas. Säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn för Sverige som helhet bör tas i dessa situationer och ges stort utrymme för avgörandet om undantag från sekretess bör medges.

Regeringens generella dispensmöjlighet har tillämpats mycket generöst. Valet av rekvisitet *vara av vikt* har inte gjorts för att utvidga undantagsmöjligheterna, utan för att ta fram en reglering som stämmer överens med befintlig praxis och ligger i linje med andra undantagsbestämmelsers utformning i OSL.

Behovet av reglering som redogjorts för i bland annat avsnitt 6.2 uppkommer främst när det finns en avsikt från svenskt håll att ingå samarbetsavtal, överenskommelse eller annan form av avtal. Det är i sådana situationer det kan anses vara av vikt att besluta om undantag från sekretess.

Valet av rekvisitet *i anslutning till* en överenskommelse innebär att bestämmelsen får ett stort tillämpningsområde. Redan förberedelsearbetet inför att avtal eller överenskommelse träffas avses kunna omfattas av bestämmelsen. Om myndighetens underlag inför beslut i fråga om undantag från sekretess är bristfälligt blir konsekvensen att regeringen inte kan meddela beslut om undantag.

Som beskrivits ovan förenar regeringen i nuläget beslut om att medge myndigheterna rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess med särskilda villkor eller begränsningar som myndigheten måste följa inför att uppgifter lämnas till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Begränsningarna, som har använts under många år, bedöms av såväl regeringen som myndigheterna vara välfungerande. Utredningen har ingen annan uppfattning. Utredningen ser fördelar med att i så hög grad som möjligt begränsa utlämnandet på sätt som sker i dag. Begränsningarna som besluten i nuläget förenas med är följande.

1. Kvalificerat hemliga uppgifter och sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem får inte lämnas ut.
2. Uppgifterna ska begränsas till vad som är nödvändigt för att genomföra verksamheten. I vissa beslut anges i stället att lämnande av uppgifter ska begränsas till vad som oundgängligen behövs för att genomföra verksamheten.
3. Nödvändiga säkerhetsskyddsavtal har ingåtts.

Utredningen bedömer att regeringens beslut ska begränsas så att inte alla uppgifter som omfattas av försvarssekretess ska kunna undantas från sekretess.

I syfte att förtydliga den första begränsningens innebörd anser utredningen att det bör förenas med en hänvisning till säkerhetsskyddslagen (2018:585) där definitionen av vad som avses med kvalificerat hemliga uppgifter finns. När det gäller det andra villkoret varierar det i regeringens beslut vilken formulering som används. Utredningen bedömer att rekvisitet ”vara av vikt” är tillräckligt konkret för att begränsa undantaget till vad som behövs i de aktuella situationerna och att något villkor likt det som hittills har angetts inte behöver uppställas. Vidare måste det tredje villkoret eller begränsningen vara uppfyllt för att ett utlämnande i nuläget ska få ske. Villkoret är en tydlig hänvisning till att reglerna i säkerhetsskyddslagen måste följas och att myndigheten behöver göra det som krävs för att försäkra sig om att uppgifterna ges nödvändigt skydd hos mottagande myndighet eller organisation. De krav som villkoret ställer framgår direkt av säkerhetsskyddslagstiftningen. Det bedöms därför vara överflödigt att detta ska anges också som villkor i en ny bestämmelse i OSL. Regeringens beslut om undantag från sekretess undantar inte FMV, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut från dessas skyldigheter enligt annan lagstiftning. Om regeringen önskar påminna myndigheterna om behovet av att följa också annan lagstiftning inför utlämnande av uppgifter kan det givetvis antecknas i beslutet, men det bedöms inte vara nödvändigt att föra in i den bestämmelse utredningen föreslår.

Regeringsbesluten bör utgöra ett ramverk eller en riktning vilken myndigheten därefter har att förhålla sig till och arbeta efter. Undantaget om sekretess som regeringen beslutar bör omfatta en

viss kategori av, eller typ av uppgifter. På detta sätt undviks också att regeringen tyngs av att fatta beslut på detaljnivå där varje uppgift blir föremål för regeringens prövning. Regeringens beslut bör gälla *att* uppgifter får undantas från sekretess – inte exakt vilka uppgifter.

6.4.3 Övrigt

Eftersom den föreslagna bestämmelsen endast ger regeringen utrymme att besluta om undantag från sekretess som regleras i 15 kap. OSL bör bestämmelsen också placeras i det kapitlet. Bestämmelsens utformning liknar paragrafer om regeringens dispensbefogenheter i t.ex. 28 och 31 kap. OSL för att skapa enhetlighet i lagstiftningen. Också rubriken är utformad för att vara enhetlig med andra bestämmelser om regeringens dispensbefogenhet.

När det gäller undantag från sekretess till förmån för mellanstatliga organisationer och utländska företag uppkommer emellanåt behov också när avtal finns på plats. Dessa fall bör dock betraktas som mer utpräglade undantagssituationer, men behöver ändå omfattas av utredningens förslag.

Bestämmelsen är också utformad för att inte inkräkta på tillämpningsområdet för förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet – den tillämpar myndigheterna självständigt och det finns ingenting som motiverar ändringar i den förordningen eller dess tillämpning.

Utredningen ser inte behov av att reglera beredningen av ärendena eller myndigheternas samråd inför och efter regeringens beslut. Myndigheterna förutsätts ta nödvändiga kontakter med varandra och samarbeta i enlighet med myndigheternas uppdrag.

Utredningen ser inte heller annat behov av reglering eller överväganden i denna del.

7 Försvarsindustriföretag vill lämna uppgifter till utländska aktörer

7.1 Problem med tillämpningen av regeringens dispensmöjlighet

Regeringens dispensmöjlighet i 10 kap. 6 § OSL tillämpas också när ett svenskt försvarsindustriföretag, som har tecknat säkerhetsskyddsavtal med FMV, bedömer att uppgifter som omfattas av avtalet behöver lämnas till utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländskt företag. FMV vänder sig i dessa fall till regeringen med en begäran om att regeringen ska ge myndigheten rätt att i sin tur medge företaget rätt att lämna ut uppgiften. Begäran görs med hänvisning till 10 kap. 6 § OSL.

Som beskrivits i föregående kapitel är regeringens dispensmöjlighet avsedd att tillämpas i mer utpräglade undantagsfall. Den nuvarande tillämpningen kan också i dessa fall, liksom de som beskrivits i kapitel 6, anses vara så omfattande att det måste ifrågasättas om omfattningen och regelbundenheten stämmer överens med bestämmelsens syfte. Det kan också, som utvecklas i avsnitt 7.3.1. nedan, ifrågasättas om OSL ens kan tillämpas på uppgifter som är i försvarsindustriföretags försorg.

