



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Annika Grahn

Internationella  
säkerhetsbestämmelser  
- inverkan på offentlighetsprincipen  
och det svenska säkerhetsskyddet

Examensarbete  
20 poäng

Bengt Lundell

Förvaltningsrätt/EG-rätt

Vt-2004

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Allmän presentation	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Disposition	6
<b>2 BEGRÄNSNING AV OFFENTLIGHETSPRINCIPEN MED HÄNSYN TILL RIKETS SÄKERHET</b>	<b>7</b>
2.1 Offentlighetsprincipen	7
2.2 Meddelarfrihet	8
2.3 Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet	8
2.3.1 Allmänt om sekretesslagen	8
2.3.2 Försvarssekretess	9
2.3.3 Utrikessekretess	10
2.4 Rikets säkerhet i ett straffrättsligt perspektiv	11
2.4.1 Brott mot rikets säkerhet	11
2.4.2 Brott mot tystnadsplikt	13
2.5 Sammanfattande kommentarer	13
<b>3 SÄKERHETSSKYDD</b>	<b>15</b>
3.1 Behovet av säkerhetsskydd	15
3.2 Omfattningen av säkerhetsskyddet	15
3.3 Sammanfattande kommentarer	16
<b>4 SVERIGES SAMARBETEN INOM INTERNATIONELL KRISHANTERING</b>	<b>17</b>
4.1 Försvarsmaktens internationalisering	17

4.2	Sveriges deltagande i FN:s operationer	17
4.3	Sverige som observatör i VEU	17
4.4	Sveriges medverkan i PFF och EARP	18
4.5	Krishantering inom EU	19
4.6	EU:s samarbete med FN och NATO	20
4.7	Sammanfattande kommentarer	20
<b>5</b>	<b>INTERNATIONELLA SÄKERHETSBESTÄMMELSER</b>	<b>22</b>
5.1	VEU:s och Nato:s säkerhetsbestämmelser	22
5.1.1	VEU:s säkerhetsbestämmelser	22
5.1.2	NATO:s säkerhetsbestämmelser	22
5.1.2.1	Reviderade säkerhetsbestämmelser	22
5.1.2.2	Sveriges säkerhets- och sekretessöverenskommelse med NATO	23
5.1.3	Diskussion	24
5.2	Säkerhetsbestämmelser inom EU	24
5.2.1	Rådets säkerhetsbestämmelser	24
5.2.1.1	Historik	24
5.2.1.2	Nya säkerhetsbestämmelser	25
5.2.1.3	Ärendets beredning i Sverige	25
5.2.1.4	Nationell bundenhet	28
5.2.2	Kommissionens säkerhetsbestämmelser	30
5.2.3	Diskussion	31
5.3	Sammanfattande kommentarer	32
<b>6</b>	<b>DE INTERNATIONELLA SÄKERHETSBESTÄMMELSERNAS FÖRENLIGHET MED OFFENTLIGHETSPRINCIPEN</b>	<b>34</b>
6.1	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter	34
6.1.1	Upphovsmannens kontroll	34
6.1.2	Diskussion	36
6.2	Differentierade sekretessgrader	38
6.2.1	Fyra sekretessgrader	38
6.2.2	Diskussion	39
6.3	Särskilt om meddelarfriheten	40
6.3.1	Risk för konflikt med meddelarfriheten	40
6.3.2	Diskussion	42
6.4	Sekretessbrott och röjande av internationellt sekretessbelagda uppgifter	43
6.4.1	Omfattningen av sekretessbrott	43
6.4.2	Diskussion	43
6.5	Sammanfattande kommentarer	44
<b>7</b>	<b>SÄKERHETSSKYDD FÖR INTERNATIONELLT SEKRETESSBELAGDA UPPGIFTER</b>	<b>45</b>

<b>7.1</b>	<b>Bestämmelser om skydd av uppgifter</b>	<b>45</b>
7.1.1	Sekretessbelagda uppgifter	45
7.1.2	Diskussion	47
<b>7.2</b>	<b>Säkerhetsskydd baserat på en handlings placering i viss sekretessgrad</b>	<b>48</b>
7.2.1	Säkerhetsskyddsnivåer	48
7.2.2	Diskussion	49
7.2.3	Nya föreskrifter om säkerhetsskydd	50
<b>7.3</b>	<b>Sammanfattande kommentarer</b>	<b>51</b>
<b>8</b>	<b>AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b>	<b>52</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>54</b>
	<b>Källor</b>	<b>54</b>
	Otryckta källor	54
	Skrivelser och yttranden	54
	Promemorior	54
	Beslut	54
	Övrigt	55
	<b>Internationellt material</b>	<b>56</b>
	Beslut	56
	Rådets beslut av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser (2001/264/EG).	56
	Säkerhetsbestämmelser	56
	RS 100, <i>Western European Union Security Regulations</i> , edition January 1996,	56
	<a href="http://faculty.maxwell.syr.edu/asoberts/foi/nato.html">http://faculty.maxwell.syr.edu/asoberts/foi/nato.html</a> .	56
	Förordningar	56
	Övrigt	57
	<b>Litteratur</b>	<b>57</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>58</b>

# Sammanfattning

I de internationella krishanteringssamarbeten som Sverige deltar aktivt i uppkommer frågor om informationsutbyte. Inom VEU, NATO och EU finns säkerhetsbestämmelser innehållande regler om sekretess och skydd av sekretessbelagda handlingar. Syftet med examensarbetet är att redogöra för de internationella säkerhetsbestämmelsernas inverkan på det svenska regelsystemet om offentlighet och sekretess samt att kartlägga eventuella behov av ändringar av säkerhetsskyddslagen. Arbetet har således två dimensioner, dels de internationella säkerhetsbestämmelsernas inverkan på offentlighetsprincipen och dels behovet av ändring av säkerhetsskyddslagen. Det ökade internationella samarbetet innebär att säkerheten till viss del numera är odelbar mellan länder varför begreppet rikets säkerhet är centralt.

Avseende de internationella säkerhetsbestämmelsernas förenlighet med offentlighetsprincipen så är det helt klart att *the principle of the originator controle* strider mot myndigheternas självständighetsprincip. Vidare är det tveksamt om Sverige med stöd av nuvarande sekretesslag kan sekretessbelägga handlingar enligt de fyra differentierade sekretessgrader som finns internationellt. Den svenska meddelarfriheten saknar helt stöd i de internationella säkerhetsbestämmelserna och det finns därför risk för att andra medlemsstater eller mellanfolkliga organisationer kommer att reagera om meddelarfriheten utnyttjas i Sverige utan att det beivras. Det finns även risk för irritation bland samarbetspartners på grund av att Sverige inte kan anses uppfylla den förväntan som andra stater och mellanfolkliga organisationer kan ha på Sverige att åtgärder mot personer som äventyrat internationellt sekretessbelagd information skall vidtas.

Avseende behovet av ändring av säkerhetsskyddslagen så saknas det enligt lagens nuvarande lydelse skyldighet och möjlighet att skydda uppgifter som omfattas av utrikessekretess och som dessutom omfattas av internationella säkerhetsbestämmelser utan att vara av betydelse för rikets säkerhet. Förhållandet att det i Sverige inte finns någon skyldighet att hantera en handling enligt säkerhetsskyddslagen som ett annat land eller en mellanfolklig organisation har sekretessbelagt torde kunna komplicera det internationella samarbetet och minska tilltron till det svenska säkerhetsskyddet.

Genom de internationella säkerhetsbestämmelserna har det internationella samarbetet förmodligen underlättats och blivit öppnare. Sverige har dock anammat en främmande sekretesskultur som i realiteten innebär mer slutenhet i Sverige. Det verkar som om Sverige avseende säkerhetsskyddet i det internationella samarbetet har låtit de internationella intressena styra helt och kanske har anpassningen från svensk sida varit överdriven. Den svenska anpassningen till mellanfolkliga överenskommelser borde kunna bedrivas på ett sätt som är förenligt med den tradition av öppenhet som sedan länge präglat svensk förvaltning.

# Förord

Nu är det ett tag sedan jag började läsa juridik i Lund och mycket har hänt under åren. Att jag skulle varva min juridiska utbildning med militär och även skaffa mig en officersexamen var inget som jag planerade för då jag flyttade till Lund efter gymnasiet. Ämnet till examensarbetet valdes för att jag ville få möjlighet att använda både mina juridiska och mina militära kunskaper. Att hitta material var till en början svårt men efter att ha fått kontakt med rätt personer vid diverse olika myndigheter så löste det sig efter hand. Vissa handlingar om NATO lyckades jag dessvärre inte få ta del av och ett överklagande finns i skrivandets stund hos Regeringsrätten. Själva skrivandet var sedan mycket intressant och lärorikt även om det inte var helt lätt. Det finns en pågående debatt om internationella säkerhetsbestämmelsers inverkan på svensk rätt och jag ansluter mig till denna.

Först vill jag tacka min handledare lektor Bengt Lundell som genom att ha funnits tillgänglig för intressanta diskussioner och vägledning genom skrivandets gång givit mig ovärderlig hjälp. Tackar även för visad förståelse avseende studierna vid min mormors bortgång och för snabbt ordnat kandidatseminarium. Till Martin Waern, jurist vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, riktar jag ett stort tack för hjälp med ämnesval, material och synpunkter samt för att jag fått möjlighet att besöka Försvarsmaktens högkvarter. Vill dessutom tacka för att jag nu får förtroendet och möjligheten att tjänstgöra för FN i Liberia. Därutöver vill jag särskilt tacka Ulf Öberg, doktorand vid Stockholms universitet, för visat intresse för mitt examensarbete och för hjälp med material. Ett tack riktas även till övriga personer som jag på olika sätt varit i kontakt med i samband med examensarbetet.

Min familj är värd ett stort tack och då framför allt mina föräldrar, Kjell och Birgitta Grahn, som under både min juridiska och min militära utbildningstid har stöttat och hjälpt mig på alla tänkbara sätt. Ett speciellt tack riktas till min mormor Lilian Johanson som gick bort i vintras. Hon fick inte själv möjlighet att utbilda sig och uppmuntrade därför mig att skaffa mig en bra utbildning. Tyvärr får hon nu inte vara med när jag tar examen vilket jag vet att hon gärna ville men hon finns med mig i mina tankar. Slutligen ett hjärtligt tack till min pojkvän Sven Östlund som trots det fysiska avståndet mellan oss alltid finns vid min sida i livets glada och svåra stunder.

Lund den 10 maj 2004

Annika Grahn

# Förkortningar

EARP	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ESDP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
ESK	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
NACC	Nordatlantiska samarbetsrådet
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PARP	Defence planning and review process
PFF	Partnerskap för fred
VEU	Västeuropeiska unionen

# 1 Inledning

## 1.1 Allmän presentation

Utvecklingen inom det säkerhetspolitiska området går snabbt i Europa vilket ställer nya krav på Sveriges förmåga att delta i internationella insatser. Det internationella samarbetet har de senaste åren ökat och numera samarbetar EU-länder och NATO-länder men även länder som varken är medlemmar i EU eller NATO. Sveriges deltagande i internationellt samarbete innebär att säkerheten till viss del numera är odelbar mellan länder vilket gör tolkningen och innebörden av begreppet rikets säkerhet centralt. I det internationella samarbetet uppkommer ofta frågor om informationsutbyte. Sverige har genom säkerhetsavtal med VEU och NATO åtagit sig att skydda uppgifter som förekommer inom ramen för sådant samarbete. Även inom EU finns säkerhetsbestämmelser innehållande regler om sekretess och skydd av sekretessbelagda handlingar. Sveriges internationella sekretess- och säkerhetsöverenskommelser med mellanfolkliga organisationer inverkar på svensk rätt. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har i olika sammanhang påtalat behovet av en översyn över hur de förpliktelser som Sverige åtagit sig när det gäller skyddet av hemliga handlingar skall mötas.<sup>1</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att redogöra för internationella säkerhetsbestämmelsers inverkan på det svenska regelsystemet om offentlighet och sekretess samt att kartlägga eventuella behov av ändringar i säkerhetsskyddslagen.

Frågeställningar:

Inverkar de internationella säkerhetsbestämmelserna på den svenska offentlighetsprincipen?

Finns det behov av ändring av säkerhetsskyddslagen?

I examensarbetet kommer inte att göras en fullständig redogörelse för de internationella säkerhetsbestämmelsernas förenlighet med svensk rätt. Endast bestämmelser och principer som har inverkan på offentlighetsprincipen och säkerhetsskyddet kommer att behandlas. Avseende de svenska bestämmelserna på området kommer endast aspekter som har betydelse för att kunna besvara frågeställningarna att behandlas. Kapitlet om Sveriges samarbeten inom internationell krishantering syftar endast till att ge en övergripande bild av Sveriges internationella samarbeten och är sålunda inte uttömmande.

---

<sup>1</sup> Ds 2004:12, s. 49-55.



Sverige har ingått flera avtal med andra stater och mellanfolkliga organisationer som förutsätter konfidentiell behandling av uppgifter. Som exempel kan nämnas det s.k. LoI-avtalet, som är ett ramavtal mellan Sverige, Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstruktureringen och driften av den europeiska försvarsindustrin. Säkerhetsavtalet mellan Sverige och Europeiska rymdorganet (ESA) kan också nämnas. Dessa två avtal innehåller bestämmelser som liknar VEU:s, NATO:s och EU:s säkerhetsbestämmelser. De sistnämnda säkerhetsbestämmelserna är dock mer omfattande varför examensarbetet avgränsas ytterligare genom att endast beskriva VEU:s, NATO:s och EU:s säkerhetsbestämmelser och inte reglerna i andra säkerhetsavtal.

### 1.3 Metod och material

De två första kapitlen är i huvudsak deskriptiva och materialet består därför av förarbeten. Ett fåtal rättsfall och beslut från Justitiekanslern har dessutom använts för att illustrera tillämpningen av lagrummen. För att beskriva Sveriges internationella samarbeten inom krishantering har i huvudsak SOU 2003:117 *Rättslig status vid samverkan inom Partnerskap för fred och EU:s krishantering m.m.* och skrivelsen 2003/04:84 *Sveriges samarbeten inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EARP) och Partnerskap för fred (PFP)* använts. Huvudkällan för att beskriva de olika internationella säkerhetsbestämmelserna är en artikel av Alasdair Roberts<sup>2</sup>. För beskrivningen av beredningen av rådets säkerhetsbestämmelser i Sverige har ett antal promemorior från olika departement använts. Dessutom har riksdagens stenografiska uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden nyttjats för att beskriva de problemområden som togs upp vid ärendets beredning. För att illustrera pågående debatt om i vilken utsträckning som Sverige är bundet av de internationella säkerhetsbestämmelserna har artiklar av Ulf Öberg<sup>3</sup> använts.

Utgångspunkten för att beskriva de internationella säkerhetsbestämmelsernas förenlighet med offentlighetsprincipen är de internationella säkerhetsbestämmelserna och motsvarande bestämmelser i svensk lag. För att beskriva de olika problemområdena används växlande Alasdair Roberts och Ulf Öbergs artiklar samt riksdagens stenografiska uppteckningar vid EU-nämndens sammanträde. Även för att beskriva problematiken kring säkerhetsskyddet för internationellt sekretessbelagda uppgifter görs utgångspunkten i de internationella säkerhetsbestämmelserna och motsvarande bestämmelser i svensk rätt. För att framföra olika åsikter om det behövs lagändring av säkerhetsskyddslagen eller ej hänvisas till en

---

<sup>2</sup> Alasdair Roberts är professor i offentlig rätt vid Maxwell School of Citizenship and Public Affairs vid Syracuse University.

<sup>3</sup> Ulf Öberg är doktorand i europarätt vid Stockholms universitet.

skrivelse från Säkerhetspolisen, yttranden från Försvarmakten, SOU 2003:27 *Signalskydd* samt Ds 2004:12 *Några frågor om säkerhetsskydd*.

NATO:s nu gällande säkerhetsbestämmelser, C-M(2002)49, är inte tillgängliga för allmänheten i Sverige och därför refereras i förekommande fall till den äldre versionen av säkerhetsbestämmelserna, C-M(55)15(Final). Trots att Västeuropeiska unionen (VEU) numera i princip endast är en organisation under avveckling så beskrivs dess säkerhetsbestämmelser i arbetet. Ur VEU:s säkerhetsbestämmelser och Sveriges säkerhetsavtal med VEU kan nämligen intressant information som det går att dra paralleller till NATO:s säkerhetsbestämmelser med utläsas. Då inverkan på offentlighetsprincipen och det svenska säkerhetsskyddet beskrivs är utgångspunkten rådets säkerhetsbestämmelser på grund av att det finns mest tillgängligt material om dem. Till motsvarande regler i övriga mellanfolkliga överenskommelser görs hänvisningar.

## 1.4 Disposition

Kapitel två är deskriptivt och beskriver med utgångspunkt i begreppet rikets säkerhet offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och sekretess. Kapitel har även ett straffrättsligt perspektiv genom att brott mot rikets säkerhet och brott mot tystnadsplikt tas upp. Även kapitel tre är deskriptivt och behandlar regleringen och omfattningen av säkerhetsskyddet. I kapitel fyra görs en övergripande kartläggning av Sveriges samarbeten inom internationell krishantering.

Det femte kapitlet behandlar de internationella säkerhetsbestämmelserna och i förekommande fall ärendenas beredning i Sverige samt nationell bundenhet. I kapitlet vägs också olika åsikter mot varandra. I det sjätte kapitlet beskrivs olika regler i de internationella säkerhetsbestämmelserna och deras förenlighet med offentlighetsprincipen. Kapitel innehåller även ett avsnitt om sekretessbrott och röjande av internationellt sekretessbelagda uppgifter. Kapitel sju behandlar säkerhetsskydd för internationellt sekretessbelagda uppgifter och eventuellt behov av ändring av säkerhetsskyddslagen. Samtliga kapitel avslutas med sammanfattande kommentarer. I det sista kapitlet görs en sammanfattning av slutsatserna och avslutande reflektioner framförs.

