

Kommittédirektiv



Förstärkt skydd för uppgifter som rör ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i

**Dir.
2016:42**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera om det finns ett behov av att stärka skyddet för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga vilket skydd som för närvarande finns för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i,
- analysera vilka konsekvenser ett röjande av sådana uppgifter kan få för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i och
- ta ställning till om, och i så fall på vilket sätt, skyddet för denna typ av uppgifter behöver förstärkas, såsom t.ex. genom straffrättslig reglering.

Utredaren ska även analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd förhåller sig till den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten samt Europakonventionen. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är nödvändiga.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag där lagstiftning bedöms vara nödvändig.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2017.

Behovet av en utredning

Internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Den utveckling som skett på det säkerhets- och försvarspolitiska området har inneburit att Sverige i högre grad än tidigare har kommit att samverka med andra länder. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Den försvars- och säkerhetspolitiska inriktning som regeringen angett innebär bl.a. att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas och att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) (prop. 2014/15:109 s. 46–47).

Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet inkluderar konfliktförebyggande, krishantering, fredsskapande, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser. I sammanhanget har fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvängande insatser har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld eller hot om militärt våld upprätthålla eller återställa fred i ett område (se SOU 2011:76 s. 44). Exempel på internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Sverige deltar eller har deltagit i är insatserna i Mali (Minusma) som leds av FN, insatsen utanför Somalias kust (Operation Atalanta) som leds av EU samt den Natoleda insatsen i Afghanistan (Isaf).

Ett svenskt deltagande med en väpnad styrka i en internationell militär insats förutsätter, vid sidan av ett beslut

om deltagande av regering och riksdag, en folkrättslig grund. Denna består i regel av en resolution från FN:s säkerhetsråd som också utgör mandatet för insatsen. Där anges de uppgifter som ska lösas och de yttre ramarna för vilka medel som får användas för att lösa dessa uppgifter. Med stöd i mandatet arbetar insatsansvarig organisation eller stat fram insatsspecifika direktiv och order för insatsens genomförande, t.ex. tas en operationsplan fram som bl.a. innehåller en närmare beskrivning för hur insatsen ska genomföras. De militära insatserna leds sedan från ett operations- och styrkehögkvarter. I denna struktur arbetar svensk personal i samverkan med övriga länder som deltar i insatsen. Inom ramen för detta arbete skapas och hanteras känslig information, bl.a. om förutsättningarna och de närmare riktlinjerna för insatsens genomförande, t.ex. operationsplan och insatsregler som bl.a. behandlar frågan om förutsättningar för utövande av våld och tvång, samt uppgifter om underrättelseläget och insatsens säkerhet. Inom organisationen delges informationen även deltagande stater och organisationer.

Inom ramen för internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser och annat säkerhetsfrämjande arbete bidrar Sverige också med såväl civila som militära expertförmågor på individnivå, t.ex. poliser, annan personal från rättsväsendet och militärobservatörer. Detta sker genom bidrag till FN, EU, Nato och OSSE.

Även inom denna typ av insatser hanteras känslig information. Inte sällan verkar personal från civila myndigheter inom internationella organisationers ansvarsramar, t.ex. FN eller EU, och integrerade med militära komponenter eller i samarbete med självständiga militära insatser. Insatsens personal kan i sådana fall, i likhet med vad som gäller för militära insatser, komma att hantera information som rör dessa organisationer och den sammantagna insatsens genomförande, som t.ex. känslig information om gemensamma planeringsdokument. Den civila insatspersonalen hanterar även information som rör enbart den civila delens genomförande, vilket bl.a. kan innefatta säkerhetsrelaterad information om hot och risker.

Är skyddet för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i ändamålsenligt utformat?

Det finns ett visst straffrättsligt skydd för uppgifter om ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, bl.a. i 19 kap. 5 § brottsbalken som reglerar straffansvar för spioneri. För bestämmelsens tillämplighet krävs emellertid bl.a. att uppgifter som hanteras obehörigen kan medföra men för Sveriges säkerhet. Därmed kan bestämmelsen enbart i begränsad omfattning vara aktuell att tillämpa i fråga om uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i eftersom menrekvisitet i många fall inte kan anses uppfyllt. Detsamma gäller bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 7 och 9 §§.

Om en gärning innefattar myndighetsutövning kan fråga om straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken under vissa förutsättningar komma i fråga, bl.a. krävs i princip att myndighetsutövningen avsett en svensk myndighet.