Det finns därför ett behov av att se över regleringen och lämna förslag anpassade efter den mångåriga praxis som regeringen, myndigheter och företag tillämpar.

7.2 Myndigheternas och försvarsindustriföretagens behov

Det finns ett behov för svenska försvarsindustriföretag som har säkerhetsskyddsavtal med FMV att lämna ut uppgifter till utländsk myndighet när företagen ska interagera med den utländska myndig-

heten, t.ex. lämna anbud i en utländsk myndighets upphandlingsförfarande. Det kan också uppstå situationer där det svenska försvarsindustriföretaget ser behov av att lämna ut uppgifter, som hos FMV omfattas av försvarssekretess och som hos företaget regleras av det säkerhetsskyddsavtal det har tecknat med myndigheten, till ett utländskt företag.

7.3 Regeringens medgivande krävs

Förslag: Regeringens medgivande krävs för att FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut, ska få ge företag som myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal med rätt att lämna uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet och som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess till utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländskt företag.

Medgivande får ges endast om det föreligger särskilda skäl.

Medgivande får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetsskyddslagen eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

7.3.1 Sekretess eller säkerhetsskydd?

Av skäl som redovisats i avsnitt 6.4 ser utredningen fördelar med att regeringen fortsatt ska kunna besluta om undantag från sekretess för en uppgift som finns hos FMV, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut och det finns behov av att sådan uppgift lämnas till utländska aktörer och sekretessbrytande bestämmelser inte medger utlämnande. Samma ordning, dvs. att regeringen beslutar om undantag från sekretess, gäller i dag när FMV vill medge ett företag, med vilket myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal, att lämna ut uppgift som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess till utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländskt företag. Utredningens uppdrag är att reglera befintlig praxis och föreslå en ordning som ligger i linje med denna.

När de uppgifter som kan vara aktuella för sådant utlämnande som här är fråga om, finns hos FMV, omfattas dessa av reglerna om försvars-

sekretess i OSL. FMV har bedömt att myndigheten, utan regeringens medgivande, inte har rätt att lämna sådana uppgifter till utländska aktörer. Myndigheten har i säkerhetsskyddsavtal och tillhörande industrisäkerhetsmanual reglerat frågan om utlämnande av uppgifter, som hos myndigheten omfattas av försvarssekretess och som har lämnats till ett svenskt försvarsindustriföretag som i sin tur önskar lämna vidare till utländska aktörer, på sådant sätt att företagen inte utan regeringsbeslut får lämna uppgifterna vidare till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer.

En myndighet kan under vissa förhållanden lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess med så kallat förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (10 kap. 14 § första stycket OSL). Utredningens bedömning är dock att det inte är på det sättet uppgifterna i dagsläget lämnas till de svenska försvarsindustriföretagen. Utredningen uppfattar snarare att uppgifterna omfattas av säkerhetsskyddsavtalen och att det är dessa som förhindrar företagen att lämna vidare uppgifterna – inte något meddelat förbehåll. Företagen kan också ta fram nya uppgifter som är baserade på dem som företaget fått från myndigheten, men som inte också finns hos myndigheten. Dessa nya uppgifter omfattas av säkerhetsskyddsavtalet, men kan omöjligen anses omfattas av ett eventuellt förbehåll enligt OSL eftersom myndigheten inte har lämnat ut uppgifterna till företaget. Om uppgifterna var lämnade till företaget med förbehåll hade det också behövt vara myndigheten som beslutade om dessa skulle få lämnas ut till utländsk aktör eller inte. Det är inte möjligt att ställa upp villkor för hur företaget får hantera uppgifterna, när dessa redan är i företagens försorg. Villkor måste lämnas innan mottagaren får del av uppgifterna. Utredningen kan mot denna bakgrund inte förorda att myndigheterna framöver ska börja lämna uppgifterna till företagen med sådant förbehåll.

Det är utredningens bedömning att när sekretessbelagda uppgifter lämnas till ett svenskt försvarsindustriföretag omfattas uppgifterna av säkerhetsskyddsavtalet, industrisäkerhetsmanualen och säkerhetsskyddslagstiftningen. Även om samma uppgifter omfattas av sekretess när de förvaras av myndigheten, är OSL inte tillämplig på företagens verksamhet. Om regeringen ska vara beslutande organ för vilka uppgifter (som hos myndighet omfattas av försvarssekretess) som företagen får lämna till utländsk aktör bör sådan reglering inte placeras

i OSL. Eventuell reglering hör hemma på lämpligt ställe i säkerhets- skyddslagstiftningen.

7.3.2 Regeringen bör fatta beslut

En utgångspunkt för utredningen är att regeringen får fortsatt inflytande över utlämnandet av uppgifter som är av vikt för Sveriges försvar och landets säkerhet i situationer där uppgifterna ska användas inom ramen för samarbeten eller avtal med utländska aktörer på försvarsområdet. Sådana situationer kräver särskilt känsliga säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar. Det är en etablerad uppfattning att frågan om till vilka länder Sverige bör exportera krigsmateriel eller annat försvarsmateriel bör fattas på politisk nivå.

Utredningen bedömer att situationen som utredningen har i uppdrag att reglera inte är en fråga om myndighetsutövning mot enskild, utan myndighetens relation till företaget är i huvudsak reglerad i säkerhetsskyddsavtalet. Förvaltningens självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen hindrar inte att regeringen fattar beslut i den situation som utredningen har i uppdrag att reglera.

En möjlig reglering skulle kunna vara att myndigheten, så snart beslut om vilka uppgifter det svenska försvarsindustriföretaget får lämna till utländsk aktör är fattat, underställer regeringen beslutet. Regeringen får information om vilka uppgifter som företaget får dela med utländska aktörer, även om inget direkt inflytande ges. Vad som talar för den ordningen är att det rimligen måste finnas en relativt etablerad praxis för vilken typ av uppgifter som kan lämnas från svenska företag till utländska aktörer i dessa situationer. Ingenting hindrar heller att myndigheten vid behov inhämtar information från regeringen inför beslut när det t.ex. gäller förändrade säkerhetslägen i länder eller nya länder med vilka det inte finns något samarbete med sedan tidigare. Myndigheten behöver därutöver fortsatt samråda med Försvarsmakten inför utlämnande av uppgifter som kan påverka också den myndighetens verksamhet. En sådan ordning skulle bidra till att myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen upprätthålls samtidigt som all nödvändig information för att kunna landa i en klok bedömning rimligen kommer att kunna komma myndigheten till del inför beslut. Ordningen är inte heller helt väsensskild från nuvarande praxis.