# 2 Begränsning av offentlighetsprincipen med hänsyn till rikets säkerhet

## 2.1 Offentlighetsprincipen

Allmänhetens insyn i den nationella beredningsprocessen regleras i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Offentlighetsprincipen innebär att samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Offentlighetsprincipen kan sägas fylla de tre huvudändamålen, garanti för rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. I första hand förknippas offentlighetsprincipen med stadgandet *om allmänna handlingars offentlighet* i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Där stadgas att varje medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Genom denna bestämmelse markeras att handlingsoffentligheten är ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av grunderna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad dels *yttrandefrihet*, d.v.s. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och dels *informationsfrihet*, d.v.s. frihet att inhämta och motta upplysningar. Grundsatserna om allmänna handlingars offentlighet, yttrandefrihet och informationsfrihet gäller dock inte utan undantag. Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får göras om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna intressen där behovet av sekretess är särskilt starkt bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat. Föreskrifter om dessa begränsningar är samlade i sekretesslagen (1980:100).<sup>4</sup>

Begreppet *rikets säkerhet* används på olika håll i lagstiftningen med skilda uttryckssätt bl.a. i brottsbalken (1962:700), sekretesslagen och säkerhetsknyddslagen (1996:627). Det finns inte någon legaldefinition av begreppet rikets säkerhet utan tolkning sker utifrån förarbeten och praxis. Det är klarlagt att begreppet rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för nationellt oberoende som den inre säkerheten för det demokratiska statskicket. Skyddet för *den yttre säkerheten* tar i första hand sikte på totalförsvaret<sup>5</sup>. Angrepp mot *rikets inre säkerhet* kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt och kan vara verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra statskicket, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss

<sup>4</sup> Prop. 1994/95:112, s. 8-9.

<sup>5</sup> I lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap definieras totalförvarsbegreppet. Vad som inbegrips i begreppet ”totalförvar” beror på statsmakternas regelbundet återkommande beslut om totalförvarets utveckling och inriktning.

riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Begreppet inrymmer således inte bara väpnade angrepp utan även icke militära hot och risker.<sup>6</sup>

## 2.2 Meddelarfrihet

Meddelarfrihet innebär att varje svensk medborgare har rätt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift.<sup>7</sup> För att meddelaren skall vara skyddad måste dock uppgifterna lämnas till någon som har med skriftens framställning att göra t.ex. en tidningsredaktion eller journalist och i publiceringssyfte. Meddelarfriheten medför att meddelaren inte riskerar någon påföljd även om uppgiftslämnandet i och för sig är brottsligt exempelvis som brott mot tystnadsplikten eller vårdslöshet med hemlig uppgift. Meddelarfriheten ingår således som ett led i den reglering som förverkligar offentlighetsprincipen.<sup>8</sup>

Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. De brott som en meddelare kan hållas ansvarig för straffrättsligt finns uppräknade i tre punkter.<sup>9</sup> Det första fallet är om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet.<sup>10</sup> Den andra situationen är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med sekretesslagen eller i strid med en myndighets beslut om att handlingen lämnas ut med förbehåll om hur den får användas.<sup>11</sup> Det tredje och sista fallet är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller tystnadsplikt som i särskild lag angetts bryta meddelarfriheten. Dessa s.k. kvalificerade tystnadsplikter finns i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

## 2.3 Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet

### 2.3.1 Allmänt om sekretesslagen

I sekretesslagen finns regler om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar som är hemliga och regler om tystnadsplikt. För att sekretess skall gälla krävs oftast att ett s.k. skaderekvisit är uppfyllt vilket innebär att sekretessen gäller under förutsättning att någon viss angiven risk för skada eller men uppstår om uppgiften lämnas ut. Regleringen av

---

<sup>6</sup> Prop. 1995/96:129, s. 22-23.

<sup>7</sup> 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

<sup>8</sup> SOU 1990:51, s. 293-294. Jfr Ds Ju 1977:11 Del 1, s. 172.

<sup>9</sup> 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

<sup>10</sup> Högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott enligt 19 kap. 1, 5, 6 och 8 §§, 18 kap 1 § samt 22 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

<sup>11</sup> Tillämplig straffbestämmelse är brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

handlingssekretessen och tystnadsplikten är enhetlig, d.v.s. när det sägs att sekretess gäller för en uppgift så är det också förbjudet att röja uppgiften. Bestämmelserna i sekretesslagen begränsar således den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen.<sup>12</sup>

I sekretesslagen flera bestämmelser som avser att skydda rikets säkerhet. Huvudbestämmelsen om försvarssekretess finns i 2 kap. 2 § sekretesslagen och det torde vara denna definition av rikets säkerhet som ligger till grund vid bedömning enligt andra lagar och förordningar. Andra sekretessbestämmelser av betydelse för rikets säkerhet i sekretesslagen är utrikessekretessen i 2 kap. 1 §, förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 §, sekretessen för säkerhets- och bevakningsåtgärd i 5 kap. 2 § och sekretessen för chiffer och kod i 5 kap. 3 §. I sekretesslagens 16 kap. finns dessutom föreskrifter om de s.k. kvalificerade tystnadsplikterna.<sup>13</sup>

### 2.3.2 Försvarssekretess

Enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår 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 röjts. Det sekretessbelagda området i försvarssekretessen omfattar alla de verksamheter som är av betydelse för landets samlade försvarsåtgärder, alltså inte bara rent militära företeelser utan också åtgärder med avseende på totalförsvaret i övrigt.<sup>14</sup>

För att undvika ett onödigt hemlighållande av uppgifter på de många verksamhetsområden som försvarssekretessen omfattar har bestämmelsen utformats med ett rakt skaderekvisit. Samhällets åtgärder för landets försvar skall alltså inte undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat.<sup>15</sup> I RÅ 1989 not. 431 ansåg regeringsrätten att en videokassett innehållande en upptagning av JAS-haveriet som förvarades hos statens haverikommission var allmän handling. Vissa avsnitt i filmen gav dock sådan information om flygplanet JAS 39 att ett utlämnande av dem kunde antas skada landets försvar. För dessa uppgifter gällde sekretess enligt 2

---

<sup>12</sup> SOU 1990:51, s. 288-289.

<sup>13</sup> Genom beslut den 16 april 1998, direktiv 1998:32, bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att bl.a. göra en översyn av sekretesslagen. Kommitténs huvudbetänkade är SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*. Kommittén arbetar nu bl.a. med frågor om offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet. Möjligheterna för att Sveriges åtaganden enligt internationella avtal när det gäller informationsutbyte skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och på ett sätt som leder till så litet ingrepp i offentligheten som möjligt skall undersökas. Kommittén skall även göra en kartläggning av myndigheternas hantering av frågor om utrikessekretess som skall utmynna i en bedömning av om det behövs ändringar i reglerna om utrikessekretess eller andra åtgärder, t.ex. en särreglering för EU-samarbetet, samt förslag till sådana eventuella ändringar. SOU 2003:99, s. 686.

<sup>14</sup> SOU 2004:32, s. 75.

<sup>15</sup> Prop. 1979/80:2 del A, s. 133.

kap. 2 § sekretesslagen och filmen lämnades därför inte ut. I RÅ 1990 not. 7 ansåg regeringsrätten att personuppgifter rörande ett 20-tal polismän inte kunde lämnas ut med hänvisning till försvarssekretessen eftersom polisen ingår i totalförsvaret. Utlämnande av uppgifterna skulle därför kunna skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för landets säkerhet. Motsatt utgång blev det i RÅ 1994 not. 614 då uppgifter ur Rikspolisstyrelsens centrala passregister beträffande två poliser inte ansågs utgöra uppgifter rörande totalförsvaret varför 2 kap. 2 § sekretesslagen inte ansågs tillämplig i målet.

I ett beslut från Justitiekanslern rörande en officer som hade låtit spela upp ljudet av en svensk ubåt i radio belyses förhållandena mellan meddelarfriheten och kvalificerad tystnadsplikt på försvarssekretessens område. Justitie-kanslern bedömde först att det inte kunde vara fråga om något av de allvarliga brott som räknas upp i 7 kap. 3 § första stycket första punkten tryckfrihetsförordningen. Sedan konstaterade han att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen och att sådan tystnadsplikt inte bryter meddelarfriheten eftersom den inte finns med i uppräknningen i 16 kap. sekretesslagen.<sup>16</sup>

### 2.3.3 Utrikessekretess

Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med 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. Bestämmelsen om utrikessekretessen ändrades inför Sveriges anslutning till den europeiska unionen på så sätt att ett enhetligt s.k. rakt skaderekvisit infördes för hela utrikessekretessen tillämpningsområde. Syftet var att åstadkomma en ökad öppenhet i utrikesärenden vilka ansågs ha en särskild betydelse inom ramen för ett svenskt deltagande i EU:s beslutsprocess. Det svenska medlemskapet i EU har dessutom medfört att utrikessekretessen är tillämplig på fler uppgifter än vad som tidigare gällde. De ändringar som genomfördes innebar en viktig omläggning av utrikessekretessens tillämpning i Sverige. Utgångspunkten skulle i fortsättningen vara att uppgifter som angår Sveriges utrikesförbindelser i regel skulle kunna lämnas ut. Regeringens avsikt var att tillämpningen skulle ske på ett sätt som åstadkom en så långt gående öppenhet som över huvud taget var möjlig utan att det skadade landet.<sup>17</sup>

Prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling där 2 kap. 1 § sekretesslagen kan vara tillämplig innefattar en avvägning mellan intresset att tillgodose offentlighetsprincipen och den skada ett utlämnande av en uppgift kan få för Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Vid

---

<sup>16</sup> JK 1990-11-21, dnr 615-89-20.

<sup>17</sup> Prop. 1994/95:112, s. 25-31.

skadeprövningen måste således i många fall också de utrikespolitiska konsekvenserna för Sverige vägas in. Skadebegreppet skall dock inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om en olägenhet för landet för att skada skall kunna anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mer eller mindre tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgiften lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess.<sup>18</sup> Avvägningen mellan offentlighetsprincipen och förväntad skada är tydlig i RÅ 1998 ref 42. Enligt rättsfallet innebär 2 kap. 1 § sekretesslagen att det skall vara en uppgifts konkreta innehåll eller i vissa fall dess art och anknytning till mellanfolklig organisation eller annan internationell verksamhet som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet. I målet var dock situationen en annan. Det var inte det förhållandet att den efterfrågade handlingens konkreta innehåll blev känt eller att uppgifter av just det aktuella slaget lämnades ut som kunde väntas orsaka störningen utan tillämpningen i Sverige av offentlighetsprincipen. Av utredningen i målet framgick att Sveriges handelsförbindelser med USA kunde störas av att Sverige enligt USA:s uppfattning genom sin tillämpning av offentlighetsprincipen bröt mot internationella åtaganden på upphovsrättens område. Detta behövde emellertid inte innebära att skaderekvisitet i 2 kap. 1 § sekretesslagen var uppfyllt.

Utrikessekretessen utgör en kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. sekretesslagen endast såvitt avser uppgifter vars röjande kan sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Det finns sålunda utrymme för meddelarfrihet även beträffande vissa uppgifter som omfattas av utrikessekretess vilket belyses i ett beslut från Justitiekanslern. I fallet var frågan om en f.d. försvarsminister och några f.d. chefer inom försvaret hade begått brott genom att i radio lämna vissa uppgifter om underrättelse-samarbete mellan Sverige och Finland. Uppgifterna kunde omfattas av sekretess enligt 2 kap 1 § sekretesslagen. Justitiekanslern konstaterade dock att uppgifterna inte var sådana att ett röjande kunde antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Eventuell tystnadsplikt kunde således inte bryta meddelarfriheten. Justitiekanslern konstaterade vidare att brott inte heller förelåg på några andra grunder.<sup>19</sup>

## **2.4 Rikets säkerhet i ett straffrättsligt perspektiv**

### **2.4.1 Brott mot rikets säkerhet**

Ett röjande av uppgifter på försvarssekretessens område kan innefatta brott mot rikets säkerhet enligt bestämmelserna i 5-9 §§ 19 kap. brottsbalken om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med

---

<sup>18</sup> Prop. 1979/80:2 del A, s. 13; Prop. 1994/95:112, s. 39.

<sup>19</sup> JK 1993-03-16, dnr 3914-92-30.

hemlig uppgift. Om gärningen inte sker med uppsåt eller av grov oaktsamhet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma ifråga.

Straffbestämmelsen om spioneri i 19 kap. 5 § brottsbalken är central för tolkningen av innebörden av rikets yttre säkerhet. För spioneri döms enligt 19 kap. 5 § brottsbalken den som för att gå främmande makt till handa obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet vare sig uppgiften är riktig eller ej. Som exempel på uppgifter vilka kan vara skyddade genom ifrågavarande straffbestämmelse anges uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar eller beslut. Uppräkningen av uppgifter som kan vara skyddade genom straffbestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken är inte uttömmande utan varje uppgift som är av sådan art att dess röjande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet är föremål för straffskyddet. De exemplifierade förhållandena har stort skyddsvärde och kan typiskt sett vara föremål för främmande underrättelsetjänsters intresse. Det fordras inte att uppgiften rör förhållanden av hemligt slag. Exempelvis omfattas spridande av uppgift om stämningen inom rikets försvarsmakt eller hos befolkningen. Däremot ryms inte förhållanden som är allmänt kända, ej bara inom riket, eftersom något men för rikets säkerhet inte kan förorsakas därav. Det fordras inte heller att det föreligger någon konkret fara för rikets säkerhet för straffbarhet. Avgörande är om uppgiften är av sådan art att dess uppenbarande kan innebära men för rikets säkerhet.<sup>20</sup>

Eftersom det straffbara området ej begränsas genom angivande av de slag av uppgifter som är skyddade är rekvisitet *men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet* desto viktigare för att avgränsa det straffbara området. Begreppet *men för rikets säkerhet* innefattar främst uppgifter av rent militär natur exempelvis uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande samt förekomsten av fasta försvarsanläggningar och deras utformning. Med *men för totalförsvaret* avses sålunda inte enbart en ekonomisk skada för försvaret utan snarare minskade möjligheter att försvara riket. Att kravet på *men för rikets säkerhet* innebär en begränsning till uppgifter som rör något verkligt betydelsefullt framgår av rättsfallet NJA 1988 s. 118. I målet hade JK väckt åtal för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift som innebar vårdslöshet med hemligt uppgift. Uppgifterna som rörde några polska tavelförsäljares under rättelseverksamhet i Sverige bedömdes av överbefälhavaren ha inneburit *men för rikets säkerhet* dels genom att främmande makt erhållit kännedom om säkerhetstjänstens arbetsformer, inriktning, resultat och arbetsätt dels genom att styrkeuppgifter hos flygvapnet avslöjats. Högsta domstolen ansåg dock inte att de hemliga uppgifter som avslöjats i artiklarna var av sådan betydelse att annat än ringa *men för rikets säkerhet* kunnat uppkomma och ogillade åtalet. Det *men* som avses i generalklausulen *eljest för rikets säkerhet* måste ytterst röra rikets oberoende i något avseende. Som exempel

<sup>20</sup> Prop. 1979/80:176, s. 5, 10; Ds Ju 1979:6, s. 20, 23.



på vad som åsyftas är uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt som genom uppenbarande väsentligt skulle försämra vårt lands utrikespolitiska läge utan att de likväl angår rikets totalförsvar.<sup>21</sup>

Viktigt är att den begränsning till verkligt betydelsefulla ting som följer av brottsbalkens menkrav inte skall förstås så att endast uppgifter vars röjande innebär *men för* rikets säkerhet omfattas av säkerhetsskyddet enligt säkerhetsskyddslagen. För säkerhetsskyddet gäller endast att det skall vara fråga om uppgifter eller förhållanden som *rör* rikets säkerhet i övrigt eller som *har betydelse* för rikets säkerhet. De uppgifter som offentliggjorts i nämnda rättsfall var hemliga uppgifter som rörde rikets säkerhet. Domstolen fann dock inte att röjandet av dem innebar sådant men att ansvar för spioneri kunde följa.<sup>22</sup>

## 2.4.2 Brott mot tystnadsplikt

I 20 kap 3 § brottsbalken stadgas att om någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet dömes han om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff för *brott mot tystnadsplikt*.

Gärningsmannen skall för straffansvar med stöd av författning vara skyldig att hålla uppgiften hemlig. Om handlandet faller under det tryckfrihets- eller yttrandefrihetsrättsliga ansvarssystemet gäller istället de reglerna.

Straffansvaret enligt paragrafen är även subsidiärt i förhållande till andra bestämmelser om brott mot tystnadsplikt t.ex. enligt 19 kap om brott mot rikets säkerhet.

## 2.5 Sammanfattande kommentarer

Offentlighetsprincipen innebär att samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Allmänhetens insyn i den nationella beredningsprocessen regleras uteslutande av bestämmelserna i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Offentlighetsprincipen är sålunda inte obegränsad men erbjuder medborgarna långtgående möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen omfattar bara handlingar som inte är sekretessbelagda och kan således undergrävas genom hemligstämplande från myndigheternas sida.

I sekretesslagen finns bestämmelser som närmare anger i vilken utsträckning undantag gäller från den i tryckfrihetsförordningen fastslagna principen om allmänna handlingars offentlighet. Offentlighetsprincipen får dock ge vika endast om det framstår som nödvändigt av hänsyn till viktiga

---

<sup>21</sup> Ds Ju 1979:6, s. 24-28.

<sup>22</sup> SOU 1994:149, s. 66.

motstående intressen bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat. Sekretessen utgörs både av handlingssekretess och tystnadsplikt. I sekretesslagen finns flera bestämmelser som avser att skydda rikets säkerhet, huvudbestämmelsen är den s.k. försvarssekretessen i 2 kap. 2 §. Viktigt för Sveriges mellanfolkliga förbindelser är den s.k. utrikessekretessen i 2 kap 1 § sekretesslagen. Någon legaldefinition av begreppet rikets säkerhet finns inte men rikets säkerhet kan sägas avse både den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska satsskicket. Begreppet rikets säkerhet används på olika håll i lagstiftningen med skilda uttryckssätt.