Uppgifter kan i vissa fall vara föremål för sekretess enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), bl.a. enligt 15 kap. 1 och 2 §§. Enligt den förstnämnda bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Enligt den andra bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter 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. Röjande av uppgifter som omfattas av sekretess kan aktualisera straffansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen och som rör rikets säkerhet skyddas även av

säkerhetsskyddslagen (1996:627). Säkerhetsskyddet ska bl.a. förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet) och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). När svensk personal får i uppdrag att delta i en insats som nu är aktuell genomgår de således i de flesta fall en säkerhetsprövning som innebär att personens pålitlighet utifrån säkerhetssynpunkt granskas. I mars 2015 lämnade Utredningen om säkerhetsskyddslagen betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Utredningen föreslår att säkerhetsskyddslagen ersätts av en ny lag som enligt utredningen svarar mot de förändrade kraven på säkerhetsskyddet, bl.a. avseende den ökade internationella samverkan som Sverige deltar i. Utredningen föreslår också att säkerhetsskyddsåtgärden säkerhetsprövning ska kompletteras med krav på kontinuerlig uppföljning och utbildning. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Hantering av uppgifter omfattas som utgångspunkt av bestämmelserna om yttrande- och informationsfrihet i 2 kap. regeringsformen. När det gäller tryck- och yttrandefrihet i medierna finns en egen reglering i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där föreskrivs ett särskilt starkt skydd för yttranden i tryckta skrifter och vissa andra medieformer, t.ex. radio, tv och tidningar. Detta skydd är emellertid inte obegränsat. Vissa brott, t.ex. spioneri, som begås i sådana grundlagsskyddade medier utgör enligt 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen tryck- respektive yttrandefrihetsbrott. Dessa brott kan alltså straffas även när de begås i grundlagsskyddade medier. Av 3 kap. 3 § andra stycket 3 och 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen samt 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att meddelarfrihet och anonymitetsskydd saknas bl.a. i de fall där den som lämnar meddelande därigenom gör sig skyldig till spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Vidare framgår av 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen att även anskaffarfriheten är begränsad på motsvarande sätt.

Meddelarfrihet och rätt att offentliggöra uppgifter gäller enligt 15 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen inte heller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 1 § samma kapitel och vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Det kan ifrågasättas om den nuvarande regleringen innebär ett tillräckligt skydd för uppgifter som hanteras inom ramen för ett internationellt militärt eller civilt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ett röjande av sådana uppgifter kan medföra allvarliga konsekvenser för genomförandet av den internationella insatsen som Sverige deltar i och därigenom, i förlängningen, för upprätthållande av stabilitet och säkerhet. Därmed kan ett röjande i vissa fall få stor betydelse för Sveriges intressen och möjligheter att upprätthålla den nationella säkerheten. Saknas möjligheter att lagföra personer som begått sådana gärningar kan detta även påverka Sveriges relationer till andra deltagande länder. Det kan medföra försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige genom att bl.a. inverka negativt på andra länders vilja till samarbete och informationsutbyte kring frågor av betydelse för Sveriges säkerhet. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att se över skyddet för denna typ av uppgifter.

Vid en sådan översyn måste det intresse som kan finnas av insyn i Sveriges deltagande i internationella samarbeten vägas in. Allmänintresset kan vara stort bl.a. med hänsyn till att insatserna finansieras av offentliga medel och är av stor politisk betydelse. Det är därför av vikt att väga behovet av skydd för uppgifter mot t.ex. möjligheten för enskilda att påtala missförhållanden och för journalister att bedriva sin verksamhet.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga vilket skydd som finns för uppgifter som hanteras inom ramen för internationella samarbeten för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Utredaren ska då beakta de förslag som lämnats i betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Utredaren ska även

redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning. Eventuella brister i nuvarande reglering ska redovisas och konsekvenserna av dessa för Sverige, svenska intressen och det samarbete som Sverige deltar i analyseras. Utifrån denna analys ska utredaren ta ställning till om det finns behov av att skyddet förstärks och, om så är fallet, för vilken typ av uppgifter detta kan vara motiverat.

I utredarens uppdrag ingår att särskilt analysera hur ett eventuellt förstärkt skydd för dessa uppgifter kan påverka yttrande- och informationsfriheten. Som utgångspunkt gäller att eventuella förslag till förändringar ska vara förenliga med de ramar som ställs upp i regeringsformen och i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Om utredaren finner behov av och förutsättningar för ett förstärkt skydd ska det särskilt övervägas om detta bör ske genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller genom straffrättslig reglering. Föreslås ett förstärkt straffrättsligt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i, ska även förändringar i brottskatalogen och andra relevanta bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen övervägas. Ändringar som innebär att brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen utökas eller att meddelarskyddet inskränks får endast föreslås om de inte innebär en oproportionerlig inskränkning i de grundlagsskyddade rättigheterna. Vid bedömningen av om en inskränkning är proportionerlig måste frågan om balansen mellan å ena sidan tryck- och yttrandefriheten och å andra sidan intresset av att skydda uppgifterna analyseras noga.

Om utredaren finner behov av och förutsättningar för ändringar ska sådana föreslås och fullständiga förslag till författningsändringar lämnas.

Föreslås en ny straffrättslig reglering ska utredaren ta ställning till möjligheterna att vid svensk domstol döma över gärningar begångna utomlands. I detta sammanhang bör de

förslag som lämnats i betänkandet Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag m.m. (SOU 2009:76) beaktas i relevanta delar. Om nya straffbestämmelser föreslås ska även möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda sådana brott analyseras. Vid behov ska författningsförslag lämnas.

Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner behövligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas. Utredaren ska sträva efter parlamentarisk enighet vid sina ställningstaganden i frågor som rör tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2017.

(Justitiedepartementet)