Utredningen förordar en ordning som innebär att regeringens medgivande eller tillstånd krävs för att myndighet ska få medge att företag, med vilka myndigheten tecknat säkerhetsskyddsavtal, rätt att få lämna vidare uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet, och som härrör från myndigheten, till en utländsk aktör. Regeringens beslut bör utformas som ett slags ram- eller principbeslut efter vilket myndigheten sedan i detalj beslutar vilka uppgifter som får lämnas till den utländska aktören. En sådan ordning upprätthåller den etablerade praxis som utredningen är satt att reglera och ligger dessutom i linje med myndighetens och regeringens kompetensområden.

7.3.3 Förutsättningar för beslut om utlämnande

Vissa typer av uppgifter bör inte få lämnas ut

I säkerhetsskyddsavtalen och den tillhörande industrisäkerhetsmanualen regleras bland annat hur företagen ska agera om behov av att lämna vidare uppgifterna till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation uppstår. Kvalificerat hemliga uppgifter får inte föras ut ur Sverige och i industrisäkerhetsmanualen anges att en uppgift klassad som hemlig, hemlig/secret, hemlig/confidential eller hemlig/restricted får delges främmande makt eller företag utanför Sverige endast om:

1. Regeringstillstånd finns för överföring av sekretess till aktuellt land.
2. Säkerhetsskyddsöverenskommelse finns mellan Sverige och säkerhetsskyddsmyndighet i det aktuella landet.
3. FMV har granskat samt beslutat att aktuella hemliga uppgifter får överlämnas.

Dessa villkor liknar dem som regeringen brukar ställa i beslut om undantag från sekretess för uppgifter hos t.ex. FMV till utländska aktörer. Precis som när det gäller regeringens praxis på området har utredningen uppfattat att varken regering, myndighet eller företag har en önskan om andra villkor än de som tillämpas i dagsläget. Fråga blir då i vilken utsträckning villkoren ska tas in i en bestämmelse som förutsättningar för att regeringen ska kunna medge beslut om utlämnande. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Eftersom utredningen gör bedömningen att regeringen i så liten utsträckning som möjligt bör delta i detaljhanteringen av dessa ärenden utan endast bör besluta på en mer övergripande nivå, måste ansvaret för beredning och följdbeslut om exakt vilka uppgifter som bör omfattas av medgivandet till företaget fortsatt ligga på myndigheten. Den typ av begränsningar som beslutet ska förenas med måste därför också vara på en mer övergripande nivå.

Uppgifter som är klassade som kvalificerat hemliga och uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem har, precis som gäller utlämnande av uppgifter direkt från svenska myndigheter efter dispensbeslut från regeringen, inte fått lämnas ut från svenska företag. Det finns inte anledning att göra någon förändring i den delen. Sådana uppgifter är så känsliga för landets säkerhet och försvar att de inte är lämpliga att lämna ut heller i de sammanhang som här är för handen. Regeringens beslut om medgivande eller tillstånd får alltså inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Av samma skäl som anförts i avsnitt 6.4.2 är det överflödigt att i utredningens lagförslag reglera att andra krav i säkerhetsskyddslagstiftningen behöver vara uppfyllda för att få lämna säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till utländsk aktör.

Särskilda skäl bör krävas

Även om det inte bedöms vara sannolikt att regeringen skulle besluta att en olämpligt stor mängd uppgifter får lämnas från företag till utländska aktörer, bör inte lagstiftningen i sig lämna sådant utrymme och tillåta ett fritt flöde av uppgifter från företagen till utlandet. Regeringens beslutanderätt behöver därför begränsas på lämpligt sätt.

I den bestämmelse som nu tillämpas anges att regeringen för ett särskilt fall får besluta om undantag från sekretess, om det är motiverat av synnerliga skäl. Rekvisitet innebär att det endast i utpräglade undantagsfall kan bli fråga om undantag. I de beslut utredningen tagit del av har ingen egentlig motivering av beslutet till den del de gäller hur omständigheterna uppfyller kravet på synnerliga skäl gått att se, vilket inte med nödvändighet behöver innebära att sådana överväganden ändå inte ligger till grund för beslutet. Möjligen kan

dock skrivningen synnerliga skäl anses begränsa situationerna där utlämnande kan aktualiseras alltför mycket, och möjligen tillämpas inte heller rekvisitet fullt så strikt. Det kan därför finnas skäl att överväga att justera det förslag utredningen lägger fram nu jämfört med hur 10 kap. 6 § andra meningen OSL är utformad. Att lägga förslag som innebär att uppgifter får lämnas ut när det föreligger särskilda skäl skulle kunna ge effekten att uppgifter framöver lämnas ut i fler fall än i vad som sker i dagsläget. Det är inte utredningens avsikt, avsikten är enbart att ta fram en reglering som stämmer överens med den praxis som har utvecklats på området. Eftersom utredningen uppfattar praxis som att utlämnande sker när det föreligger särskilda – inte synnerliga – skäl bör bestämmelsen utformas i enlighet med det.

För att konstatera att det föreligger särskilda skäl krävs enligt utredningens mening att särskild hänsyn har tagits till nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen, dvs. bedömningen av om en uppgift bör lämnas från ett svenskt försvarsindustriföretag ska föregås av en prövning utifrån säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn. Intresset för Sverige att uppgifterna kommer den utländska parten till del måste överväga intresset av att skydda uppgifterna.

7.3.4 Övrigt

Den nya bestämmelsen bör placeras i säkerhetsskyddslagens åttonde kapitel. Den får sägas ha viss samhörighet med sekretessbrytande bestämmelser och föreslås därför placeras i anslutning till det avsnittet.

Det bedöms inte behövas ytterligare ändringar eller tillägg i lagstiftning för att myndigheten fortsatt ska kunna fatta de beslut som preciserar vilka uppgifter företaget ska få lämna till utländsk aktör, så kallade granskningsbeslut.

Utredningen ser inte heller annat behov av reglering eller överväganden i denna del.

8 Konsekvenser och ikraftträdande

8.1 Konsekvenser av utredningens förslag

Bedömning: Förslaget att regeringens beslut om undantag från försvarssekretess ska ges nytt lagstöd bedöms i sig inte få någon kostnadsmässig konsekvens eftersom regeringen och myndigheter i dagsläget gör en liknande prövning och ärendehantering som den som utredningen föreslår.

Förslaget att regeringens medgivande krävs för att uppgift hos svenskt företag som omfattas av säkerhetsskyddsavtal med Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut ska få lämnas till utländsk aktör bedöms av samma skäl inte heller få någon kostnadsmässig konsekvens.

Sammantaget bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader för staten.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för de andra områden som anges i kommittéförordningen.

8.1.1 Kostnadsmässiga konsekvenser

Nytt lagstöd för regeringens beslut om undantag från försvarssekretess

Utredningens uppdrag är att bedöma hur regelverket lämpligen kan tydliggöras utifrån den praxis som finns i fråga om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer. Utredningens avsikt har därför varit att lämna förslag som innebär att regeringen och myndigheter kan agera på samma sätt som i dag, men med ett för ändamålet mer anpassat lagstöd.