En person som bryter sin tystnadsplikt kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Trots att anställda skall beakta tystnadsplikt finns den grundlagsskyddade meddelarfriheten som innebär en rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter för publicering. Från meddelarfriheten finns dock tre undantag. Det är inte tillåtet att lämna uppgifter varigenom uppgiftslämnaren gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet enligt brottsbalken, främst mot brottsbalkens 19 kap. Meddelarfriheten gäller sålunda endast i starkt begränsad omfattning på försvarssekretessens område. Det är inte heller tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som är hemlig eller att avsiktligen bryta mot de tystnadsplikter som anges i 16 kap. sekretesslagen, de s.k. kvalificerade tystnadsplikterna. Det finns sålunda utrymme för meddelarfrihet beträffande vissa uppgifter som omfattas av utrikessekretess eftersom utrikessekretessen endast utgör kvalificerad tystnadsplikt avseende uppgifter vars röjande kan sätta rikets säkerhets i fara eller annars skada landet allvarligt.

Sekretesslagen ger ingen anvisning om vilket säkerhetsskydd som behövs för att upprätthålla sekretessen. För den sekretess som rör rikets säkerhet har det emellertid ansetts nödvändigt med ett särskilt säkerhetsskydd som beskrivs i kommande kapitel.

# 3 Säkerhetsskydd

## 3.1 Behovet av säkerhetsskydd

Mer omfattande hot mot Sverige är inte längre troligt inom en tioårsperiod. Det betyder dock inte att behovet av skydd mot illegal underrättelseverksamhet försvunnit och ett regelverk med syfte att förebygga sådana aktiviteter är därför alltså nödvändigt. Vårt samhälle ställs idag dessutom inför andra fenomen än väpnade angrepp som är ägnade att rubba rikets säkerhet. Konflikter som har sin grund i religiösa, etniska eller nationalistiska motsättningar kan hota stabiliteten i samhället och det demokratiska statsskicket.<sup>23</sup>

Lagregleringen om säkerhetsskydd finns främst i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Av betydelse för säkerhetsskyddet är även bestämmelser i bl.a. lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m, tillträdesförordningen (1992:118), lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation, lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, polislagen (1984:387), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och lagen (1994:1720) om civilt försvar.

## 3.2 Omfattningen av säkerhetsskyddet

Med säkerhetsskydd avses enligt 6 § säkerhetsskyddslagen skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen och som rör rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott.<sup>24</sup> I 7 § stadgas att säkerhetsskyddet skall förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*). Säkerhetsskyddet skall dessutom även i övrigt förebygga terrorism.

Enligt 5 § säkerhetsskyddslagen skall det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

---

<sup>23</sup> SOU 1994:149, s. 14-15.

<sup>24</sup> Till brott som avses här hör i första hand brott enligt 18 kap. och 19 kap. brottsbalken. Beroende på omständigheterna kan även brott enligt specialstraffrättsliga bestämmelser eller andra brott enligt brottsbalken t.ex. 3 kap., 4 kap. och 14 kap. brottsbalken vara aktuella.

Skyddet skall utformas med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar. Ansvaret för säkerhetsskyddet vilar i första hand på respektive myndighet. Myndigheter är enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen skyldiga att för verksamheten upprätta en säkerhetsanalys. Analysen skall vara resultatet av en undersökning rörande vilka uppgifter i verksamheten som skall hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Säkerhetsskyddslagen innehåller inte några detaljerade regler för hur säkerhetsskyddet skall utformas. Istället har Rikspolisstyrelsen<sup>25</sup> och Försvarsmakten bemyndigats att meddela föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen för sina respektive tillsynsområden enligt 43-45 §§ säkerhetsskyddsförordningen. Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten har även det största tillsynsansvaret enligt 39-42 §§ säkerhetsskyddsförordningen.<sup>26</sup>

### 3.3 Sammanfattande kommentarer

För den sekretess som rör rikets säkerhet har det ansetts nödvändigt med särskilda säkerhetsskyddsåtgärder. Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen och som rör rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott. Lagregleringen om säkerhetsskydd finns främst i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Säkerhetsskyddet omfattar informationssäkerhet, tillträdesbegränsning och säkerhetsprovning och ansvaret för säkerhetsskyddet vilar i första hand på respektive myndighet. Säkerhetsskyddslagen innehåller inte några detaljerade regler för hur säkerhetsskyddet skall utformas utan Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten har istället bemyndigats att meddela föreskrifter. Begreppet rikets säkerhet har en avgörande betydelse för vilka uppgifter som säkerhetsskyddet omfattar. Av föregående kapitel följer att innebörden av begreppet rikets säkerhet till viss del skiljer sig mellan brottsbalken och säkerhetsskyddslagen. Av brottsbalkens menkrav följer att endast röjande av verkligt betydelsefulla ting kan leda till ansvar medan det för säkerhetsskyddet räcker att det skall vara fråga om uppgifter som rör rikets säkerhet eller som har betydelse för rikets säkerhet.

Utvecklingen inom det säkerhetspolitiska området går snabbt i Europa vilket ställer krav på Sverige att i allt större utsträckning bidrar till internationell konflikthantering. I nästa kapitel följer en redogörelse för Sveriges samarbeten inom internationella krishantering.

---

<sup>25</sup> Enligt 4 § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen fullgör Säkerhetspolisen de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.

<sup>26</sup> SOU 1994:149, s. 52.

# 4 Sveriges samarbeten inom internationell krishantering

## 4.1 Försvarsmaktens internationalisering

Det säkerhetspolitiska läget i världen har förändrats under det senaste decenniet och medför att förutsättningarna för totalförsvarets verksamhet väsentligen har förändrats. Under det kalla kriget utgjorde de två stormaktsblocken det stora hotet mot fred och säkerhet. Idag är hotbilden helt annorlunda och det är inomstatliga konflikter som kan få verkningar långt utanför konfliktområdet som i huvudsak hotar den internationella säkerheten. Förmågor inriktade på att möta en invasion mot Sverige har prioriterats ned medan internationell fredsfrämjande verksamhet, övningar och annan utbildning för sådan verksamhet har ökat i betydelse. Sverige deltar sedan lång tid tillbaka aktivt i internationellt fredsfrämjande samarbete. Den svenska säkerhetspolitiken syftande till att bevara vårt lands fred och självständighet har en nationell och en internationell dimension. Den internationella dimensionen innebär att Sverige genom samverkan med andra stater aktivt skall verka för fred och säkerhet. Genom att verka för stärkt internationell rättsordning, genom konfliktförebyggande samarbete och insatser, genom civil och militär krishantering samt genom uppbyggnad av samhällen efter kriser och konflikter bidrar Sverige till en ökad säkerhet i omvärlden. Sverige har som mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bygger på deltagande i samtliga Europas säkerhetsorganisationer.<sup>27</sup>

## 4.2 Sveriges deltagande i FN:s operationer

FN har en särskild roll som den enda organisationen med globalt mandat enligt FN-stadgan att kunna skapa legitimitet för en militär krishanteringsinsats. FN:s insatser för fred och säkerhet kommer därför fortsatt att vara centrala i ett globalt perspektiv. En viktig förutsättning för att FN ska kunna hantera det nya konfliktmönstret har varit de bidrag som regionala säkerhetsorganisationer som exempelvis NATO och EU har kunnat ställa till förfogande för insatser under FN-mandat. Sverige har för avsikt att fortsätta sin långa tradition av aktivt medverkande i FN:s fredsfrämjande och humanitära verksamhet.<sup>28</sup>

## 4.3 Sverige som observatör i VEU

Den Västeuropeiska Unionen (VEU) är bl.a. ett forum för säkerhetspolitisk dialog mellan länderna i Väst-, Central- och Östeuropa. I Maastricht-

<sup>27</sup> SOU 2003:117, s. 63-64. Jfr prop. 2001/02:10, s. 36 f.

<sup>28</sup> SOU 2003:117, s. 64. Jfr Skr. 2003/04:84, s. 11.

fördraget beslöts att VEU skulle vara en del av utvecklingen mot en europeisk union samt att VEU skulle ansvara för genomförandet av EU:s beslut på det säkerhetspolitiska området. VEU saknar överstatlig uppbyggnad och har inga egna militära styrkor utan sådan avdelas från medlemsländerna. VEU har ett nära samarbete med EU och NATO. Sverige deltar sedan 1997 som observatör i VEU.<sup>29</sup> Enligt Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet så finns det inte längre något fungerande VEU utan det som finns är i stort sett en organisation under avveckling. VEU har i princip ersatts av den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP).<sup>30</sup>

#### 4.4 Sveriges medverkan i PFF och EARP

Nato inbjöd 1994 deltagarländerna i Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) och andra stater inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), numera Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), till samarbetet inom Partnerskap för fred (PFF). Syftet var att öka säkerheten och stabiliteten i och utanför Europa. Samarbetet inom PFF har fördjupats genom det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EARP) som tillkom 1997 för att ge en politisk ram och dimension åt PFF-samarbetet. Samarbetet inom EARP och PFF är baserat på frivillighet och självdifferentiering d.v.s. varje land bestämmer självt samarbetets omfattning, vilka resurser som får tas i anspråk och under vilken tid som samarbetet skall pågå. Samarbetets totala omfattning har fastlagts i ett s.k. ramdokument.<sup>31</sup> Enligt ramdokumentet syftar samarbetet till att:

- underlätta öppenheten i nationella försvars-, planerings- och budgetprocesser,
- säkerställa demokratisk kontroll av försvarsmakter,
- upprätthålla förmåga och beredskap att med förbehåll för konstitutionella hänsyn bidra till operationer under FN:s bemyndigande eller OSSE:s ansvar,
- utveckla samarbetet med NATO mot gemensam planering, utbildningar och övningar för att stärka förmågan att genomföra operationer på det fredsbevarande området, räddningsinsatser, insatser på det humanitära området och på andra områden som parterna kan enas om,
- på längre sikt utveckla stridskrafter som har större förmåga att samverka med styrkor från NATO:s medlemsstater.<sup>32</sup>

PFF-samarbetet har blivit en stor framgång och genomgått en snabb utveckling. PFF har blivit särskilt viktigt som instrument för de deltagande staterna att samordna, förbereda och öva sina styrkor för insatser i fredsbevarande verksamhet. År 1995 ingrep NATO för att få slut på

---

<sup>29</sup> SOU 1995:53, s. 51.

<sup>30</sup> Telefonsamtal (2004-03-22).

<sup>31</sup> SÖ 1994:77, s. 8-9.

<sup>32</sup> SOU 2003:117, s. 66-67, 71-75. Jfr Skr. 2003/04:84, s. 8.

striderna i Bosnien-Hercegovina och möjliggöra fredsavtalet. Det var första gången som NATO engagerades i internationell krishantering. NATO:s toppmöte i Prag 2002 blev inledningen till en ny fas i alliansens utveckling, vars huvudriktning är att politiskt och militärt anpassa organisationen till den hotbild och de utmaningar som följt av terroristattacker den 11 september 2001. Till de viktigaste reformerna hör att NATO-ländernas militära förmågor skall göras mer flexibla, mer användbara och bättre rustade för krishanteringsinsatser på längre avstånd. Ett annat principiellt viktigt steg för NATO var övertagandet av den FN-mandaterade fredsbevarande insatsen i Afghanistan i augusti 2003.

Krishanteringsinsatsen i Afghanistan har beskrivits som en viktigt symbol för det nya NATO och det nya partnerskapet med truppbidragande länder inom PFF och EARP. I Afghanistan deltar även länder som varken är medlemmar i NATO eller EARP/PFF.<sup>33</sup>

Sverige undertecknade ramdokumentet den 9 maj 1994. Syftet med Sveriges deltagande i PFF är att bidra till en gemensam europeisk säkerhetsordning och öka förmågan att delta i internationella fredsfrämjande insatser.<sup>34</sup>

Sverige har stött utvecklingen mot ett större regionalt ansvarstagande för konflikthantering till stöd för FN främst genom att som partnerland aktivt delta i PFF-operationer. 1995 sände Sverige en bataljon till den internationella fredsstyrkan i Bosnien-Hercegovina och sedan 1999 har Sverige tillsammans med ett trettiotal andra NATO- och icke-allierade länder deltagit med en mekaniserad bataljon i Kosovo.<sup>35</sup>

## 4.5 Krishantering inom EU

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Reglerna för GUSP finns i artiklarna 11-28 i Maastrichtfördraget. Målet är att skydda unionens gemensamma värden och grundläggande intressen, att stärka unionens säkerhet, att bevara freden och stärka internationell säkerhet, att främja internationellt samarbete och utveckla och befästa demokratin och rättstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. GUSP fungerar som ett samråd mellan medlemsstaterna i syfte att få till stånd gemensamt agerande på områden av särskild betydelse för EU. Exempel är fredsbevarande insatser i f.d. Jugoslavien och övervakning av val i olika länder. De frågor som den gemensamma försvarspolitikerna skall avse är de s.k. Petersbergsuppgifterna. Dessa är enligt artikel 17.2 EG-fördraget humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Skr. 2003/04:84, s. 4-5.

<sup>34</sup> SOU 2003:117, s. 73.

<sup>35</sup> Skr. 2003/04:84, s. 11. Jfr SOU 2003:117, s. 84.

<sup>36</sup> Bernitz (1999) s. 171-173.

Genom Maastrichtfördraget som trädde ikraft 1999 fick unionen även en gemensam säkerhets- och försvarspolitik (ESDP). Enligt fördraget är det de s.k. krishanteringsuppdragen, humanitära insatserna och räddningsinsatserna samt fredsfrämjande insatser som ska stå i centrum. Deltagandet med insats av militära förband i EU:s krishanteringsförmåga sker efter beslut av varje enskilt land. Under 2003 inledde EU sin första militära insats, Operation Concordia i Makedonien. Under 2003 genomförde EU även en insats i Kongo. Sverige är aktivt inom ESDP och har anmält resurser till EU:s krishanteringsförmåga.<sup>37</sup>

## 4.6 EU:s samarbete med FN och NATO

Att utveckla samarbetet mellan EU och FN inom krishantering och konflikt-förebyggande är centralt inom EU. Allmänna rådet antog 2001 slutsatser om grunden för politisk dialog och vilka områden som bör prioriteras i samarbetet mellan EU och FN. Tanken är att EU:s framväxande resurser inom krishantering på bästa sätt skall komma FN till del.<sup>38</sup>

Ett strategiskt partnerskap utvecklas mellan EU och NATO inom krishantering. En central tanke är att EU genom egen krishanteringsförmåga och en närmare relation med NATO skall kunna bidra till hanteringen av kriser med civila och militära åtgärder. Principerna för samarbetet mellan EU och NATO antogs 2003 genom de s.k. Berlin plusarrangemangen. Konkret innebär de bl.a. att EU:s krishanteringsförmåga byggs upp i nära samarbete med NATO, att EU skall kunna nyttja NATO:s resurser vid krishanterings-insatser samt att kostsamt dubbelarbete undviks. EU kommer inte att utarbeta egna standarder utan samverkansförmåga mellan EU-ländernas förband skall säkerställas genom NATO:s standardiseringsarbete.<sup>39</sup> Ett exempel på samarbete mellan EU och NATO är EU:s militära operation i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Operationen är en fortsättning på NATO:s operation och genomförs med hjälp av NATO:s medel och resurser enligt en överenskommelse med NATO. Utlämning av EU sekretessbelagda och handlingar som operationen ger upphov till får lämnas ut i enlighet med rådets säkerhetsbestämmelser.<sup>40</sup>

## 4.7 Sammanfattande kommentarer

Sverige deltar aktivt i internationellt samarbete och har som mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bygger på deltagande i samtliga Europas säkerhetsorganisationer. Sverige deltar i FN:s fredsfrämjande operationer, som observatör i VEU, medverkar som partnerland inom PFF och EARP samt deltar aktivt i EU:s krishantering inom ramen för GUSP och ESDP. Särskilt aktivt har Sveriges deltagande i

<sup>37</sup> SOU 2003:117, s. 80-81. Jmf. Ds 2001:44, s. 120.

<sup>38</sup> Ds 2001:44, s. 33-34.

<sup>39</sup> SOU 2003:117, s. 81. Jfr Skr. 2003/04:84, s. 7, 14.

<sup>40</sup> Rådets gemensamma åtgärd 2003/92/GUSP av den 27 januari 2003 om Europeiska unionens militära operation i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, artikel 1 och 11.



fredsfrämjande insatser inom PFF varit. Ett mål med detta samarbete är att ge Försvarsmakten tillfälle att utveckla och bibehålla sin förmåga till internationell krishantering i stora och komplexa operationer. Man kan säga att samarbetet med NATO idag har två olika dimensioner. Den ena är Sveriges medlemskap i EARP/PFF. Den andra är samarbetet mellan EU och NATO inklusive de EU-ledda operationer där NATO:s resurser och ledningsstrukturer används. Även mellan EU och FN utvecklas ett samarbete.

Numera samarbetar EU-länder och NATO-länder men också icke EU-länder och icke NATO-länder. Förmågan att samverka är av yttersta vikt för att nå framgång. Med Sveriges deltagande i internationella insatser följer en stor mängd praktiska problem av säkerhetskaraktär som måste lösas. I följande kapitel beskrivs några av de internationella säkerhetsbestämmelser som Sverige åtagit sig att följa.

# 5 Internationella säkerhetsbestämmelser

## 5.1 VEU:s och Nato:s säkerhetsbestämmelser

### 5.1.1 VEU:s säkerhetsbestämmelser

Den 18 mars 1997 ingicks ett säkerhetsavtal mellan Sverige och VEU, *Security Agreement Between Sweden And Western European Union*, enligt vilket Sverige åtar sig att följa VEU:s säkerhetsbestämmelser, *Western European Union Security Regulation RS 100*, som antogs i januari 1996.<sup>41</sup> Av ingressen till säkerhetsavtalet framgår att parterna ingick avtalet med hänsyn till att ett effektivt samarbete innebär utbyte mellan parterna av sekretessbelagd information och material. Enligt 1 art. så har parterna kommit överens om att skydda och garantera säkerhet för sekretessbelagd information och material tillhandahållen av någon av parterna eller som kan tillhandahållas eller skapas genom överenskommelsen.

