

Kommittédirektiv

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

Försvarmakten, 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.

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

Försvarets materielverks internationella samarbeten syftar till att effektivisera Försvarmaktens 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. försvarsekreteess 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 verksamhet 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 Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Förvarsdepartementets 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)