Utredningen föreslår en undantagsbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att regeringen fortsatt får möjlighet att besluta om undantag från sekretess för uppgifter hos vissa utpekade myndigheter när det bedöms vara av vikt. Utredningens förslag bedöms inte medföra att regering eller berörda myndigheter behöver förändra arbetssätt eller hanteringen av dessa ärenden om undantag från sekretess. Liknande rutiner bör kunna användas också framgent.

Utredningens bedömning är därför att förslaget inte kommer att få några kostnadsmässiga konsekvenser för staten.

Regeringens medgivande krävs i vissa fall för att svenskt företag ska få lämna säkerhetsskyddsklassificerad uppgift till utländsk aktör

Utredningens uppdrag är också att kodifiera befintlig praxis avseende svenska försvarsindustriföretags utlämnande av uppgifter, som hos Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut, omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen till utländsk aktör.

Utredningen föreslår i den delen en bestämmelse i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som innebär att regeringens medgivande krävs för att Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut ska få ge ett svenskt försvarsindustriföretag, med vilket myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal, rätt att lämna uppgift som omfattas av avtalet och som hos den svenska myndigheten omfattas av försvarssekretess till en utländsk aktör.

Utredningens förslag bedöms inte medföra att regering eller berörda myndigheter eller företag behöver förändra arbetssätt eller hanteringen av dessa ärenden, även om utredningens förslag till bestämmelse placeras i en annan lag än den som hittills har tillämpats i dessa situationer. Samma rutiner bör kunna användas framgent också i detta fall.

Utredningens bedömning är därför att inte heller detta förslag kommer att få några kostnadsmässiga konsekvenser för staten.

8.1.2 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för de övriga områden som anges i kommittéförordningen, dvs. den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 april 2023.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser till de föreslagna ändringarna.

De presenterade förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas behov av förberedelsearbete i sådan utsträckning att särskild höjd behöver tas för det i tidsplaneringen. Med beaktande av sedvanligt behov av förberedelsearbete, remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör bestämmelserna träda i kraft den 1 april 2023.

Vad sedan gäller frågan om det behövs övergångsbestämmelser bedömer utredningen att något behov av sådana inte finns avseende något författningsförslag.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

15 kap. Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Dispens av regeringen

3 b §

Regeringen får för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess enligt 2 § för uppgift hos Försvarets materielverk, Försvarsmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut när regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas till

1. en utländsk myndighet i anslutning till en överenskommelse med myndigheten, eller

2. ett utländskt företag eller en mellanfolklig organisation i anslutning till eller efter träffad överenskommelse med företaget eller organisationen.

Undantag enligt första stycket får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetskyddslagen (2018:585) eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Paragrafen är ny liksom rubriken närmast före paragrafen.

Bestämmelsen är avsedd att omfatta de situationer där regeringen i nuläget tillämpar 10 kap. 6 § andra meningen OSL efter begäran från FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut att lämna ut uppgifter till utländska aktörer.

Första stycket innebär att regeringen ges rätt att enligt en ny bestämmelse om dispens besluta att uppgifter som omfattas av försvarssekretess hos FMV, Försvarsmakten och Totalförsvarets

forskningsinstitut i vissa situationer får undantas från sekretess. Innan regeringen kan besluta enligt den nya bestämmelsen behöver utpekade myndigheter först ha övervägt om sekretessbrytande bestämmelser kan tillämpas och konstaterat att dessa inte medför att uppgifterna kan lämnas ut.

Undantag från sekretess kan bara meddelas när det bedöms vara av vikt. En intresseavvägning behöver föregå beslutet, där intresset av att skydda uppgifterna vägs mot intresset för Sverige att uppgifterna lämnas ut. Säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn bör tas i bedömningen.

Undantag från sekretess får enligt första stycket 1 meddelas till förmån för utländsk myndighet i anslutning till en överenskommelse. När det gäller rekvisitet *i anslutning till* avses att det måste finnas en avsikt att ingå en överenskommelse, men det krävs inte att avsikten realiseras. Bedömningen är att bestämmelsen oftast kommer att tillämpas som ett led i förberedelser inför en överenskommelse. Behov av beslut om undantag från sekretess kan uppstå tidigt i sådana förberedelser, t.ex. redan vid marknadsföringen av en produkt. Bestämmelsens tillämpningsområde är därför avsett att täcka behov av undantag från sekretess också i sådana tidiga situationer, innan det kan avgöras om avtal till slut kommer att träffas. När det är fråga om långvariga avtal med successiva prestationer, där kompletterande avtal och behov av uppgiftsutlämnande kan uppstå efter hand, omfattas också dessa av bestämmelsen.

Begreppet överenskommelse är avsett att omfatta både sådana överenskommelser som avses i 10 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen och andra typer av överenskommelser om samarbeten på försvarsområdet, t.ex. köp eller försäljning av försvarsmateriel.

I första stycket 2 preciseras att när det gäller mellanfolkliga organisationer och utländska företag kan bestämmelsen om undantag från sekretess också tillämpas efter att överenskommelse har träffats. Punkten 2 är i detta avseende avsedd att reglera motsvarande situationer som, när det gäller utlämnande till myndigheter, regleras i förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet.

Med utländskt företag avses företag med säte i annan stat.

Andra stycket begränsar möjlighet till undantag från sekretess för sådana uppgifter som avses i 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetskyddslagen (2018:585) och uppgifter som kan ge underlag för

utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem. Dessa begränsningar har tillämpats i regeringens beslut om undantag från försvarsssekretess enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL. Andra stycket är en kodifiering av vissa delar av regeringens utformning av hitillsvarande beslut. Ingen skillnad i tillämpning är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

9.2 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen

8 kap. Övriga bestämmelser

Regeringens medgivande

3 a §

Regeringens medgivande krävs för att Försvarets materielverk, Försvarmakten eller Totalförsvarets forskningsinstitut, ska få ge företag som myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal med rätt att lämna uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet och som hos myndigheten omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländskt företag.

Medgivande enligt första stycket får meddelas endast om det föreligger särskilda skäl och får inte omfatta kvalificerat hemliga uppgifter enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 eller sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem.

Paragrafen är ny liksom rubriken närmast före paragrafen.

Bestämmelsen är avsedd att omfatta de situationer där regeringen i nuläget tillämpar 10 kap. 6 § andra meningen OSL efter begäran från myndighet för att ge den rätt att i sin tur medge ett svenskt företag, med vilket myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal, rätt att lämna ut uppgifter till utländska aktörer.