Enligt 2 art. i säkerhetsavtalet skall ”WEU Security Regulations, ... be implemented in the security systems of the Parties to ensure that a common standard of protection is applied. Moreover, Sweden is prepared to apply the WEU Security Regulations for the protection of WEU classified information.” Alasdair Roberts skriver följande om Sveriges bundenhet av bestämmelserna. ”The government of Sweden signed the WEU security agreement, and became *responsible for complying with its security regulations* min kurs. .”<sup>42</sup>

### 5.1.2 NATO:s säkerhetsbestämmelser

#### 5.1.2.1 Reviderade säkerhetsbestämmelser

Under den mesta tiden av NATO:s historia har NATO:s säkerhets- och sekretessöverenskommelse bestått av ett dokument med beteckningen C-M(55)15(Final) *Security within the North Atlantic Treaty Organization* innehållande flera komponenter. C-M(55)15(Final) hade ursprungligen sekretessgraden RESTRICTED men fick någon gång efter 1964 beteckningen UNCLASSIFIED. Trots att C-M(55)15(Final) i många år var

---

<sup>41</sup> VEU:s säkerhetsbestämmelser och säkerhetsavtalet mellan Sverige och VEU är offentliga handlingar i Sverige. Jag har fått en kopia av säkerhetsavtalet mellan Sverige och VEU från Utrikesdepartementet (2004-03-24). VEU:s säkerhetsbestämmelser har jag tagit del av via Internet, <http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato.html>.

<sup>42</sup> Roberts (2003) s. 11.

ett oklassificerat dokument så har NATO vägrat att offentliggöra det för allmänheten.<sup>43</sup>

I slutet av 1990-talet började NATO se över C-M(55)15(Final). Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i hemlighet i början av 2002. Reviderade säkerhetsbestämmelser med beteckningen C-M(2002)49 *Agreement between Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information* antogs den 17 juni 2002. Säkerhetsbestämmelserna är grunddokumentet som ger gemensamma standarder för skydd av klassificerad information inom eller som sänds till NATO.<sup>44</sup> NATO:s säkerhetsbestämmelser har beteckningen UNCLASSIFIED men är trots det ej tillgängliga för allmänheten i Sverige.<sup>45</sup>

### 5.1.2.2 Sveriges säkerhets- och sekretessöverenskommelse med NATO

Inom PFF har NATO utarbetat en särskild säkerhets- och sekretessöverenskommelse, *Security arrangements for partnership*, avsedd att gälla i förhållande till de stater som inte är medlemmar av organisationen. Bakgrunden till denna särskilda överenskommelse var att staterna utanför NATO bl.a. inte hade tillträde till lokalerna i NATO-högkvarteret. I överenskommelserna med NATO fick därför stater göra vissa utfästelser beträffande säkerhets- och sekretessfrågorna. Den svenska regeringen godkände säkerhets- och sekretessöverenskommelsen 1994. Godkännandet föregicks av bedömningen att reglerna om utrikes- och försvarssekretess var tillräckliga för att Sverige skulle kunna uppfylla åtagandena enligt överenskommelsen.<sup>46</sup> Inte heller säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO är offentligt för allmänheten i Sverige.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Roberts (2003) s. 8-9.

<sup>44</sup> Roberts (2003) s. 9-10.

<sup>45</sup> Handlingen C-M(2002)49 och säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO har jag begärt att få ut av Utrikesdepartementet men nekats enligt beslut av departementsråd Berndt Fredriksson (2003-10-16) men hänvisning till att samtliga uppgifter i dessa handlingar omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Även regeringen avslog min begäran enligt regeringsbeslut *Begäran att få ta del av allmän handling – Natodokument* (2003-11-20), UD 2003/57671/RS. Skälen för regeringens beslut var att uppgifterna i handlingarna rör en mellanfolklig organisation. Regeringen fann att sekretess gäller enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen för samtliga uppgifter i handlingarna, därför att det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser om uppgifterna röjs. Handlingen C-M(2002)49 och säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO har jag även begärt att få ta del av hos Försvarsmakten. Min begäran avslogs vad gäller handlingen C-M(2002)49 enligt Försvarsmaktens beslut *Beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar* (2004-02-09) HKV beteckning 10816:62064 p.g.a. att uppgifterna i handlingen är av sådant slag att ett utlämnande av handlingen alltså kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelse eller på annat sätt skada Sverige. Avseende säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO lyckades Högkvarteret inte finna någon sådan handling och avslog i samma beslut därför min framställan. Försvarsmaktens beslut gällande handlingen C-M(2002)49 överklagades till Kammarrätten i Stockholm som i dom 2004-03-08, Mål nr 1355-04, gjorde samma bedömning som Försvarsmakten och avslog överklagandet. Kammarens dom är överklagad till Regeringsrätten.

<sup>46</sup> SOU 1995:53, s. 145-146.

<sup>47</sup> Se not 45.

### 5.1.3 Diskussion

Ovan har påpekats att varken säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO eller NATO:s säkerhetsbestämmelser är offentliga för allmänheten. NATO:s förtegenhet om den kompletta och giltiga versionen av säkerhetsbestämmelserna innebär att en bedömning av NATO:s säkerhetsbestämmelser blir spekulativ. Det är trots det möjligt att beskriva säkerhetsbestämmelserna i vida termer utifrån dokument i arkiven och reviderade versioner av de tidigare säkerhetsbestämmelserna som offentliggjorts av olika medlemsstater. Information om NATO:s säkerhetsbestämmelser kan dessutom fås genom bilaterala överenskommelser som är offentliga exempelvis rådets säkerhetsbestämmelser. Ytterligare en källa är VEU:s säkerhetsbestämmelser. VEU utgjorde nämligen grunden för den vidare alliansen etablerad av NATO och det finns därför goda skäl att anta att de två pakterna har behållit jämförbara säkerhetsbestämmelser. Makthavare inom NATO har bekräftat att den första versionen av NATO:s säkerhetsbestämmelser baserades på VEU:s säkerhetsbestämmelser. Sedan 1992 finns dessutom en sekretess- och säkerhetsöverenskommelse mellan NATO och VEU.<sup>48</sup> Eftersom det går att utläsa innehållet i NATO:s säkerhetsbestämmelser genom att ta del av andra offentliga mellanfolkliga organisationers säkerhetsbestämmelser som är offentliga blir NATO:s hemlighållande av sina säkerhetsbestämmelser i det närmaste verkningslöst. Att säkerhetsavtalet mellan Sverige och NATO och NATO:s säkerhetsbestämmelser inte är offentliga för allmänheten framstår som märkligt, särskilt med tanke på att NATO:s säkerhetsbestämmelser har beteckningen UNCLASSIFIED.

## 5.2 Säkerhetsbestämmelser inom EU

### 5.2.1 Rådets säkerhetsbestämmelser

#### 5.2.1.1 Historik

Inom den Europeiska unionen har enligt Alasdair Roberts NATO:s säkerhetsbestämmelser haft ett klart inflytande. Den 26 juli år 2000 antog rådet kraftiga restriktioner till sina bestämmelser om offentlig tillgång till rådets dokument.<sup>49</sup> Bestämmelserna uteslöt allmänhetens tillgång till nästan all klassificerad information och tillät utlämnande av dokument innehållande känslig information från medlemsländer endast efter rådets samtycke. I rådets beslut förklarades att EU:s expansion till att även omfatta försvarspolitik skulle fordra utbyte av särskilt känslig information och att det kunde åstadkommas endast om upphovsmannen till sådan information kunde vara säker på att ingen information lämnades ut mot hans vilja. Enligt Alasdair Roberts föregicks beslutet av ett interimistiskt säkerhetsavtal mellan rådet

---

<sup>48</sup> Roberts (2003) s. 9-11, 46.

<sup>49</sup> Rådets beslut 2000/527/EG om ändring av beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

och NATO som inkorporerade grunderna i C-M(55)15(Final). Tillägget från 2000 övergick 2001 i en ny reglering avseende tillgång till information från EU institutioner.<sup>50</sup> I den nya regleringen behöll nationella regeringar och mellanfolkliga organisationer rätten att blockera utlämnande av klassificerad information relaterad till nationell säkerhet eller försvar som de har försett EU med. Enligt Alasdair Roberts var regleringen klart överensstämmande med NATO:s säkerhetsbestämmelser och hårt kritiserad av förespråkare för öppenhet inom EU.<sup>51</sup>

### 5.2.1.2 Nya säkerhetsbestämmelser

Inverkan på EU av samarbetet mellan EU och NATO har fortsatt att öka. Den Europeiska unionens råd fattade den 19 mars 2001 beslut (2001/264/EG) om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser. Alasdair Roberts hävdar att de nya säkerhetsbestämmelserna förmodligen anpassats för att överensstämma med NATO:s krav och att de är en kopia av NATO:s och VEU:s säkerhetsbestämmelser.<sup>52</sup> Skälen för rådets beslut är enligt ingressen att ett omfattande säkerhetssystem bör skapas som omfattar rådet, dess generalsekretariat och medlemsstaterna för att kunna utveckla rådets verksamhet på områden som kräver olika grader av sekretess. Beslutet påverkar inte artikel 255 i fördraget om allmänhetens tillgång till handlingar. Enligt ministerrådspromemorian från ministerrådsmötet i Sverige var bakgrunden till rådets beslut att det fanns ett allmänt behov av att förstärka säkerheten inom EU:s institutioner. Det var inte minst det fördjupade samarbetet inom säkerhetspolitiken som aktualiserat detta behov.<sup>53</sup>

### 5.2.1.3 Ärendets beredning i Sverige

Enligt ministerrådspromemorian från ministerrådsmötet innehöll förslaget till säkerhetsbestämmelser detaljerade föreskrifter för hur hemliga handlingar skall hanteras, överföras, förvaras och förstöras. Bestämmelserna motsvaras i Sverige av bl.a. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen. ”De svenska bestämmelserna om säkerhet är likvärdiga med och går i vissa fall längre än de bestämmelser som återfinns i förslaget till rådsbeslut. Förslaget har således *inga effekter* min kurs. på gällande svenska regler.” Den svenska huvudpositionen var att det var viktigt att rådet fattade beslut så snart som möjligt och att säkerhetsbestämmelserna var en nödvändig grund för att utveckla arbetet med krishantering inom EU.<sup>54</sup>

Ärendet var uppe två gånger i EU-nämnden. Den 23 februari 2001 tog EU-nämnden inte ställning till rådets utkast till säkerhetsbestämmelser utan ville ha ytterligare information och tid för att kunna bedöma hur föreskrifterna förhåller sig till bland annat tryckfrihetsförordningen och

---

<sup>50</sup> Förordning (EG) nr 1049/2001 av den 20 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentet, rådets och kommissionens handlingar.

<sup>51</sup> Roberts (2003) s. 44-45.

<sup>52</sup> Roberts (2003) s. 10-11, 45.

<sup>53</sup> Ministerrådspromemoria (2001-02-20) s. 1.

<sup>54</sup> Ministerrådspromemoria (2001-02-20) s. 1-2.

sekretesslagen.<sup>55</sup> Den 2 mars 2001 togs ärendet upp på nytt i EU-nämnden. Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet, hade då i en promemoria gjort bedömningen att den svenska lagstiftningen inte behöver ändras och att offentlighetsprincipen inte heller i övrigt inskränks som följd av säkerhetsbestämmelserna.<sup>56</sup> Vänsterpartiets ledamot ansåg dock att det fanns oklarheter och att det var viktigt att beslut inte fattades för snabbt. Miljöpartiets ledamot höll med och tvivlade på rättschefens uppfattning att de befintliga svenska bestämmelserna uppfyller kraven enligt säkerhetsbestämmelserna.<sup>57</sup>

Den 2 mars 2001 ställde sig trots det en majoritet i EU-nämnden bakom regeringen ståndpunkt i frågan om rådets nya säkerhetsföreskrifter. Regeringen ansåg att de föreslagna säkerhetsbestämmelserna var en nödvändig grund för att utveckla arbetet med krishantering inom EU. Vidare bedömde regeringen att det svenska regelsystemet om offentlighet och sekretess inte behöver ändras och att offentlighetsprincipen inte heller i övrigt inskränks som följd av säkerhetsbestämmelserna. EU-nämnden framhöll att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen liksom offentlighetsreglerna är nationella angelägenheter och delade regeringens ståndpunkt i ärendet.<sup>58</sup> Vänsterpartiet reserverade sig dock mot regeringens planer att föra upp Lindh-beslutet<sup>59</sup> på rådets dagordning och hänvisade till beslutets förhållande till meddelarfriheten och svenska myndigheters rätt att göra självständiga sekretessprövningar. Centerpartiets och folkpartiets ledamöter, som utan framgång begärt att frågan skulle hänskjutas till konstitutionsutskottet avstod från att delta i beslutet.<sup>60</sup>

Charlotte Cedersciöld<sup>61</sup> och Ulf Öberg menar att rådets säkerhetsbestämmelser antogs i en förbisedd episod under det svenska ordförandeskapet. ”Genom att dagtinga i rådet med både den svenska och den europeiska offentlighetsprincipen säkrade regeringen en möjlighet att ro hem en nödvändig förhandlingsframgång.” Enligt författarna så stod det först i efterhand klart i Sverige att Lindh-beslutet föranleddes av NATO:s krav på anpassning av den europeiska offentlighetslagstiftningen till NATO:s hemliga sekretessregler.<sup>62</sup>

Ulf Öberg anser vidare att rådets beslut om antagande av säkerhets-

---

<sup>55</sup> Pressmeddelande (2001-02-23).

<sup>56</sup> Promemoria (2001-02-26) s. 1.

<sup>57</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-02-23) anf. 55 Lars Ohly (v) och anf. 58 Yvonne Ruwaida (mp).

<sup>58</sup> Pressmeddelande (2001-03-02).

<sup>59</sup> Beslutet att anta rådets säkerhetsbestämmelser fattades under det svenska ordförandeskapet under ledning av utrikesminister Anna Lindh och EU-ambassadören Gunnar Lund och kallas därför för *Lindh-beslutet*.

<sup>60</sup> Öberg (2001 B) s. 399, fotnot 10.

<sup>61</sup> Charlotte Cedersciöld är vice talman i Europaparlamentet, ansvarig för öppenhetsfrågor och den europeiska offentlighetsprincipen.

<sup>62</sup> Cedersciöld & Öberg (2002) s. 744-745.

bestämmelser vilar på ”en synnerligen bräcklig EG-rättslig grund”. Europaparlamentet har fört talan mot rådet om ogiltigförklaring av Lindh-beslutet inför EG-domstolen men återkallat sin talan.<sup>63</sup> Europaparlamentet hävdade att det framgår av föremålet för och innehållet i beslutet att detta inte är begränsat till aspekter som gäller rådets inre funktion eftersom beslutet skapar rättsliga skyldigheter för medlemsstater och decentraliserade myndigheter. För att uppnå sådana mål skulle rådet emellertid ha använt sig av en annan rättslig grund än artikel 207.3 EG och artikel 24 i rådets beslut av den 5 juni 2000 om antagande av rådets arbetsordning<sup>64</sup>, en grund som föreskriver att kommissionen skall ta initiativet och att Europaparlamentet skall delta i lagstiftningsprocessen, såsom artikel 255 och/eller artikel 308 i EG-fördraget.<sup>65</sup>

Den rättsliga grunden för beslutet ifrågasattes under beredningen av ärendet i Sverige. Vänsterpartiets ledamot anförde att det var tveksamt om rådet genom beslut med enkel majoritet kunde ta in bestämmelser i sin arbetsordning som ska efterlevas av medlemsländerna och deras anställda samt att det är viktigt att man har rätt beslutsordning när det gäller sådana här frågor som kan inbegripa medlemsstaterna.<sup>66</sup> Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet svarade på anförandet. ”Alla medlemsstater är överens om att rådets arbetsordning är den rättsliga grunden. Visst kan man fundera över det, men vi har kommit fram till att vi ansluter oss till de andra medlemsstaterna i den bedömningen. Det är ju, som sades, med enkel majoritet som man fattar beslut.” EU-nämnden ställde därefter en fråga om artikel 207 i EG-fördraget kan användas som rättslig grund för det föreslagna beslutet till rättssekretariatet för EU-frågor, Utrikesdepartementet. Rättssekretariatet gjorde följande bedömning. Av artikel 207.3 i EG-fördraget följer att rådet skall anta sin egen arbetsordning och i artikel 24 i rådets arbetsordning anges att rådet skall anta regler om säkerheten. Dessa bestämmelser utgör den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet om säkerhetsbestämmelser. Säkerhetsbestämmelserna syftar inte till att reglera frågan om allmänheten tillgång till handlingar. Allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar omfattas av artikel 255 i EG-fördraget. Tillämpningsområdet för den artikeln är sålunda ett annat än tillämpningsområdet för beslutet om säkerhetsbestämmelser. Rättssekretariatet konstaterade sammanfattningsvis att det fanns rättsligt stöd i artikel 207 EG-fördraget för att anta beslut om säkerhetsbestämmelser för rådet som inte syftar till att reglera allmänhetens tillgångar till rådets handlingar.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Mål C-260/01, Parlamentet mot rådet.

<sup>64</sup> Rådets beslut av den 5 juni 2000 om antagande av rådets arbetsordning (2000/396/EG, EKSG, Euratom).

<sup>65</sup> Öberg (2001 B) s. 399.

<sup>66</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-02-23) anf. 55 och 57 Lars Ohly (v).

<sup>67</sup> Promemoria (2001-02-28) s. 1-2.

#### 5.2.1.4 Nationell bundenhet

Enligt 2 art. 2 punkten rådets säkerhetsbestämmelser skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder så att det i enlighet med nationella ordningar vid hanterandet av sekretessbelagda EU-uppgifter säkerställs att rådets säkerhetsbestämmelser *respekteras* av medlemsstaternas myndigheter och i deras lokaler. Vidare framgår av del I 1 punkten att säkerhetsbestämmelserna fastslår de grundläggande principer och miniminormer för säkerhet som skall tillämpas av rådet, rådets generalsekretariat, medlemsstaterna och av Europeiska unionens decentraliserade myndigheter så att säkerheten garanteras och var och en kan vara förvissad om att gemensamma skyddsnormer för säkerheten har fastställts.

Enligt en promemoria av Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet innebär detta följande.

”Det kan omedelbart konstateras att bestämmelserna i beslutet inte är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det innebär att det fortfarande kommer att vara bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och annan nationell regelgivning som utgör grunden för myndigheternas tillämpning av förhållanden som regleras i rådsbeslutet. Det innebär också att riksdagen självständigt avgör i vad mån svensk lagstiftning behöver ändras med anledning av beslutet. Rådsbeslutet förpliktar inte medlemsstaterna att i sin lagstiftning i detalj efterbilda de mycket utförliga bestämmelserna i beslutet. Om något sådant hade varit avsikten skulle rådsbeslutet för övrigt ha haft formen av en förordning, som per definition är direkt tillämplig i medlemsstaterna. För medlemsstaterna är det tillräckligt att de har en lagstiftning som håller en sådan skyddsnivå att rådsbeslutet kan ”respekteras” av medlemsstaternas myndigheter och tjänstemän. Frågan är då om den svenska lagstiftningen redan i dag håller en sådan föreskriven skyddsnivå eller om lagstiftningen behöver kompletteras i något avseende. När det gäller beslutets föreskrifter om handlingssekretess kan den bedömningen göras att de handlingar som beslutet avser regelmässigt omfattas av sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess eller försvarssekretess, 2 kap. 1 och 2 §§. Detta talar för att lagstiftningen inte behöver ändras på så sätt att samtycke från upphovsmannen föreskrivs som villkor för utlämnande eller skärpas på något annat sätt. Av intresse i detta sammanhang är att Sverige åtagit sig liknande förpliktelser att skydda sekretessbelagd information genom säkerhetsavtalen med NATO år 1994 och med VEU år 1997 utan att detta ansetts böra föranleda någon inskränkning i de svenska reglerna. Några problem i tillämpningen i förhållande till dessa avtalsparter har såvitt känt inte förekommit.”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Promemoria (2001-02-26) s. 1-2.



Departementsrådet Mårten Grunditz föredrog ärendet inför EU-nämnden. Han anförde i fråga om beslutets inverkan på svenska regler följande.

”Vi framhäver ... att bestämmelserna inte är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Det är de svenska bestämmelserna som även i fortsättningen ska utgöra grund för tillämpningen av de förhållanden som regleras i beslutet. Det heter i beslutet att det räcker med att den skyddsnivå som anges i rådsbeslutet respekteras av medlemsländerna. De handlingar som omfattas av beslutet kommer regelmässigt att omfattas av sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess och försvarssekretess. Vi ser ingen anledning att ändra de bestämmelserna som ett resultat av beslutet. Vi har motsvarande arrangemang med NATO och VEU sedan tidigare. Det har inte lett till några inskränkningar i de svenska reglerna.”<sup>69</sup>

Ulf Öberg är av en annan åsikt och menar att medlemsstaterna ”uttryckligen åtagit sig att se till att dessa principer respekteras när en nationell myndighet tar ställning till en begäran om att få ta del av känsliga handlingar.”<sup>70</sup> Dessutom finns det, enligt Öberg, flera andra faktorer som talar för att beslutet skulle vara bindande, dels EU-fördragets grundläggande lojalitetsprincip och dels EU:s arkivförordning<sup>71</sup> som uttryckligen stadgar att medlemsstaterna ska avstå från att ge allmänheten tillgång till sådana handlingar som EU-institutionerna sekretessbelagt.<sup>72</sup>

I en skrivelse från Säkerhetspolisen till Justitiedepartementet har Säkerhetspolisen tolkat 2 art. 2 punkten rådet säkerhetsbestämmelser. Enligt säkerhetspolisens tolkning innebär artikeln att avvikelser i nationella säkerhetsbestämmelser inte behöver korrigeras så länge bestämmelserna inte erbjuder ett lägre skydd än de grundläggande principer och miniminormer för säkerhet som godkänts i beslutet.<sup>73</sup>

Alasdair Roberts beskriver bestämmelsernas räckvidd så här. ”The span of these regulations is not limited to EU institutions: member states also have an obligation min kurs. to adopt appropriate national measures to ensure min kurs. that the Council’s rules on the handling of classified information are respected within their governments. ... EU member states are bound by the requirements min kurs. of Council decision 2001/264/EC.”<sup>74</sup> Även enligt SOU 2003:27 finns det inom Sverige en rättslig förpliktelse att kunna överföra och hantera EU-information mellan Sverige och EU:s institutioner i enlighet med rådets säkerhetsbestämmelser. ”Rådets säkerhetsbestämmelser som medlemsstaterna således är skyldiga att följa min kurs. ,

<sup>69</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 99.

<sup>70</sup> Öberg (2001 A) s. 236.

<sup>71</sup> Förordning 354/83/EEG om allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv.

<sup>72</sup> Nandorf (2001).

<sup>73</sup> Skrivelse (2001-11-30) s. 1.

<sup>74</sup> Roberts (2003) s. 45-46.

kräver av medlemsstaterna att lämpliga åtgärder vidtas för hantering av sekretessbelagda EU-uppgifter.”<sup>75</sup> Att några undantag från EU:s säkerhetsbestämmelser inte har gjorts från svensk sida poängteras i SOU 2004:32.<sup>76</sup>

I Ds 2004:12 görs däremot en annan bedömning.

”Den formulering i beslutet som avser medlemsstaterna kan inte anses innebära att säkerhetsbestämmelserna är direkt bindande för dessa. ... Om syftet hade varit att binda medlemsstaterna hade rådet varit tvunget att anta beslutet på en annan rättslig grund än den som använts. Säkerhetsbestämmelserna är alltså interna föreskrifter för rådet som inte förpliktar Sverige att i den svenska lagstiftningen införa motsvarande regler. ... Rådets säkerhetsbestämmelser skall dock ses som *en rekommendation* min kurs. till medlemsstaterna. Det betyder att Sverige bör se till att det i landet finns ett uppgiftsskydd som ligger på samma nivå som det som återspeglas i bestämmelserna. Det innebär däremot inte att Sverige i detalj behöver avbilda säkerhetsbestämmelserna. Sverige får alltså i enlighet med nationell ordning vidta de åtgärder som Sverige anser lämpliga för att uppnå en god skyddsnivå.”<sup>77</sup>

## 5.2.2 Kommissionens säkerhetsbestämmelser

Kommissionen fattade den 29 november 2001 beslut 2001/844/EG om kommissionens säkerhetsbestämmelser.<sup>78</sup> Av ingressens 1 punkt följer att kommissionens säkerhetsbestämmelser bygger på principerna i rådets säkerhetsbestämmelser. Skälen för kommissionens beslut är att unionens beslutsprocess skall kunna fungera på ett smidigt sätt samt att det för att kommissionens verksamhet skall kunna utvecklas på områden som kräver en hög grad av sekretess bör upprättas ett övergripande säkerhetssystem omfattande kommissionen, andra institutioner, organ och kontor, medlemsstaterna samt andra mottagare av sekretessbelagda uppgifter från EU.

Av ingressens 2 punkt framgår att kommissionen endast kommer tillhandahålla sekretessbelagda EU-uppgifter till de utomstående organ som kan *ge garantier* för att de *har vidtagit alla åtgärder som krävs för att följa dessa bestämmelser*. Detta för att garantera att det säkerhetssystem som upprättas genom denna förordning är effektivt. Enligt 2.2 art. skall medlemsstaterna, andra institutioner, organ och kontor ha tillåtelse att motta sekretessbelagda EU-uppgifter under förutsättning att de *ser till att bestämmelserna följs på deras enheter och i deras kontor*. Enligt bilagan

---

<sup>75</sup> SOU 2003:27, s. 32.

<sup>76</sup> SOU 2004:32, s. 140.

<sup>77</sup> Ds 2004:12, s. 52-53.

<sup>78</sup> Bestämmelserna antogs utan att påverka artikel 255 i fördraget eller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 20 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådet och kommissionens handlingar.

med säkerhetsbestämmelser del I 5.1 art. skall kommissionen se till att gemensamma miniminormer för säkerhet iakttas av alla mottagare av sekretessbelagda EU-uppgifter. Kommissionen får endast tillåta att sekretessbelagda EU-uppgifter vidarebefordras till organ utanför EU-institutionerna om dessa, vid hantering av sekretessbelagda EU-uppgifter, kan *garantera att föreskrifter följs* som minst motsvarar miniminormerna.

### 5.2.3 Diskussion

Enligt Charlotte Cedersciöld och Ulf Öberg avstyrkte Europaparlamentet 1993 ett kommissionsförslag till sekretessförordning med hänvisning till att dessa regler utgjorde ett hot mot enskildas rättssäkerhet och mot nationella offentlighetslagstiftningar. Enligt författarna uppmanades då kommissionen och rådet av Europaparlamentet att återkomma med ett nytt förslag till sekretesslagstiftning. Kommissionen och rådet valde dock att ignorera Europaparlamentet och antog i stället interna sekretessföreskrifter inom ramen för sin interna beslutskompetens.<sup>79</sup>

Som ovan visats går åsikterna isär om i vilken omfattning som Sverige är bundet av rådets säkerhetsbestämmelser. Är rådets säkerhetsbestämmelser enbart interna föreskrifter för rådet eller är Sverige förpliktat att i den svenska lagstiftningen införa motsvarande regler? Som argument för att säkerhetsbestämmelserna inte är bindande för medlemsstaterna har framförts att beslutet i sådana fall skulle ha fattats på annan rättslig grund. Intressant i det sammanhanget är att den rättsliga grunden för beslutet diskuterades under beredningen av ärendet. Europaparlamentet hävdade att det framgår av föremålet för och innehållet i beslutet att det inte är begränsat till aspekter som gäller rådets inre funktion. Kanske är förhållandet att det uppkom en diskussion om den rättsliga grunden för beslutet ett tecken på att beslutet faktiskt går utanför rådets interna funktion och skapar rättsliga skyldigheter för medlemsstaterna.

Rådets beslut har ej fått beteckningen förordning och är därmed inte direkt tillämpligt i medlemsländerna. Det har hävdats att rådets säkerhetsbestämmelser skall ses som en rekommendation vilka enligt artikel 249.4 EG-fördraget inte skall vara bindande. Enligt min uppfattning torde en sådan tolkning inte vara möjligt eftersom det uttryckligen är ett beslut och beslut *skall* enligt 245.4 EG-fördraget *till alla delar vara bindande för dem som det är riktat till*. Om rådet hade velat att säkerhetsbestämmelserna endast skulle ses som en rekommendation hade det troligen valt den beslutsformen.

Vidare framgår av del I 1 punkten att säkerhetsbestämmelserna fastslår de grundläggande principer och mininormer för säkerhet som *skall* tillämpas av rådet, rådets generalsekretariat, medlemsstaterna och av Europeiska

---

<sup>79</sup> Cedersciöld & Öberg (2002) s. 745.

unionens decentraliserade myndigheter. Om det är frivilligt för medlemsstaterna att uppfylla kraven enligt säkerhetsbestämmelserna borde det ha stått *bör* istället för *skall*. Rådets säkerhetsbestämmelser är vidare mycket detaljerade och några undantag från dem ha inte gjorts från svensk sida. Även detta tyder på att Sverige har åtagit sig att följa dem. Att hävda att bestämmelserna bara behöver *respekteras* verkar snarast vara en lek med ord. Dessutom är det konstigt att hävda att bestämmelserna inte är bindande när hela intentionen med bestämmelserna är att skapa ett övergripande säkerhetssystem för informationsutbyte av känsliga handlingar inom EU. Att hävda att säkerhetsbestämmelserna inte har *några effekter* på gällande svenska regler måste sålunda vara en underdrift.

Ett annat argument för att medlemsstaterna är bundna av rådets säkerhetsbestämmelser är lojalitetsprincipen i artikel 10 EG-fördraget. Medlemsstaterna skall säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget och institutionernas åtgärder. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och skall avstå från varje vidare åtgärd som kan äventyra uppnåendet av fördragets mål. EG-domstolen tillämpar artikel 10 som en självständig grund för medlemsstaternas skyldigheter och principen har därigenom fått stor betydelse som grundläggande norm inom EU. Lojalitetsplikten innebär bl.a. att medlemsländernas domstolar och myndigheter har att tolka nationell rätt i överensstämmelse med gemenskapsrätten och att om en sådan tolkning inte är möjlig så är medlemsländerna skyldiga att ändra sin lagstiftning.<sup>80</sup>

Det verkar som att rådets beslut om säkerhetsbestämmelser i realiteten är bindande för andra än rådet och sålunda inte begränsat enbart till aspekter som gäller rådets inre funktion. Min uppfattning är att Säkerhetspolisen gjort en rimlig tolkning av den nationella bundenheten av säkerhetsbestämmelserna, att avvikelser i nationella säkerhetsbestämmelser inte behöver korrigeras så länge de inte erbjuder ett lägre skydd. Sverige torde sålunda vara skyldigt att se till att det finns ett uppgiftsskydd som ligger på samma nivå som det som återspeglas i bestämmelserna. Detta innebär dock inte att säkerhetsbestämmelserna i detalj behöver avbildas.

### 5.3 Sammanfattande kommentarer

Sverige har genom säkerhetsavtal med VEU och NATO åtagit sig att skydda och garantera säkerhet för sekretessbelagd information enligt organisationernas säkerhetsbestämmelser. Säkerhetsavtalen har ingåtts för att parterna inom humanitära, fredsbevarande och krishanterande missioner skall kunna utbyta sekretessbelagd information. För att arbetet inom EU skall kunna utvecklas även på områden som kräver sekretess har det varit nödvändigt för unionen att anta säkerhetsbestämmelser om hanteringen av sekretessbelagda EU-uppgifter. Genom rådets och kommissionens säkerhetsbestämmelser har reglerna för skydd av känslig information

---

<sup>80</sup> Bernitz & Kjellgren (1999) s. 101-102; Prop. 1994/95:112, s. 16-17.

harmoniserats mellan EU:s institutioner vilket ökar förutsättningarna för utbyte av sådan information. EU:s säkerhetsbestämmelser gäller inte enbart information rörande EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik utan har en generell räckvidd.

Ovan har visats att NATO har haft ett stort inflytande över utarbetandet av EU-institutionernas säkerhetsbestämmelser. Det har även visats att de olika organisationernas säkerhetsbestämmelser bygger på varandra och därmed troligen i huvudsak är överensstämmande. Sverige har åtagit sig att följa dessa säkerhetsbestämmelser och frågan är om den svenska lagstiftningen håller en sådan föreskriven skyddsnivå som krävs eller om lagstiftningen behöver kompletteras eller ändras i något avseende.

# 6 De internationella säkerhetsbestämmelsernas förenlighet med offentlighetsprincipen

## 6.1 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

### 6.1.1 Upphovsmannens kontroll

Enligt del I 22 punkten rådets säkerhetsbestämmelser skall beslut att lämna ut sekretessbelagda EU-uppgifter där rådet är upphovsman till tredje land eller internationell organisation fattas av rådet. Om rådet inte är upphovsman så skall rådet först söka tillstånd av upphovsmannen. Vidare stadgas i del II avsnitt III 2 punkten att ansvaret för att sekretessbelägga uppgifter och för eventuell senare inplacering i en lägre sekretessgrad eller för hävande av sekretessen helt vilar på upphovsmannen. Likalydande bestämmelse finns i 17.1 art. kommissionens säkerhetsbestämmelser.

Enligt 2 kap. 14 § 1 st. tryckfrihetsförordningen skall en begäran att få ta del av allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. I 11 kap. 7 § regeringsformen beskrivs den s.k. *självständighetsprincipen* som innebär att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Bedömningen om en handling är offentlig eller hemlig görs när handlingen begärs utlämnad. En allmän handling som får lämnas ut skall enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen lämnas ut genast eller så snart det är möjligt.

I säkerhetsavtalet mellan Sverige och WEU stadgas i 1 art. 2 § att parterna skall ”maintain the security classification established by the other Party with respect to information and material originating from that Party and safeguard such information and material accordingly.” Vidare skall parterna enligt 3 § ”not use such information for purposes other than those established by the originator and those for which the information is exchanged.” Parterna har dessutom enligt 4 § en skyldighet att ”not disclose such information and material to third parties without the consent of the originating authority.” Enligt Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet var det stora problemet inför undertecknandet av säkerhetsavtalet att formuleringen i 1 art. 4 § strider mot självständighetsprincipen i 11 kap 7 § regeringsformen. Detta dilemma löstes genom att Sverige till avtalet fogade en unilateral deklARATION, *Declaration by Sweden concerning the Security Agreement between Wes-*

tern European Union and Sweden, där Sverige förklarar att Sverige kommer att tillämpa tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om någon begär att få ta del av handlingar från VEU.<sup>81</sup> Sverige redogör också för utrikessekretessen. I deklarationen skrivs följande.