Första stycket innebär att regeringens medgivande krävs för att angivna myndigheter ska få ge vissa företag rätt att lämna ut uppgifter till utländska aktörer. Regeringens beslut är avsett att utgöra ett ramverk efter vilket myndigheten har i uppdrag att besluta om detaljerna och precisera vilka uppgifter som företaget får lämna ut. Det ankommer alltså på myndigheten att på samma sätt som görs i dag, bereda ärendet inför regeringsbeslut samt därefter besluta exakt vilka uppgifter som företaget får lämna ut. De samråd myndigheterna har inför och efter regeringsbeslut bör fortgå i oförändrad ordning.

De företag som avses i bestämmelsen är sådana försvarsindustri-företag som myndigheten har tecknat säkerhetsskyddsavtal med.

Med utländskt företag avses företag med säte i annan stat.

Uppgifterna som kan omfattas av regeringens medgivande är sådana som omfattas av säkerhetsskyddsavtalet mellan myndigheten och det svenska företaget och som, om de hade befunnit sig i myndighetens försorg, hade omfattats av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

Av *andra stycket* framgår att särskilda skäl krävs för medgivande enligt första stycket. De situationer som bestämmelsen är avsedd att omfatta bedöms i nuläget mot 10 kap. 6 § andra meningen OSL där synnerliga skäl krävs för undantag från sekretess. Av skäl som redovisats i avsnitt 7.3.3 är någon förändring i tillämpningen inte avsedd. Rekvisitet särskilda skäl har angetts enbart för att ta fram en reglering som stämmer överens med den praxis som har utvecklats på området. I bedömningen ska säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn tas och en intresseavvägning göras där behovet av skydd för uppgifterna vägs mot intresset av det avtal eller samarbete som motiverar att uppgifterna lämnas ut.

Andra stycket innehåller också begränsningar av möjligheten för regeringen att lämna medgivande avseende vissa typer av uppgifter, nämligen sådana som avses i 2 kap. 5 § första stycket 1 säkerhetsskyddslagen och uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem. Dessa begränsningar har tillämpats i regeringens beslut enligt 10 kap. 6 § andra meningen OSL om undantag från sekretess för uppgifter som omfattas av försvarssekretess och som de svenska försvarsindustriföretagen har velat lämna till utländska aktörer. Andra stycket är en kodifiering av vissa delar av regeringens utformning av hittillsvarande beslut. Ingen skillnad i tillämpning är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Kommittédirektiv 2021:9

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

Beslut vid regeringssammanträde den 11 februari 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Syftet är att analysera och klargöra vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga samt se till att säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Uppdraget syftar också till att säkerställa att kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen inte urholkar de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att värnplikten eller civilplikten fullgörs,
- ta ställning till om den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen,

- ta ställning till om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarsplikt, och
- föreslå de författningsförslag som utredaren finner motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2021.

Totalförsvarsplikt

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Bestämmelser om totalförsvarsplikt finns i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Lagens syfte är att trygga hela totalförsvarets behov av personal. I lagen understryks att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvarspliktiga är samtliga svenska medborgare och i Sverige bosatta personer mellan det år de fyller 16 och det år de fyller 70 år. Lagen ålägger den som är totalförsvarspliktig en skyldighet att medverka vid föreskriven utredning om sina personliga förhållanden, tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskraft och hälsotillstånd tillåter och iaktta de föreskrifter som i övrigt meddelas i lagen om totalförsvarsplikt.

Den totalförsvarspliktiges skyldighet att tjänstgöra inom totalförsvaret fullgörs genom värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller 47 år. Värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Allmän tjänsteplikt är totalförsvarspliktiga bara skyldiga att fullgöra i samband med höjd beredskap. En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen har beslutat om det med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Den 11 december 2014 (Fö nr 15) respektive den 2 mars 2017 (Fö nr 3) fattade regeringen sådana beslut. I december 2014 återaktiverade regeringen skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning för totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i

ett krigsförband efter att ha fullgjort grundutbildning med värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarsmakten. Försvarsmakten gavs samtidigt i uppdrag att besluta om att kalla in och repetitionsutbilda sådan krigsplacerad personal. I mars 2017 återaktiverade regeringen skyldigheten att genomgå mönstring och att fullgöra grundutbildning med värnplikt. I samband med detta gav regeringen Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet) i uppdrag att bl.a. kalla totalförsvarspliktiga till mönstring för inskrivning till grundutbildning med värnplikt.

Försvarsmakten fick samtidigt i uppdrag att genomföra grundutbildning med värnplikt.

Det följer av gällande föreskrifter om totalförsvarsplikt att den primära utgångspunkten vid bedömningen av vilka totalförsvarspliktiga som är bäst lämpade för att skrivas in för tjänstgöring ska vara den totalförsvarspliktiges mönstringsresultat i förhållande till befattningsskraven (TRMFS 2017:1). Vidare följer det att den totalförsvarspliktiges intresse, motivation och vilja att bli inskriven för tjänstgöring också ska vägas in i bedömningen. Även om hänsyn ska tas till den totalförsvarspliktiges intresse, motivation och vilja bygger rekryteringen av totalförsvarspliktiga för fullgörande av värnplikt i dag på plikt och inte på frivillighet. Detsamma skulle gälla om regeringen beslutar om återaktivering av civilplikten eller allmän tjänsteplikt. Lagen om totalförsvarsplikt är alltså en s.k. skyldighetslagstiftning och innehåller bl.a. bestämmelser om förfarandet vid inskrivning, mönstring och krigsplacering, skyldigheter för den enskilde, formerna för grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring samt längd på och villkor under tjänstgöringen. Vidare definierar lagen vad som avses med totalförsvarsplikt, värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt samt vem som omfattas av bestämmelserna om detta. Lagen innehåller även bestämmelser om brott mot totalförsvarsplikten. Bestämmelser om verkställighet av lagen om totalförsvarsplikt finns i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Säkerhetsskydd, säkerhetsprövning och kravet på samtycke

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns sedan den 1 april 2019 i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagen ersatte då säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddslagen gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i landet (säkerhetskänslig verksamhet). Säkerhetskänslig verksamhet definieras i lagen som verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket Sveriges säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret.

Säkerhetsskydd innebär åtgärder som syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsåtgärderna är uppdelade i tre kategorier: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig samt säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

En åtgärd för att uppnå personalsäkerhet är att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i den nya säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i säkerhetsskyddslagen. Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från belastningsregister och misstankeregister samt personuppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Även omfattningen av registerkontrollen varierar beroende på vilken säkerhetsklass den kontrollerade är placerade i.

Av säkerhetsskyddslagen följer att registerkontroll och särskild personutredning endast får göras om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Ett krav på samtycke gällde även enligt 1996 års säkerhetsskyddslag. Om samtycke inte ges, kommer personen inte i fråga för anställning eller annat deltagande. Den enskilde får på så sätt en formell valmöjlighet. En person kan därmed undgå registerkontroll och särskild personutredning om han eller hon har anledning att befara att ofördelaktiga uppgifter om honom eller henne skulle komma fram. Syftet med kravet på samtycke är att göra systemet med säkerhetsprövning mindre integritetskränkande samt bidra till en öppenhet. Det finns inte några bestämmelser om undantag från kravet.