”Article 1 paragraph four of the Security Agreement between Western European Union (WEU) and Sweden should be interpreted as follows in order to meet the requirements of the regulation in the Swedish Constitution of the principle of Public Access to Official Documents. A Swedish authority shall *always* min kurs. consult the foreign or intergovernmental from which the information has originated, in this case the WEU, before taking *any* min kurs. decision to grant third parties access to classified information. Sweden is aware that if, after such mandatory consultation, WEU has made it clear that it does not consent to the disclosure of information and, nevertheless, a Swedish authority would disclose the information, Sweden’s action would disturb relations between Sweden and the WEU.”<sup>82</sup>

I NATO:s säkerhetsbestämmelser C-M(55)15(Final) enclosure ”C” sektion II 8 art. stadgas att ordet ”NATO” på en handling innebär ”that the document is the property of NATO and if bearing a security grading may not be passed outside the Organization except by the originator or with his consent.” Vidare stadgas att ”the marking NATO will be applied to all copies prepared for circulation within the North Atlantic Treaty Organization of SECRET, RESTRICTED and UNCLASSIFIED documents.” Likalydande bestämmelse finns inom VEU.<sup>83</sup>

Denna typ av regler kallar Alasdair Roberts för ”*the principle of originator controle*” vilka ger medlemsländer och mellanfolkliga organisationer rätten att begränsa spridningen av information som cirkulerar.<sup>84</sup> Enligt Alasdair Roberts är effekten av NATO:s säkerhets- och sekretessöverenskommelser ”to deny any domestic actors, including the courts, the opportunity to make their own decisions about the disclosure of information within a certain policy domain.” Stater som har ingått en säkerhets- och sekretessöverenskommelser med NATO kan sålunda vänta sig en absolut sekretess.<sup>85</sup>

Vänsterpartiets ledamot anförde vid EU-nämndens sammanträde att förhållandet att handlingar endast får lämnas ut efter tillstånd av den som upprättat handlingarna kan komma i konflikt med den självständiga myndighetsprövningen. Ledamoten anförde vidare att Sverige genom att anta rådets säkerhetsbestämmelser faktiskt åtagit sig att inte häva sekretess

---

<sup>81</sup> Brev (2004-03-24).

<sup>82</sup> *Declaration by Sweden concerning the Security Agreement between Western European Union and Sweden*, av mars 1997.

<sup>83</sup> VEU:s säkerhetsbestämmelser section II 8-9 §§.

<sup>84</sup> Roberts (2003) s. 12-15.

<sup>85</sup> Roberts (2003) s. 42-43.

utan tillstånd av den som utfärdat handlingen och att det är orimligt att åta sig något utan att mena något med det.<sup>86</sup> Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet anförde därefter. ”Jag menar nog att det är fel att säga att svenska myndigheter måste fråga om lov innan de får lämna ut sina dokument för det kommer fortfarande att vara svenska myndigheter som enligt svensk lagstiftning suveränt prövar om en handling ska lämnas ut. Sedan kan det i något fall hända att någon myndighet lämnar ut en handling och det kan göras gällande att det borde man inte ha gjort. Men avgörandet har den svenska myndigheten.”<sup>87</sup>

Ulf Öberg har ifrågasatt huruvida rådets säkerhetsföreskrifter är förenliga med den svenska offentlighetsprincipen i och med att rådet/upphovsmannen har en vetorätt i fråga av om att få ta del av handlingar hos svenska myndigheter.<sup>88</sup> Han är mycket tveksam till regeringens agerande vid antagandet av rådets säkerhetsbestämmelser och säger. ”Jag har svårt att komma till någon annan slutsats än att det här beslutet skulle strida mot svensk grundlag.”<sup>89</sup>

## 6.1.2 Diskussion

Ovan har visats att det råder delade meningar om de internationella säkerhetsbestämmelsernas överensstämmelse med svensk lag. Bedömningen att den svenska lagstiftningen inte behöver ändras och att offentlighetsprincipen inte heller i övrigt inskränks som följd av säkerhetsbestämmelserna kan diskuteras. Vid utlämnande av en handling skall myndighet enligt svensk rätt i varje enskilt fall göra en självständig skadebedömning och inte enbart rätta sig efter en mellanfolklig organisations sekretessbeläggning. Den internationellt vedertagna normen om ”the principle of originator control” är sålunda främmande för det svenska rättssystemet och får vissa verkningar. När ett dokument från en mellanfolklig organisation anländer till Sverige uppstår frågan om den myndighet som innehar handlingen skall respektera organisationens syn på vad som skall vara sekretessbelagt eller om myndigheten skall göra en egen prövning enligt svenska regler och därefter kanske offentliggöra internationellt sekretessbelagd information.

Spänningen mellan den svenska offentlighetsprincipen och ”the principle of originator control” är tydlig i den deklaration som Sverige bifogat till säkerhetsavtalet mellan Sverige och VEU. I deklarationen försöker Sverige behålla formen för nationella bestämmelser och samtidigt anpassa dem till internationella regler. Sverige hävdar först sin rätt att fatta sina egna beslut om utlämnande av VEU-dokument men erkänner därefter att *varje* utlämnande av VEU-information utan samtycke skulle störa relationerna med VEU. I själva verket betyder detta som Alasdair Roberts uttrycker det. ”Sweden acknowledges its willingness to give the WEU a veto on

---

<sup>86</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-02-23) anf. 55 och 57 Lars Ohly (v).

<sup>87</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-02-23) anf. 56.

<sup>88</sup> Öberg (2001 B) s. 398.

<sup>89</sup> Nandorf (2001).



disclosure, although the decision will be cloaked in the form of a calculation by national policymakers about the substantive harm likely to be caused by the release of WEU documents.”<sup>90</sup> Sverige gör i deklarationen en ensidig förklaring genom vilken Sverige i själva verket lämnar ifrån sig självständighetsprincipen. Det veto som Sverige sålunda gett VEU genom säkerhetsavtalet i fråga om utlämnade av allmänna handlingar och troligtvis även gett NATO enligt motsvarande säkerhetsavtal mellan Sverige och NATO är oförenligt med svensk grundlag och sekretesslag. Ifrågasätts kan även dylika säkerhetsavtals giltighet. Att i varje enskilt fall invänta en mellanfolklig organisations bedömning innan en handling får lämnas ut kan ta lång tid och skulle därmed kunna strida mot bestämmelsen i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen om att allmän handling som får lämnas ut på begäran genast skall tillhandahållas.

Tidigare nationella områden har i och med Sveriges mellanfolkliga samarbeten blivit internationella och utrikessekretessen tillämplig. Gränsen för utrikessekretessen är i dessa sammanhang dock oklar. Det raka skaderekvisitet i utrikessekretessen infördes för att öka öppenheten, men den hindrar inte på något vis sekretess där sådan anses behövas. Att nonchalera en hemligstämpel som åsatts av en mellanfolklig organisation kan ju alltid sägas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Det raka skaderekvisitet ger sålunda utrymme för största möjliga öppenhet men samtidigt också för största möjliga tystnad. Genom att inrymma hänsynstagande till upphovsmannens önskemål vid skadeprövningen blir resultatet detsamma som om man skulle införa absolut sekretess för internationellt sekretess-belagda handlingar. Graden av öppenhet blir vid en sådan lösning beroende av i vilken utsträckning som hemligstämpling används av mellanfolkliga organisationer och det uppstår en situation där mellanfolkliga organisationer, inte svenska departement och myndigheter, ges makt att avgöra vilka uppgifter som ska vara sekretessbelagda även i Sverige. Sverige är enligt dessa mellanfolkliga säkerhetsbestämmelser ej tvungat att överge offentlighetsprincipen som sådan men säkerhetsbestämmelserna kan medföra mer hemligstämpling av handlingar hos de svenska myndigheterna. På så sätt skulle principen om allmänna handlingars offentlighet successivt kunna komma att urholkas trots att den grundlagsfästa principen som sådan står kvar oförändrad. Det finns sålunda en risk för att de internationella säkerhetsbestämmelserna kan komma att lägga sig över den svenska förvaltningen och därmed hindra öppenheten i Sverige.

---

<sup>90</sup> Roberts (2003) s. 43.

## 6.2 Differentierade sekretessgrader

### 6.2.1 Fyra sekretessgrader

Under del II avsnitt II 1-4 punkten rådets säkerhetsbestämmelser finns regler om säkerhetsklassning och sekretessgrader. Uppgifter kan placeras in i fyra olika sekretessgrader. Sekretessgraden EU TOP SECRET skall endast användas för uppgifter och materiel vilkas röjande utan tillstånd skulle kunna vålla Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstater väsentliga intressen *synnerligen allvarlig skada* (synnerligt men). Nästa sekretessgrad, SECRET UE, skall endast användas för uppgifter och materiel vilkas röjande utan tillstånd skulle kunna vålla Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen *allvarlig skada* (icke obetydligt men). Sekretessgraden CONFIDENTIEL UE skall användas för uppgifter och materiel vilkas röjande utan tillstånd skulle kunna vålla Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen *skada* (ringa men). Den lägsta sekretessgraden, RESTREINT UE, skall användas för uppgifter och materiel vilkas röjande utan tillstånd skulle kunna vara *till nackdel* för Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters intressen. Även kommissionen, VEU och NATO använder sig av dessa fyra sekretessgrader.<sup>91</sup> Enligt del II avsnitt II 7 punkten rådets säkerhetsbestämmelser skall säkerhetsklassningen av en handling som helhet vara densamma som den del som fått den högst sekretessgraden. Dessa bestämmelser finns även i 4.3 art. e kommissionens säkerhetsbestämmelser.

Sverige skyddar hemliga uppgifter utifrån två informationssäkerhetsklasser, KVALIFICERAT HEMLIG och HEMLIG. Viktigt enligt svensk lag är stadgandet i 1 kap. 1 § sekretesslagen om förbud att röja *uppgift* och inte förbud att röja handling.

Vid EU-nämndens sammanträde ville vänsterpartiets ledamot ha en kommentar till bestämmelsen om att högsta säkerhetsklassning gäller för alla delar av en handling. ”Om vissa delar av en handling har hög säkerhetsklass kommer alla delar av handlingen att ha samma säkerhetsklass. ... Det innebär att det kan finnas ett högt säkerhetsklassat material tillsammans med andra delar som har mycket lägre säkerhetsklass eller ingen säkerhetsklass alls men där i princip hela handlingen inte kommer att kunna lämnas ut till någon del på grund av den höga säkerhetsklassningen för en del av handlingen.”<sup>92</sup> Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet anförde som svar följande.

” I hanteringen bestämmer man enligt sekretesslagen att det finns en sekretessbelagd uppgift i en handling. Det kan vara en enstaka

<sup>91</sup> Kommissionens säkerhetsbestämmelser 16 kap. 1 §; VEU:s säkerhetsbestämmelser sektion II; NATO:s säkerhetsbestämmelser C-M(55)15(Final) Enclosure ”C” section II.

<sup>92</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 100 Lars Ohly (v).

mening eller bara en liten punkt. Men även om handlingen till huvuddelen är öppen hanteras den enligt den lilla del som är hemlig. ... I det sammanhanget är det väl också viktigt att komma ihåg den här skillnaden mellan den svenska lagstiftningen och den europeiska traditionen. I övriga länder och inom institutionerna har man ju det här tänkandet att hemligheter gäller en handling. I Sverige stipulerar ju sekretesslagen att hemligheter gäller den enstaka uppgiften. Man kan väl se att den praktiska erfarenheten visar att de här olika sekretess- eller säkerhetsklasserna som institutionerna sätter har en indirekt betydelse. När det gäller dokument som är betecknade som restricted kan man lämna ut huvuddelen, medan huvuddelen kanske är hemlig när det gäller dokument som är betecknade som confidential. Men det är ju ändå en skillnad. Det görs en individuell prövning av den enstaka uppgiften hos en svensk myndighet enligt svensk lagstiftning.”<sup>93</sup>

## 6.2.2 Diskussion

I Sverige skyddas sekretessbelagda uppgifter utifrån två sekretessgrader medan det internationellt finns fyra. I SOU 1995:53 konstaterades att uppgifter i handlingar som har någon av beteckningarna SECRET eller CONFIDENTIAL som regel inte orsakar några praktiska sekretessproblem på grund av att sådana handlingar nästan alltid innehåller uppgifter av sådan karaktär att ett offentliggörande av dem skulle skada förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation och därmed omfattas av sekretess. Vidare skrivs att beteckningen RESTRICTED däremot är en relativt svag grad av sekretess som kan förekomma på de flesta handlingar. Beträffande sådana handlingar finns det enligt utredningen således ett betydande rättsligt utrymme för svensk öppenhet.<sup>94</sup> Den svenska sekretesslagen syftar endast till att skydda intressen där behovet av sekretess är särskilt starkt. Sverige kan sålunda endast med hänvisning till sekretesslagen ge skydd för uppgifter om skaderekvisitet i aktuell paragraf är uppfyllt. Både försvarssekretessen och utrikessekretessen är utformade med ett s.k. rakt skaderekvisit. Särskilt beträffande utrikessekretessen så anges det i förarbetena att skadebegreppet inte skall ges en alltför vid innebörd. Det är således oklart om Sverige med nu gällande sekretesslag kan sekretessbelägga handlingar enligt de fyra internationella sekretessgraderna, i alla fall avseende de två lägsta sekretessgraderna. Gränserna mellan de olika sekretessgraderna är dessutom vaga.

En annan aspekt avseende de fyra internationella sekretessgraderna är att sekretess enligt sekretesslagen gäller för en uppgift som sådan och inte för handlingar. När en handling begärs utlämnad i Sverige skall myndigheten göra en skadebedömning för varje uppgift som finns i handlingen och inte enbart avseende handlingen som sådan. Ytterligare en aspekt på de

---

<sup>93</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 112.

<sup>94</sup> SOU 1995:53, s. 95-96.

differentierade sekretessgraderna är att det finns risk för att detta sekretessgraderingssystem uppmuntrar till överklassificering. Faktumet att även mindre känslig information omfattas av säkerhetsklassning ledde vid antagandet av NATO:s säkerhetsbestämmelser till att två regeringar, Norge och Danmark, lämnade ett gemensamt förslag till förenkling av säkerhetsklassningssystemet. Regeringarna ansåg att graden RESTRICTED borde tas bort. Den norska regeringen ”felt that this grading was superfluous, and that its definition as well as the rules governing the safeguarding of document so graded were so vague that they might lead to confusion instead of contribution to overall NATO security.” De flesta andra nationer var av en annan åsikt och ”for the sake of unity” så drog Norge tillbaka sitt förslag.<sup>95</sup> Risken för överklassificering torde vara särskilt stor i kombination med ”the principle of the originator controle”. NATO:s säkerhetsbestämmelser C-M(2002)49 med beteckningen UNCLASSIFIED lämnas exempelvis inte ut i Sverige, förmodligen på grund av att NATO motsatt sig ett sådant utlämnande.

## 6.3 Särskilt om meddelarfriheten

### 6.3.1 Risk för konflikt med meddelarfriheten

Enligt del II avsnitt I 2 punkten rådets säkerhetsbestämmelser skall generalsekreteraren/den högre representanten bl.a. utreda och begära en utredning om läckor av sekretessbelagda EU-uppgifter, som enligt prima facie-bevis har inträffat vid generalsekretariatet eller vid någon av de decentraliserade EU-myndigheterna. Generalsekreteraren skall dessutom begära att berörda säkerhetsmyndigheter inleder utredningar när man misstänker läckor av sekretessbelagda EU-uppgifter utanför generalsekretariatet eller de decentraliserade EU-myndigheterna. Motsvarande bestämmelse finns i kommissionens, VEU:s och NATO:s säkerhetsbestämmelser.<sup>96</sup>

Den svenska meddelarfriheten kombineras med ett *anonymitetsskydd* och ett *förbud mot att efterforska uppgiftslämnare*.<sup>97</sup> Den som tagit emot en uppgift för publicering med stöd av meddelarfriheten har tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet. Denna tystnadsplikt kan dock brytas under vissa förutsättningar.<sup>98</sup> Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska t.ex. vem som har lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten. Efterforskning får dock ske om det behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsförordningen. I

---

<sup>95</sup> Roberts (2003) s. 32.

<sup>96</sup> Kommissionens säkerhetsbestämmelser del II 11 kap. c; VEU:s säkerhetsbestämmelser sektion I; Nato:s säkerhetsbestämmelser C-M(55)12(Final) enclosure ”C” section I.

<sup>97</sup> Anonymitetsskyddet regleras 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen medan förbudet mot att efterforskar uppgiftslämnare regleras i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

<sup>98</sup> Enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Sverige är det sålunda i princip endast tillåtet att efterforska källor när någon läckt information som är så pass känslig att den sätter rikets säkerhet i fara eller annars skadar landet allvarligt och då görs efterforskningen i syfte att åtala personen.

Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet har i en promemoria utrett säkerhetsbestämmelsernas överensstämmelser med meddelarfriheten.

”Rådsbeslutet innehåller inte några undantag från förbudet att röja sekretesskyddade uppgifter som motsvarar den svenska meddelarfriheten. Det skulle med anledning härav kunna ifrågasättas om den svenska lagstiftningen helt uppfyller de krav som rådsbeslutet ställer på skyddsnivån för sekretessbelagd information i medlemsstaterna. Härvid är först att märka att meddelarfriheten ingalunda gäller oinskränkt. ... Avgörande för bedömningen om den svenska meddelarfriheten är godtagbar utifrån rådsbeslutets krav är emellertid att beslutet, på sätt framgår av artikel 2.2, inte syftar till att uppnå någon parallellitet mellan rådsbeslutets detaljerade föreskrifter och medlemsstaternas nationella ordningar. Rådsbeslutet går inte längre än att fordra att medlemsstaterna förmår att respektera beslutet. ... Medlemsstaterna har alltså förbehållits ett stort utrymme för egna bedömningar av vad som krävs av dem. I detta avseende är det naturligtvis inte bara den nationella lagstiftningens utformning som är relevant, utan också tillämpningen av denna och såsom beträffande de befintliga säkerhetsavtalen med NATO och VEU erfarenheter av hur en sådan bestämmelse som den om meddelarfrihet har fungerat i praktiken. Mot denna bakgrund finns det inget som talar för att Sverige skulle vara skyldig att inskränka meddelarfriheten med anledning av det nu aktuella rådsbeslutet.”<sup>99</sup>

Problematiken kring meddelarfriheten har även kommenterats vid EU-nämndens sammanträde av departementsrådet Mårten Grunditz.

”Även här bör man uppmärksamma att det handlar om att respektera beslutet. Vi har då möjlighet att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med våra nationella ordningar. Vi bedömer alltså att det finns ett stort utrymme för egna bedömningar av vad som krävs. Också på den här punkten har vi erfarenheter av NATO och VEU. Dessa erfarenheter ger inget stöd för att vi skulle vara skyldiga att inskränka meddelarfriheten som en anledning av det här beslutet.”<sup>100</sup>

Vänsterpartiets ledamot var dock av en annan uppfattning och anförde.

---

<sup>99</sup> Promemoria (2001-02-26) s. 2.

<sup>100</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 99 .

”När det gäller meddelarfriheten står det ju i förslaget till säkerhetsordning att generalsekreteraren, den högre representanten, är ansvarig för att utreda eller begära utredning av läckor. ... Det här är en skrivning som trots det som har sagts om det här beslutet tillämpning, även kan innebära efterforskning i Sverige. Det står ju att det även gäller EU-uppgifter som finns utanför generalsekretariatet eller de decentraliserade EU-myndigheterna. Det kan då gälla t.ex. EU-kommissionens kontor i Sverige eller myndigheter i Sverige som har att hantera sekretessbelagda uppgifter från rådet.”<sup>101</sup>

Berndt Fredriksson, departementsråd, Utikesdepartementet anförde därefter att ”den rimliga tolkningen är att i Sverige gäller svensk lagstiftning. ... att meddelarfriheten inte är total eller absolut, utan det finns begränsningar. Det är det som regleras i 16 kap. sekretesslagen. Och detta måste tolkas på det sättet att om en svensk tjänsteman överskrider de begränsningar som gäller för meddelarfriheten i Sverige har man rätt att inleda en undersökning. Att den högre representanten finns med i bilden är väl bara en konsekvens av den här konstruktionen.”<sup>102</sup>

### 6.3.2 Diskussion

Den svenska meddelarfriheten åtnjuter ett starkt skydd i Sverige och är tämligen unik vid en internationell jämförelse av offentlighetsprinciper. Ovan har framgått att den svenska meddelarfriheten helt saknar motsvarighet inom de mellanfolkliga säkerhetsbestämmelserna. Den rimliga tolkningen av gällande svensk rätt torde vara att sekretess från en mellanfolklig organisation inte automatiskt skall bryta meddelarfriheten. Bedömningen skall istället ske utifrån samma kriterier som gäller för andra tystnadsplikter. Det är tydligt att det inom EU-samarbetet utväxlas åtskilliga uppgifter som inte är av den digniteten att meddelarfriheten viker enligt svensk rätt. Om en offentligt anställd vid en svensk myndighet bryter sin tystnadsplikt genom att röja innehållet i ett hemligstämplat dokument från en mellanfolklig organisation kan han sålunda straffas härför enligt svensk rätt endast i mera allvarliga fall. Det finns dock en risk för att andra medlemsländer eller mellanfolkliga organisationer kommer att reagera om den svenska meddelarfriheten utnyttjas utan att det beivras.

---

<sup>101</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 100 Lars Ohly (v).

<sup>102</sup> Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) anf. 116.

## 6.4 Sekretessbrott och röjande av internationellt sekretessbelagda uppgifter

### 6.4.1 Omfattningen av sekretessbrott

Enligt avsnitt X 1 punkten rådets säkerhetsbestämmelser inträffar sekretessbrott som resultatet av en handling eller försummelse som står i strid med rådets eller nationella säkerhetsbestämmelser vilken kan medföra att sekretessbelagda EU-uppgifter röjs. Enligt 5 punkten skall en säkerhetsmyndighet<sup>103</sup> när den upptäcker eller informeras om ett sekretessbrott som gäller sekretessbelagda EU-uppgifter eller förlust eller försvinnande av sekretessbelagt EU-materiel vidta lämpliga åtgärder för att fastställa fakta, bedöma skadan som skett och försöka minimera den, förebygga upprepning samt informera lämpliga myndigheter om effekten av sekretessbrott. I 6 punkten stadgas att det åligger varje säkerhetsmyndighet att så snart som den underrättats om att ett sådant sekretessbrott kan ha inträffat omedelbart rapportera detta. Enligt 10 punkten skall varje person som är ansvarig för röjande av sekretessbelagda EU-uppgifter underkastas disciplinära åtgärder enligt de relevanta reglerna och bestämmelserna. Sådana åtgärder skall inte påverka eventuella rättsliga åtgärder. I NATO:s säkerhetsbestämmelser C-M (55)15(Final) klargörs dessutom i enclosure C section IX artikel 10 att "it is expected that disciplinary action will be taken against any individual who is responsible for the compromise of NATO classified information". Motsvarande bestämmelse finns i VEU:s säkerhetsbestämmelser sektion IX.

### 6.4.2 Diskussion

Det finns skillnader mellan de internationella säkerhetsbestämmelser och svensk rätt även på det straffrättsliga området. För brott mot rikets säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken kan endast den dömas som röjer uppgift som kan medföra men för rikets säkerhet eller eljest för rikets säkerhet. Om ett röjande står i strid med någon mellanfolklig organisations säkerhetsbestämmelser eller om röjandet skulle innebära men för den mellanfolkliga organisationen eller annan stat utan att utan att innebära men för rikets säkerhet kan personen sålunda inte dömas för brott enligt detta kapitel.

Frågan om brott mot en gemenskapsrättslig sekretessregel som helt eller delvis avviker från sekretesslagens föreskrifter kan beivras med stöd av 20 kap. 3 § brottsbalken diskuterades i prop. 1994/95:112. Där påpekades att en EG-förordning borde vara att anse som "annan författning" om det är fråga om direkt tillämplig rätt som beslutats med stöd av överlåtna normgivningsbefogenheter. Därefter konstaterades dock att det inte är förenligt med legalitetsprincipen att utan ändring av 20 kap. 3 § brottsbalken låta dess beskrivning av den brottsliga gärningen utvidgas till att omfatta också brott

---

<sup>103</sup> Enligt Rådets beslut (2001/264/EG) om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser tillägg 1 är den nationella säkerhetsmyndigheten i Sverige Utrikesdepartementet.

mot tystnadsplikter som följer av föreskrifter av ett slag som inte hittills rymts inom dess tillämpningsområde och som inte heller var kända när den nuvarande avgränsningen beslutades.<sup>104</sup> Det samma torde gälla för mellanfolkliga sekretessbestämmelser. Det kan inte anses förenligt med legalitetsprincipen att i begreppet ”annan författning” inbegripa mellanfolkliga säkerhetsbestämmelser utan ändring i straffbestämmelsen. Den förväntan som mellanfolkliga organisationer och andra medlemsstater kan tänkas ha på Sverige att Sverige skall vidta åtgärder mot person som är ansvarig för att ha äventyrat internationellt sekretessbelagd information kan Sverige sålunda endast uppfylla i den mån som röjande är straffbelagt enligt gällande svensk rätt. Även här finns det sålunda en risk för irritation från att andra medlemsländer eller mellanfolkliga organisationer.

## 6.5 Sammanfattande kommentarer

Ovan har en genomgång gjorts av några aspekter på de internationella säkerhetsbestämmelsernas inverkan på offentlighetsprincipen. Enligt de internationella bestämmelserna är det upphovsmannen som avgör om en handling skall lämnas ut. Upphovsmannen ansvarar även för att sekretessbelägga uppgifter och för eventuell senare inplacering i en lägre sekretessgrad. Den internationellt vedertagna normen om ”the principle of originator control” är främmande för det svenska rättssystemet och strider helt klart mot myndigheternas grundlagsstadgade självständighetsprincip. En annan aspekt är de differentierade sekretessgraderna. I Sverige skyddas sekretessbelagd information utifrån två sekretessgrader medan det internationellt finns fyra. De internationellt differentierade sekretessgraderna överensstämmer inte med de svenska och det kan ifrågasättas om samtliga internationella sekretessgrader omfattas av sekretesslagen.

Det finns krav enligt de internationella säkerhetsbestämmelserna på att läckor av sekretessbelagda EU-uppgifter som har inträffat vid generalsekretariatet eller vid någon av de decentraliserade EU-myndigheterna skall utredas. Den svenska meddelarfriheten saknar helt motsvarighet inom de mellanfolkliga säkerhetsbestämmelserna och det finns en risk för att andra medlemsländer eller organisationer kommer att reagera om denna frihet utnyttjas. Det verkar dessutom enligt säkerhetsbestämmelserna finnas en förväntan att Sverige skall vidta åtgärder mot personer som är ansvariga för att ha äventyrat internationellt sekretessbelagd information. Med hänvisning till legalitetsprincipen kan Sverige dock endast uppfylla denna förväntan i den mån som röjandet är straffbelagt enligt gällande svensk rätt. De internationella säkerhetsbestämmelsernas är sålunda i flera avseenden oförenliga med den svenska offentlighetsprincipen. I nästa kapitel skall redogöras för säkerhetsbestämmelsernas inverkan på det svenska säkerhetsskyddet.

---

<sup>104</sup> Prop. 1994/95:112, s. 22.



# 7 Säkerhetsskydd för internationellt sekretessbelagda uppgifter

## 7.1 Bestämmelser om skydd av uppgifter

### 7.1.1 Sekretessbelagda uppgifter

I del I 2 punkten rådets säkerhetsbestämmelser anges att ”sekretessbelagda EU-uppgifter” omfattar alla uppgifter och all materiel som om de röjdes obehörigen skulle kunna skada EU:s intressen i olika hög grad eller en eller flera av dess medlemsstaters intressen oavsett om upphovet till uppgifterna finns inom EU eller de har erhållits från en medlemsstat, tredje land eller internationella organisationer. Liknande bestämmelser finns i kommissionens, VEU:s och NATO:s säkerhetsbestämmelser.<sup>105</sup>

Enligt 4 § 1 punkten säkerhetsskyddsförordningen avses med ”hemlig uppgift” bara sådana uppgifter som omfattas av sekretesslagen *och* som samtidigt rör rikets säkerhet. Säkerhetsskyddslagen gäller således bara en mindre del av alla uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen och den gäller inte heller för uppgifter som är skyddsvärda av andra skäl än till följd av sekretess enligt sekretesslagen.<sup>106</sup>

Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet anfört att samtliga uppgifter som utgör sekretessbelagda EU-uppgifter inte omfattas av säkerhetsskyddslagens regler. Säkerhetspolisens uppfattning är följande. De uppgifter som faller under begreppet sekretessbelagda EU-uppgifter torde i betydande utsträckning vara sådana som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen och som kan anses röra rikets säkerhet. Uppgifterna kommer härigenom att omfattas av säkerhetsskyddslagens regler. De sekretessbelagda EU-uppgifter som enbart kan skada en viss medlemsstats intressen kommer dock bara i begränsad omfattning kunna anses röra rikets säkerhet. Det är sannolikt inte heller så att samtliga uppgifter som skulle kunna skada EU:s intressen kan anses omfattas av begreppet. Även om denna typ av uppgifter omfattas av sekretess enligt sekretesslagen innebär det att uppgifterna inte kommer att falla under säkerhetsskyddslagens regler. Med den nuvarande definitionen av säkerhetsskydd saknar därför svenska myndigheter i vissa fall nationella regler till stöd för att meddela bindande föreskrifter om säkerhetsskydd för sekretessbelagda EU-uppgifter som faller

---

<sup>105</sup> Kommissionens säkerhetsbestämmelser 4 kap. 2 a §; VEU:s säkerhetsbestämmelser Introduction art. 2; Nato:s säkerhetsbestämmelser C-M(55)12(Final) enclosure C Introduction art. 2.

<sup>106</sup> SOU 2003:27, s. 33.

utanför lagstiftningen. Ett frivilligt säkerhetsskydd kan enligt Säkerhetspolisens mening inte anses tillfredsställande eftersom Sverige genom en sådan lösning knappast kan anses följa säkerhetsbestämmelserna och därför att handlingar kan behöva lämnas till myndigheter som av kostnadsskäl väljer bort ett utökat skydd vilket kan medföra en minskad tilltro till det svenska säkerhetsskyddet. Mot denna bakgrund har Säkerhetspolisen föreslagit att begreppet säkerhetsskydd utvidgas till att omfatta också sekretessbelagda uppgifter som Sverige genom åtaganden mot annan stat eller mellanfolklig organisation förbundit sig att skydda.<sup>107</sup>

Även Försvarmakten har i två yttranden påpekat att samtliga uppgifter som utgör sekretessbelagda uppgifter enligt internationella överenskommelser inte omfattas av säkerhetsskyddslagens regler varför säkerhetsprövning inte kan ske för att ge skydd för sådana uppgifter. Någon tillsyns- och föreskriftsrätt föreligger inte heller för Försvarmakten eller Säkerhetspolisen när det gäller hanteringen av dessa typer av uppgifter. Försvarmakten menar att det finns ett behov av att kunna skydda uppgifter som omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen och som *dessutom* omfattas av bestämmelser enligt ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande *utan att vara av betydelse för rikets säkerhet*. Försvarmakten har förespråkat en översyn av hur sekretessbelagda uppgifter och information som förekommer i internationellt samarbete skall skyddas och menar att det kan vara angeläget att skapa en övergripande rättslig reglering för skyddet av sådan information. Försvarmakten påpekar slutligen att alla myndigheter visserligen på eget initiativ i interna bestämmelser kan besluta om ett skydd för sådana uppgifter men att det då inte kan benämnas säkerhetsskydd.<sup>108</sup>

SOU 2003:27 utgår från att en svensk anpassning till internationella normer avseende hantering av skyddsvärd information är eftersträvansvärd och konstaterar att det finns uppgifter som är känsliga och skyddsvärda men som inte omfattas av bestämmelserna om säkerhetsskydd. En framkomlig väg kan enligt utredningen vara att utvidga säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde till att omfatta även annan skyddsvärd information än den som är hemlig med hänsyn till rikets säkerhet. Utredningen ger som förslag att skyddsvärd information skulle kunna definieras såsom av EU eller annan internationell organisation angiven skyddsvärd information. Ett mindre långtgående alternativ skulle kunna vara att regeringen föreskriver att särskilda hanteringsrutiner skall tillämpas för skyddsvärd information hos statliga myndigheter. Utredningen påpekar dock att det i båda fallen är viktigt att vad som skall inrymmas i begreppet ”skyddsvärd information” noga övervägs.<sup>109</sup> Av SOU 2004:32 framgår vidare att flera myndigheter upplever att begreppet rikets säkerhet i 2 kap. 2 § sekretesslagen har en för snäv innebörd och att mycket verksamhet därför faller utanför säkerhetsskyddslagen. Flertalet myndigheter pekar dessutom på problem med

<sup>107</sup> Skrivelse (2001-11-30) s. 1-3 och bilaga 1.

<sup>108</sup> Yttrande (2003-06-27) Bilaga 1, s. 10-11; Yttrande (2004-01-22) s. 1-2.

<sup>109</sup> SOU 2003:27, s. 32-40.

hanteringen av uppgifter som omfattas av sekretess men som inte rör rikets säkerhet. Av utredningen följer att det kan finnas anledning att analysera säkerhetsskyddslagen närmare.<sup>110</sup>

I Ds 2004:12 konstateras däremot att det inte är nödvändigt att utvidga det svenska säkerhetsskyddsbegreppet på grund av att rådets säkerhetsbestämmelserna inte är bindande för Sverige. Vidare anför i promemorian att den svenska lagstiftningen och tillämpningen av den i internationella sammanhang, t.ex. i samarbetet med VEU och NATO, hitintills har ansetts motsvara vad som krävs av Sverige i dessa situationer. Något hinder mot att beakta andra möjliga åtgärder för att skydda sekretessbelagda EU-uppgifter såsom möjligheten att tillsynsmyndigheterna för sin interna förvaring meddelar föreskrifter om hur sådana uppgifter skall hanteras och informerar andra myndigheter om att det bör agera på motsvarande sätt kan enligt promemorian inte anses föreligga.<sup>111</sup>

### 7.1.2 Diskussion

Det är angeläget att säkerhetsskyddet är utformat så att det inte försvårar det internationella samarbetet. Det har i olika sammanhang påtalats behov av översyn av säkerhetsskyddslagen för att statsförvaltningen skall kunna möta säkerhetsskyddskraven enligt internationella säkerhetsskyddsåtaganden. Det finns ett ökat behov av att kunna skydda uppgifter som omfattas av utrikessekretess och som dessutom omfattas av bestämmelser i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande *utan* att vara av betydelse för rikets säkerhet. Ovan framgår att flera myndigheter upplever att innebörden av begreppet rikets säkerhet har en för snäv tolkning och att mycket verksamhet faller utanför säkerhetsskyddslagen. Frågan är om man även i fortsättning skall tolka begreppets innebörd utifrån ett sammanhang eller om begreppets innebörd bör glida isär och ha olika innebörd i säkerhetsskyddslagen och annan lagstiftning. Eftersom begreppet rikets säkerhet används i flera olika lagar så är det viktigt att en sådan eventuell diskrepans av begreppets innebörd sker medvetet. En glidning av begreppet skulle annars kunna få långtgående konsekvenser och bl.a. påverkar det straffbara området för t.ex. spioneri.

En övergripande rättslig reglering av skyddet av internationellt sekretessbelagda uppgifter har förespråkats. Det har föreslagits att begreppet säkerhetsskydd utvidgas till att omfatta också sekretessbelagda uppgifter som Sverige genom åtaganden mot annan stat eller mellanfolklig organisation förbundit sig att skydda. Viktigt är dock att avgränsningen av säkerhetsskyddet för att få mening görs på ett tydligt sätt. Regelsystemet bör utformas så att det så långt som möjligt undviks att tveksamhet uppstår huruvida en viss sekretessbelagd uppgift faller inom säkerhetsskyddslagstiftningens tillämpningsområde eller inte. En utvidgning av säkerhetsskyddet skulle kunna innebära avgränsningssvårigheter.

---

<sup>110</sup> SOU 2004:32, s. 141-142.

<sup>111</sup> Ds 2004:12, s. 52-54.

Praktisk erfarenhet visar att säkerhetsskyddssystemet idag inte ger ett fullgott skydd. Förhållandet att det i Sverige inte finns någon skyldighet att hantera en handling enligt säkerhets-skyddslagen som ett annat land eller en mellanfolklig organisation har sekretessbelagt torde kunna komplicera det internationella samarbetet och minska tilltron till det svenska säkerhetsskyddet.