Omfattningen av säkerhetsprövningen är beroende av vilken säkerhetsklass en anställning eller annat deltagande i verksamheten är placerad i. Det finns tre säkerhetsklasser, där säkerhetsklass 1 är den högsta och säkerhetsklass 3 den lägsta. Avgörande för placeringen i säkerhetsklass är dels i vilken omfattning den anställde eller den som deltar i verksamheten får del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter samt dessa uppgifters skyddsvärde, dels vilken skada personen genom sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka för Sveriges säkerhet. Det sistnämnda kriteriet är nytt i förhållande till den tidigare säkerhetsskyddslagen. Enligt 1996 års lag var placeringen enbart beroende av i vilken omfattning den anställde eller den som deltog i verksamhet fick del av sekretessbelagda uppgifter som var av betydelse för rikets säkerhet och uppgifternas skyddsvärde. Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Uppdraget att se över reglerna om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

Värnplikt fullgörs hos Försvarsmakten. I enlighet med säkerhetsskyddsförordningen beslutar Försvarsmakten om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet i den egna verksamheten. Försvarsmakten har beslutat att i princip alla som deltar i myndighetens verksamhet genom värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass 3. Detta innebär att totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra genom värnplikt ska säker-

hetsprövas innan de kan delta i Försvarsmaktens säkerhetskänsliga verksamhet. Säkerhetsprövningen ska därefter följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Om civilplikten skulle återaktiveras skulle även totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt på befattningar som är säkerhetsklassade behöva säkerhetsprövas enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

Ansvaret för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga

Totalförsvarspliktiga skrivs in för tjänstgöring av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk enligt bestämmelserna i lagen om totalförsvarsplikt och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Värnplikt fullgörs hos Försvarsmakten medan civilplikt, om den återaktiveras, får fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen har meddelat föreskrifter om, t.ex. i polisverksamhet och drift inom elproduktion och nätverksamhet. Uttagningen av totalförsvarspliktiga till värnplikt och civilplikt skiljer sig på flera sätt från rekryteringen till en vanlig anställning. En skillnad är att en annan myndighet än den hos vilken tjänstgöringen ska fullgöras, utreder förutsättningarna för att tjänstgöra och beslutar vilka som är skyldiga att tjänstgöra. Den inledande säkerhetsprövningen, inbegripet en grundutredning och registerkontroll, ska ha utförts innan tjänstgöringen i en säkerhetskänslig verksamhet påbörjas. I nuläget genomför Totalförsvarets plikt- och prövningsverk därför på uppdrag av, och i samråd med, Försvarsmakten grundutredningarna av de totalförsvarspliktiga vid mönstringen. Försvarsmakten ansöker om registerkontroll av den som skrivits in för värnplikt eller i en utbildningsreserv. Från det att den totalförsvarspliktige påbörjat sin tjänstgöring följer Försvarsmakten löpande upp säkerhetsprövningen. Detta innebär att såväl Totalförsvarets plikt- och prövningsverk som Försvarsmakten är delaktiga i säkerhetsprövningen.

Av 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen följer att bedömningen av säkerhetsprövningen ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Bestämmelsens lydelse samt säkerhetsskyddslagens systematik i övrigt utgår ifrån att en aktör är ensam ansvarig för säkerhetsprövningen. Med hänsyn till den särpräglade ordning som gäller för rekryteringen av totalförsvarspliktiga finns det anledning att se

över om detta även bör gälla i fråga om de totalförsvarspliktiga eller om det är lämpligare med ett delat ansvar mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet hos vilken värnplikten eller civilplikten ska genomföras. Vilken lösning som är lämpligast kan skilja sig åt om det gäller värnplikt eller civilplikt samt i vilken verksamhet civilplikten ska fullgöras. För att åstadkomma ett flexibelt system bör det övervägas om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör kunna meddela föreskrifter om ansvarsfördelningen.

En utgångspunkt för arbetet bör vara att ingen ändring ska göras i fråga om vem som bör besluta om att en anställning eller annat deltagande ska vara placerad i säkerhetsklass. Om ansvaret ska vara delat förutsätter det viss informationsöverföring mellan aktörerna. Det är av vikt att sådan överföring kan genomföras på ett säkert sätt och begränsas till de uppgifter som är nödvändiga för den andra aktören att känna till för den fortsatta säkerhetsprövningen. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk gör en kontroll i misstanke och brottsregistret enligt 15 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen (1999:1135) om misstankeregister i fråga om de totalförsvarspliktiga som uppfyller kraven för inskrivning. Först efter denna kontroll beslutar myndigheten i fråga om inskrivning. Denna kontroll avser delvis samma uppgifter som registerkontrollen enligt säkerhetsskyddslagen. Det bör därför analyseras om det är nödvändigt att göra en sådan kontroll när registerkontroll ändå ska utföras.

Mot denna bakgrund ska utredaren se över regleringen om säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen av sådana totalförsvarspliktiga som ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Syftet är dels att analysera och klargöra vilken eller vilka myndigheter som bör genomföra och ansvara för säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga, dels att säkerställa att säkerhetsprövningen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken myndighet som bör ansvara för och genomföra säkerhetsprövningen av totalförsvarspliktiga eller om ansvaret i stället bör fördelas mellan Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och den myndighet som i det enskilda fallet ansvarar för att värnplikten eller civilplikten fullgörs,

- belysa behovet av informationsöverföring mellan ansvariga aktörer, om ansvaret för säkerhetsprövningen bör vara delat, och bedöma de rättsliga förutsättningarna för sådant informationsutbyte,
- analysera om totalförvarspliktiga behöver kontrolleras i misstanke- och brottsregistret enligt 15 § förordningen om belastningsregister respektive 4 § 16 förordningen om misstankeregister, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Genomförandet av den uppföljande säkerhetsprövningen

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Försvarmaktens förmåga att krigsorganisera myndigheten vid höjd beredskap är avgörande för det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Totalförvarspliktiga utgör en viktig del av krigsorganisationen och det är därför av avgörande betydelse att de kan tjänstgöra med kort varsel. En förutsättning för detta är att de totalförvarspliktiga som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har säkerhetsprövats. Enligt säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövningen följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Säkerhetsprövning innebär ett intrång i den personliga integriteten och för totalförvarspliktiga kan säkerhetsprövningen behöva pågå under en lång period och omfattningen av deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten kan variera. Det finns därför ett behov av att närmare analysera hur den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförvarspliktiga bör genomföras. Skyddet av den säkerhetskänsliga verksamheten och totalförsvarets behov av snabb tillgång till personal liksom enskildas rätt till skydd av den personliga integriteten ska beaktas i det arbetet.

Utredaren ska därför

- analysera om den uppföljande säkerhetsprövningen av totalförvarspliktiga kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt utifrån nuvarande bestämmelser i säkerhetsskyddslagen, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Bör totalförsvarspliktiga undantas från kravet på samtycke?

För att registerkontroll och särskild personutredning ska få göras krävs för närvarande ett samtycke från den totalförsvarspliktige. Ett uteblivet samtycke innebär att den totalförsvarspliktige inte kan kallas till tjänstgöring med värnplikt om befattningen är placerad i säkerhetsklass. Detta innebär att en totalförsvarspliktig som inte samtycker till registerkontroll och i förekommande fall särskild personutredning kan undkomma sin skyldighet att tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarsplikt. Så kan vara fallet även i fråga om tjänstgöring som fullgörs som civilplikt, om denna plikt återaktiveras, samt tjänstgöring som fullgörs som allmän tjänsteplikt, om tjänstgöringen avser ett deltagande som är placerat i säkerhetsklass.

Frågan behandlades i förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129 s. 54–55). Försvarmakten anförde då i sitt remissvar att samtycke inte borde krävas när det gäller totalförsvarsplikt eller annan verksamhet i vilken deltagande åläggs i lag. Regeringen gjorde en annan bedömning och anförde följande.

Det skulle i och för sig kunna ligga en motsättning i att kräva samtycke även för en verksamhet i vilken den enskilde har en författningenlig skyldighet att delta. Det är dock inte troligt att någon skulle vägra ge sitt samtycke i förhoppningen att kunna slippa t.ex. en militärtjänstgöring. Ett uteblivet samtycke i en sådan situation föranleder sannolikt endast en omplacering till en mindre säkerhetskänslig befattning. Ett krav på samtycke har så stort principiellt värde att de nuvarande dispensmöjligheterna för dessa fall inte bör behållas.

Det föreslogs därför inte något undantag från samtyckeskravet. Frågan behandlas inte närmare i förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen (jfr prop. 2017/18:89 och SOU 2015:25). En väsentlig skillnad i förhållande till införandet av 1996 års säkerhetsskyddslag är att Försvarmakten har beslutat att, som huvudregel, placera befattningar för värnplikt i säkerhetsklass. Möjligheten att placera totalförsvarspliktiga som inte samtycker till registerkontroll på en mindre säkerhetskänslig befattning finns alltså inte i nuläget. En annan skillnad är att kriterierna för när en anställning eller annat deltagande ska placeras i säkerhetsklass är annorlunda i den nuvarande säkerhetsskyddslagen. Placeringen i säkerhetsklass enligt 1996 års säkerhetsskyddslag är som nämns ovan helt beroende av om den anställde eller den som deltar i verksamheten får del av sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet. Placeringen i säkerhetsklass

utgår från uppgifternas skyddsvärde och i vilken omfattning personen i fråga kan få del av uppgifterna. Därutöver har det i den nuvarande säkerhetsskyddslagen införts en ny grund för placering i säkerhetsklass. Enligt lagen ska även den grad av skada vägas in som en person har möjlighet att orsaka till följd av sitt deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet. Detta kan givetvis få till följd att fler befattningar placeras i säkerhetsklass.

Mot bakgrund av de ändrade förutsättningarna i fråga om säkerhetsprövning finns det anledning att på nytt se över frågan om totalförsvarspiktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarspikt bör undantas från kravet på samtycke för att göra registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen. Såväl lagen om totalförsvarspikt som säkerhetsskyddslagen syftar till att värna om Sveriges säkerhet, bl.a. genom att skydda Sveriges försvarförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet. I detta fyller totalförsvaret en ytterst viktig roll. Personalförsörjningen till totalförsvaret måste fungera ändamålsenligt. Det måste därför säkerställas att säkerhetsskyddslagstiftningen inte bidrar till att urholka de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarspikt.

Utredaren ska därför

- analysera om det nuvarande kravet på samtycke till registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen är förenligt med de skyldigheter som följer av lagen om totalförsvarspikt,
- bedöma om det bör vara möjligt att göra undantag från kravet på samtycke för totalförsvarspiktiga som ska tjänstgöra enligt lagen om totalförsvarspikt och i bedömningen särskilt väga in behovet av skydd för den personliga integriteten, och
- föreslå de författningsändringar som utredaren finner motiverade.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras. Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar får för skyddet av den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarsmakten, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Säkerhetspolisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 augusti 2021.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:59

Tilläggsdirektiv till utredningen Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (Fö 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 augusti 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 februari 2021 kommittédirektiv om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (dir. 2021:9). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 16 augusti 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 18 oktober 2021.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:86

Tilläggsdirektiv till utredningen Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (Fö 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 oktober 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 11 februari 2021 kommittédirektiv om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (dir. 2021:9). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 16 augusti 2021. Regeringen beslutade den 5 augusti 2021 att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 18 oktober 2021 (dir. 2021:59).

Utredaren får nu i uppdrag att utreda vissa frågor om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utlandet. Utredaren ska analysera om de grunder som gäller för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation även bör gälla för utlämnande av sådana uppgifter till en privaträttslig juridisk person i en annan stat. Utredaren ska vidare bedöma hur regelverket lämpligen kan tydliggöras utifrån den praxis som finns i fråga om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer.

Utredaren ska lämna författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022. Uppdraget i den del som avser säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga ligger dock fast och ska redovisas senast den 18 oktober 2021.

Tillämpliga bestämmelser vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utlandet i vissa fall

Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut har i hög utsträckning kontakter med utländska myndigheter och internationella organisationer. Det kan även förekomma kontakter med andra typer av utländska juridiska personer, inte minst när det gäller Försvarets materielverk.

Försvarsmaktens internationella samarbeten rör bl.a. utbildningar, övningar, test och evaluering samt försvarsmaterielprojekt.

Försvarets materielverks internationella samarbeten syftar till att effektivisera Försvarsmaktens materielförsörjning. Målsättningen är att samarbetet ska ge ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens som ansvariga svenska myndigheter inte har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till.

Totalförsvarets forskningsinstitut samarbetar med internationella aktörer i forskning och utveckling som sker inom försvarsområdet.

I första hand samarbetar dessa myndigheter med myndigheter i nordiska länder och i synnerhet Finland, länderna i närområdet runt Östersjön och i det europeiska sexnationssamarbetet (Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) samt med USA. Det finns även bilaterala och multilaterala samarbeten med andra stater som rör bl.a. försvarsmaterielutveckling, forskning och interoperabilitet. Sverige deltar också aktivt i Europeiska försvarsmaterielbyrån och som partnerland i delar av Natos verksamhet, det senare är särskilt viktigt utifrån interoperabilitetsskäl.

Enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess 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. Uppgifter som omfattas av sådan s.k. försvarssekretess har ett särskilt skyddsvärde och sekretessen kan i vissa fall gälla upp till 150 år. Om en enskild har begärt att få ta del av en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § OSL får den begäran endast prövas av chefen för Försvarsdepartementet (såvitt uppgifterna inte rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksam-

het för att hindra eller uppdaga brott som rör rikets säkerhet då prövningen ska göras av chefen för Justitiedepartementet) eller regeringen (1 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

I 8 kap. OSL finns bestämmelser om mot vilka sekretess gäller enligt lagen. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Med enskilda avses i princip alla – svenska och utländska – fysiska och juridiska personer av privaträttslig art (prop. 1981/82:186 s. 57). Med myndigheter avses svenska myndigheter jämte de svenska beslutande statliga och kommunala församlingarna och de privaträttsliga subjekt som jämställs med myndigheter enligt 2 kap. OSL.

En svensk myndighet får enligt 8 kap. 3 § OSL endast lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en annan svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Vid bedömningen av vad som är svenska intressen får bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga beaktas. Ett annat förhållande som måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. Vid behov bör samråd ske med chefen för det departement som har hand om utrikesärendena (se 10 kap. 13 § regeringsformen och prop. 1981/82:186 s. 58–59).

Bestämmelsen i 8 kap. 3 § OSL omfattar inte utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en utländsk privaträttslig juridisk person.

Förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet möjliggör för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, dock med begränsningen att en uppgift endast får lämnas ut om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet. Enligt förordningen får uppgift som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot Sveriges

försvarssystem inte lämnas ut. En förutsättning för att de sekretessbelagda uppgifterna ska få lämnas ut är att samarbetet följer av en sådan överenskommelse som avses i 10 kap. 1 § regeringsformen och som har ingåtts av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet, efter uppdrag från regeringen enligt 10 kap. 2 § regeringsformen. Det innebär att det inte med stöd av förordningen är möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter innan en överenskommelse med en utländsk myndighet har ingåtts, även om vissa sekretessbelagda uppgifter skulle behöva lämnas inom ramen för förhandlingsarbetet om en sådan överenskommelse. Förordningen medger inte heller ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskilda.

Enligt 10 kap. 6 § OSL har regeringen möjlighet att för ett särskilt fall besluta att en sekretessbelagd uppgift i ett regeringsärende får lämnas ut. Enligt samma bestämmelse kan regeringen också i övrigt för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess om det är motiverat av synnerliga skäl.

Tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna

När det gäller möjligheten för en myndighet under Förvarsdepartementet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess, t.ex. försvarssekretess, till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation är bestämmelserna i 8 kap. 3 § OSL tillämpliga. En förutsättning för ett sådant utlämnande är att det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift och att det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen. Vid bedömningen om det är förenligt med svenska intressen måste det intresse som sekretessen ska skydda beaktas. De intressen som skyddas genom försvarssekretess är landets försvar och rikets säkerhet i övrigt. Om en myndighet under Förvarsdepartementet får en begäran om att få ta del av en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och den innehåller sådana uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § OSL ska frågan om utlämnade prövas av chefen för Förvarsdepartementet eller regeringen. Enligt praxis är det regeringen som gör prövningen i sådana fall.

Enligt nuvarande praxis fattar regeringen även särskilda beslut i vissa enskilda fall om att tillåta Förvarsmakten, Förvarets materielverk eller Totalförsvarets forskningsinstitut att lämna ut uppgifter som

omfattas av försvarssekretess, om sådana uppgifter behöver lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. I besluten anger regeringen följande villkor för att ett utlämnande ska få ske:

- Kvalificerat hemliga uppgifter och sådana uppgifter som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot svenska försvarssystem får inte lämnas ut.
- Lämnandet av uppgifter ska begränsas till vad som oundgängligen behövs för att genomföra verksamheten.
- Nödvändiga säkerhetsskyddsavtal ska ha ingåtts.

När en överenskommelse om samarbete har ingåtts med en utländsk myndighet kan däremot Förvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut, med stöd av förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet, lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess. I dessa fall beslutar inte regeringen om att tillåta myndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess.

Om en myndighet behöver lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess inom ramen för förhandlingsarbetet om en internationell överenskommelse är förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet inte tillämplig. Enligt praxis beslutar regeringen i sådana fall att myndigheten får lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Sådana tillstånd kan begränsas till förhandlingsarbetet eftersom förordningen gäller ingångna överenskommelser.

Uppdraget att utreda vissa frågor om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utlandet

Med hänsyn till internationella samarbeten på försvarsmaterielområdet och till utvecklingen att svenska myndigheter i större utsträckning än tidigare anlitar utländska leverantörer för att utföra tjänster finns det anledning att överväga att införa bestämmelser om hur sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller gentemot en juridisk person i en annan stat. Avsaknaden av regler kan leda till oklarhet om vilka avvägningar som bör göras innan en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut till en juridisk person i en annan stat. Det bör

därför övervägas om samma grunder ska gälla för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till en privaträttslig juridisk person i en annan stat som till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Detta gäller i synnerhet i fråga om försvarssekretess.

Uppgifter som omfattas av försvarssekretess är särskilt viktiga att skydda gentemot utländsk makt. Det kan också vara svårt för den utlämnande myndigheten att avgöra när det är förenligt med svenska intressen att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Det finns därför skäl för att större restriktivitet ska gälla för att röja uppgifter som omfattas av försvarssekretess för en utländsk myndighet, en juridisk person i annan stat eller en mellanfolklig organisation, än andra uppgifter som omfattas av annan sekretess. Som nämns ovan tillämpas i vissa fall en praxis som innebär att en myndighet inte röjer uppgifter som omfattas av försvarssekretess för en utländsk myndighet, en privaträttslig juridisk person i annan stat eller en mellanfolklig organisation utan stöd i särskild föreskrift i lag eller förordning eller enligt särskilt regeringsbeslut. Med hänsyn till karaktären av uppgifter som omfattas av försvarssekretess är det lämpligt att även fortsättningsvis tillämpa en restriktiv hållning. Samarbeten inom försvarsområdet väntas öka i omfattning. Regeringens generella dispensbefogenheter enligt 10 kap. 6 §OSL ska utnyttjas endast i mera utpräglade undantagsfall. Mot denna bakgrund bör nuvarande praxis regleras i författning.

Utredaren ska därför

- analysera om samma grunder bör gälla för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till en privaträttslig juridisk person i en annan stat som till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation,
- bedöma hur regelverket lämpligen kan tydliggöras utifrån den praxis som finns i fråga om myndigheters utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess till utländska aktörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, andra myndigheter, organisationer och enskilda som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022. Uppdraget i den del som avser säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga ligger dock fast och ska redovisas senast den 18 oktober 2021.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälsa- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]