## 7.2 Säkerhetsskydd baserat på en handlings placering i viss sekretessgrad

### 7.2.1 Säkerhetsskyddsnivåer

Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet diskuterat förhållandet att rådets säkerhetsbestämmelser liksom åtaganden som Sverige gjort i olika internationella avtal utgår från ett säkerhetsskydd som baseras på vilken sekretessgrad en viss handling har. Säkerhetspolisen har anfört bl.a. följande. Det är trots att den svenska sekretesslagstiftningen saknar differentierade sekretessregler givet att det inte alltid uppstår samma grad av men då en hemlig uppgift röjs. Det men som röjandet av en hemlig handling innebär är dock av betydelse när det gäller att ge säkerhetsskyddet en rimlig nivå. Säkerhetsskyddslagen ger härigenom förutsättningar för ett dynamiskt säkerhetsskydd som för en och samma uppgift från tid och till annan kan variera. Säkerhetsskyddet kan också variera mellan olika myndigheter. Ett säkerhetsskydd som ansluter helt till de sekretessgrader som andra staters myndigheter eller mellanfolkliga organisationer angett på en viss handling skulle däremot bli statiskt genom att det inte påverkas av de säkerhetsanalyser som de enskilda myndigheterna gör. Sekretesslagens utformning innebär emellertid att säkerhetsskyddet ofta blir detsamma för alla handlingar som bedöms vara hemliga. En harmonisering med det synsätt som t.ex. rådets säkerhetsbestämmelser ger uttryck för när det gäller hur nivån på säkerhetsskyddet skall fastställas skulle kunna uppnås genom att det men som en viss beteckning kan anses representera är vägledande vid den säkerhetsanalys som varje enskild myndighet skall göra. Redan nuvarande lagstiftning ger denna möjlighet och frågan är därför att närmast betraktas som en ren handläggningsfråga. För att ett sådant system skall få genomslag och vara trovärdigt måste dock svenska myndigheter börja ange vilken grad av men röjandet av en viss uppgift kommer att medföra. Det är då viktigt med enhetliga regler för hur nivån på menet skall beskrivas. Det finns sålunda enligt Säkerhetspolisen skäl att närmare utreda hur de förpliktelser som Sverige åtagit som när det gäller skyddet av hemliga handlingar och de krav som andra länder ställer i denna fråga skall mötas.<sup>112</sup>

Av ett yttrande från Försvarsmakten framgår att förhållandet att internationella säkerhetsbestämmelser utgår från ett säkerhetsskydd som baseras på vilken sekretessgrad en viss handling har placerats i kan få till

---

<sup>112</sup> Skrivelse (2001-11-30) s. 4-6.

följd att Sverige har en skyddsnivå som ligger högre än vad det internationella samarbetet kräver. Detta kan bl.a. innebära en merkostnad och onödigt komplicerade hanteringsrutiner. Försvarmakten anser att det finns ett behov av en översyn av säkerhetsskyddsförordningen avseende skyddet för hemliga uppgifter för att säkerställa att informationssäkerhetsåtgärderna hos myndigheter utformas på ett likartat sätt och för att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter och t.ex. andra EU-länder. Det kan exempelvis enligt Försvarmakten vara av värde att redan i förordningen ange olika informationssäkerhetsklasser och det skydd som skall följa var och en av dessa klasser.<sup>113</sup>

I Ds 2004:12 framkommer en annan uppfattning. När det gäller handlingar som härrör från mellanfolkliga organisationer eller andra stater och som har olika sekretessklassificering torde klassificeringarna kunna anses representera olika grader av skada och därmed påverka vilken nivå säkerhetsskyddet skall ligga på. Nuvarande lagstiftning innebär alltså att säkerhetsskyddet kan anpassas till den nivå som krävs med hänsyn till beskaffenheten av uppgifterna i det enskilda fallet. Enligt promemorian har det svenska systemet hittills av övriga parter uppfattats som tillfredsställande och därmed också som trovärdigt. Säkerhetsskyddslagen måste därmed enligt promemorian anses ge ett flexibelt säkerhetsskydd som uppfyller vad Sverige åtagit i internationella sammanhang. En genomgripande förändring av sekretessbestämmelserna för att överge dagens sekretessreglering och införa olika säkerhetsskyddsnivåer är enligt promemorian uteslutet och det anses inte heller finnas skäl att göra ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen. Till detta kommer att det vore främmande att i säkerhetsskyddslagstiftningen införa regler som innebär ett slags klassificeringssystem för sekretessbelagda uppgifter när ett sådant inte finns i sekretesslagstiftningen.<sup>114</sup>

## 7.2.2 Diskussion

Ovan har framgått att diskrepansen mellan svenska och internationella skyddsnivåer i takt med att Sverige ökar sitt internationella samarbete upplevs som alltmer problematiskt. Det har dock poängterats att säkerhetsskyddslagen ger förutsättningar för ett dynamiskt säkerhetsskydd genom att det men som en viss sekretessgrad kan anses representera är vägledande. Erfarenheter av Sveriges internationella samarbeten har dock visat på ett behov av enhetliga regler för hur nivån på menet skall beskrivas. Det finns sålunda ett behov av en översyn av säkerhetsskyddsförordningen för att säkerställa att informationssäkerhetsåtgärderna hos myndigheter utformas på ett likartat sätt och för att underlätta informationsutbyte.

---

<sup>113</sup> Yttrande (2003-06-27) Bilaga 1, s. 10-11.

<sup>114</sup> Ds 2004:12, s. 55-56.

### 7.2.3 Nya föreskrifter om säkerhetsskydd

Försvarmakten kom under våren 2004 ut med en omarbetad version av Försvarmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd. De tidigare två skyddsnivåerna har ersatt av fyra informationssäkerhetsklasser. Förändringarna beror på ett behov av anpassning till internationell verksamhet samt en effektivare hantering. Martin Waern, jurist vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST, säger. ”Det nya regelverket ger ett mer balanserat och ändamålsenligt skydd för hemliga uppgifter. De fyra informationsklasserna förenklar hanteringen av hemlig information som vi får i olika internationella sammanhang”<sup>115</sup>

I de nya föreskrifterna föreskrivs bl.a. att säkerhetsskyddet indelas i följande fyra informationssäkerhetsklasser.

- Klassificeringen HEMLIG/TOP SECRET får uppgifter vars röjande kan medföra *synnerligt men* för totalförsvaret eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i annat fall för rikets säkerhet (kvalificerat hemliga uppgifter) *och* hemlig handling som har åsatts beteckningen TOP SECRET eller motsvarande av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.
- Klassificeringen HEMLIG/SECRET får hemliga uppgifter vars röjande kan medföra *betydande men* för totalförsvaret eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i annat fall för rikets säkerhet *och* handling som har åsatts beteckningen SECRET eller motsvarande av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.
- Klassificeringen HEMLIG/CONFIDENTIAL får hemliga uppgifter vars röjande kan medföra ett *icke obetydligt men* för totalförsvaret eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i annat fall för rikets säkerhet *och* handling som har åsatts beteckningen CONFIDENTIAL eller motsvarande av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.
- Klassificeringen HEMLIG/RESTRICTED får hemliga uppgifter vars röjande kan medföra endast *ringa men* för totalförsvaret eller förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation eller i annat fall för rikets säkerhet *och* handling som har åsatts beteckningen RESTRICTED eller motsvarande av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> ”Nya säkerhetsbestämmelser i försvaret” (2004) s. 4. Jfr SOU 2004:32, s. 144.

<sup>116</sup> FFS 2003:7 1 kap. 4 §. Även säkerhetspolisen har omarbetat sina föreskrifter om säkerhetsskydd. Enligt Ulrika Melin, verksamjurist, Säkerhetspolisen så beror ändringarna framför allt på generella behov av förbättringar av föreskrifterna men även visst behov av anpassning till internationella åtaganden. Säkerhetspolisen kommer dock inte i lika stor utsträckning som Försvarmakten anpassa föreskrifterna till internationell verksamhet. Säkerhetspolisens nya föreskrifter om säkerhetsskydd träder i kraft i oktober 2004. Telefonsamtal (2004-04-20).

### 7.3 Sammanfattande kommentarer

Ovan har framkommit att det finns skillnader mellan svensk lag och internationella säkerhetsbestämmelser även på säkerhetsskyddets område. Det finns skillnader beträffande vad som utgör internationellt sekretessbelagda uppgifter och de uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Det saknas sålunda skyldighet att skydda uppgifter som omfattas av utrikessekretess och som dessutom omfattas av internationella säkerhetsbestämmelser utan att vara av betydelse för rikets säkerhet. Förhållandet att de internationella säkerhetsbestämmelserna utgår från ett säkerhetsskydd baserat på vilken sekretessgrad en viss handling har anses dock inte vara något egentligt problem eftersom säkerhetsskyddslagen är dynamisk varför frågan betraktas som en handlägningsfråga. Enhetliga regler för hur nivå på säkerhetsskyddet skall beskrivas har dock efterfrågats. Försvarsmakten har på grund av behov av anpassning till internationell verksamhet utfärdat nya föreskrifter innefattande bl.a. skydd för internationellt sekretessbelagda uppgifter.

## 8 Avslutande reflektioner

I detta examensarbete har visats att ett ökande nät av mellanstatliga överenskommelser som begränsar användningen och distributionen av information inverkar på svensk rätt. Inom ramen för internationell samverkan har Sverige åtagit sig att följa dessa mellanstatliga organisationers säkerhetsbestämmelser. Arbetet har även visat att det finns skillnader mellan de internationella säkerhetsbestämmelserna och svensk rätt. Avseende de internationella säkerhetsbestämmelserna förenlighet med offentlighets-principen så är det helt klart att *the principle of the originator controle* innebärande att upphovsmannen kontrollerar spridningen av information strider mot myndigheternas självständighetsprincip. Vidare används internationellt fyra olika sekretessgrader medan Sverige utgår från två. Det är tveksamt om Sverige med stöd av nuvarande sekretesslag kan sekretess-belägga handlingar i samtliga dessa fyra sekretessgrader. Skillnaderna mellan de olika sekretessgraderna är dessutom vaga och det finns risk för överklassificering av handlingar. Den svenska meddelarfriheten saknar helt stöd i de internationella säkerhetsbestämmelserna och det finns därför risk för att andra medlemsstater eller mellanfolkliga organisationer kommer att reagera om meddelarfriheten utnyttjas i Sverige utan att det beivras. Det finns även risk för irritation bland samarbetspartners på grund av att Sverige inte kan anses uppfylla den förväntan som andra stater och mellanfolkliga organisationer kan ha på Sverige att åtgärder mot person som äventyrat internationellt sekretessbelagd information skall vidtas.

Avseende behovet av ändring av säkerhetsskyddslagen så saknas det enligt lagens nuvarande lydelse skyldighet och möjlighet att skydda uppgifter som omfattas av utrikessekretess och som dessutom omfattas av internationella säkerhetsbestämmelser utan att vara av betydelse för rikets säkerhet. Förhållandet att det i Sverige inte finns någon skyldighet att hantera en handling enligt säkerhetsskyddslagen som ett annat land eller en mellanfolklig organisation har sekretessbelagt torde kunna komplicera det internationella samarbetet och minska tilltron till det svenska säkerhetsskyddet. En övergripande rättslig reglering av skyddet av internationellt sekretessbelagda uppgifter efterfrågas. Det är innebörden och tolkningen av begreppet rikets säkerhet som här är gränssättande och kanske borde säkerhetsskyddet utökas till att omfatta också sekretessbelagda uppgifter som Sverige genom åtaganden mot annan stat eller mellanfolklig organisation förbundet sig att skydda. Frågan om vad som egentligen är det skyddsvärda intresset bör dock ställas. Problemet kanske inte skall lösas utifrån begreppet rikets säkerhet utan internationella samarbeten och verksamheter kanske i istället bör skyddas i särskild lag. Förhållandet att de internationella säkerhetsbestämmelserna utgår från ett säkerhetsskydd baserat på en handlingar placering i en viss sekretessgrad uppfattas inte i Sverige som ett problem utan snarare som en handläggningsfråga. Praktiska



erfarenheter från internationellt samarbete visar dock på behov av enhetliga regler.

Vilka konsekvenserna blir av diskrepanserna mellan de internationella säkerhetsbestämmelserna och svensk rätt är beroende av i vilken utsträckning som Sverige är bundet av säkerhetsbestämmelserna. Åsikterna går isär men klart är att praktisk erfarenhet visat att säkerhetsbestämmelserna i realiteten är bindande. De internationella säkerhetsbestämmelserna inverkar sålunda på svensk rätt och det finns handläggningsproblem. Resonemang om att det inte finns någon diskrepans, att svensk lag uppfyller kraven enligt åtagandena och att det inte finns behov av lagändring gör att rättsläget förblir oklart. När två främmande rättssystem möts måste frågan om vilket system som skall gälla och hur de båda rättssystemen förhåller sig till varandra klargöras. Att det finns en demokratisk insyn i de förpliktelser som Sverige har åtagit sig att uppfylla är dessutom viktigt. Förhållandet är nu att det i princip finns två parallellt gällande system för sekretess och säkerhetsskydd, ett internationellt och ett nationellt. De internationella säkerhetsbestämmelserna inverkar på svensk rätt och ger andra stater och mellanfolkliga organisationer makt att avgöra vilka uppgifter som skall vara sekretessbelagda även i Sverige.

Sverige kommer troligtvis även i framtiden vara en aktiv aktör inom det internationella fredsfrämjande samarbetet. För att effektivt kunna samarbeta internationellt förutsätts att Sverige åtnjuter förtroende och legitimitet hos sina samarbetspartners. Av förtroendeskäl ställs krav på att Sverige skall hålla en minst lika hög nivå på säkerhetsskyddet och andra stater och mellanfolkliga organisationer måste känna ett orubbligt förtroende för verksamheten. Det verkar dock som om Sverige avseende säkerhetsskyddet i det internationella samarbetet har låtit de internationella intressena styra helt och kanske har anpassningen från svensk sida varit överdriven. Genom de internationella säkerhetsbestämmelserna har det internationella samarbetet förmodligen underlättats och blivit öppnare. Sverige har dock anammat en främmande sekretesskultur som i realiteten innebär mer slutenhet i Sverige vilket är en förlust. Sverige skall inte avstå från internationellt samarbete på grund av att det är förknippat med krav på sekretess. Den svenska anpassningen till mellanfolkliga överenskommelser borde dock bedrivas på ett sätt som är förenligt med den tradition av öppenhet som sedan länge präglat svensk förvaltning. Sverige bör med kraft driva uppfattningen att offentlighet är viktigt också i det mellanfolkliga samarbetet.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Otryckta källor

#### Skrivelser och yttranden

Skrivelse Säkerhetspolisen (2001-11-30), *Rådets säkerhetsbestämmelser (2001/264/EG) m.m.*, SA 089-7589-01.

Försvarmaktens yttrande (2003-06-27), *Försvarmaktens svar på InfoSäkutredningens (Fö 2002:06) förfrågan om lägesbeskrivning*, HKV beteckning 09100:70691.

Försvarmaktens yttrande (2004-01-22), *Försvarmaktens yttrande avseende remissen Säkerhetsskydd i riksdagen m.m.*, HKV beteckning 10 700:61238.

#### Promemorior

Ministerrådspromemoria (2001-02-20), Ministerrådsmöte (Allmänna rådet) den 26 februari.

Promemoria (2001-02-26) Olle Abrahamsson, rättschef, Justitiedepartementet *Rådets utkast till säkerhetsbestämmelser och dess inverkan på svenska offentlighetsregler.*

Promemoria (2001-02-28), Rättssekretariatet för EU-frågor, Utrikesdepartementet.

#### Beslut

Beslut (2003-10-16) av Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet, *Begäran att få ta del av NATO-handling.*

Regeringsbeslut (2003-11-20) *Begäran att få ta del av allmän handling – Natodokument*, UD 2003/57671/RS.

Försvarmaktens beslut (2004-02-09) *Beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar*, HKV beteckning 10 816:62064.

## Övrigt

Brev (2004-03-24) från Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet, *Begäran att få ta del av säkerhetsavtalet med VEU.*

Pressmeddelande (2001-02-23) från EU-nämnden *EU-nämnden i korthet.*

Pressmeddelande (2001-03-02) från EU-nämnden *EU-nämnden i korthet.*

Telefonsamtal (2004-03-22) med Berndt Fredriksson, departementsråd, Utrikesdepartementet, kl. 14.00.

Telefonsamtal (2004-04-20) med Ulrika Melin, verksjurist, Säkerhetspolisen, kl 15.00.

## Tryckta källor

Ds Ju 1977:11 *Handlingssekretess och tystnadsplikt. Förslag till ny sekretesslag.*

Ds Ju 1979:6 *Översyn över spioneribrottet m.m.*

Ds 2001:44 *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering.*

Ds 2004:12 *Några frågor om säkerhetsskydd.*

FFS 2003:7 *Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd.*

JK 1990-11-21, dnr 615-89-20.

JK 1993-03-16, dnr 3914-92-30.

Prop. 1979/80:2 *Förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1979/80:176 *Om ändring i brottsbalken m.m.*

Prop. 1994/95:112 *Utrikessekretess m.m.*

Prop. 1995/96:129 *Säkerhetsskydd.*

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-02-23) vid EU-nämndens sammanträde 2000/01:19, 1 § Allmänna frågor.

Riksdagens stenografiska uppteckningar (2001-03-02) vid EU-nämndens sammanträde 2000/01:20, 3 § Rådets beslut angående säkerhetsbestämmelser för Europeiska unionens råd (fortsatt behandling).

Skr. 2003/04:84 *Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EARP) och Partnerskap för fred (PFF).*

SOU 1990:51 *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet.*  
SOU 1994:149 *Säkerhetsskydd.*  
SOU 1995:53 *Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen.*  
SOU 2003:27 *Signalskydd.*  
SOU 2003:99 *Ny sekretesslag.*  
SOU 2003:117 *Rättslig status vid samverkan inom Partnerskap för fred och EU:s krishantering m.m.*  
SOU 2004:32 *Vår beredskap efter den 11 september.*

SÖ 1994:77 *Partnerskap för fred – inbjudan av NATO, Partnerskap för fred – ramdokument.*

## **Internationellt material**

### **Beslut**

Kommissionens beslut 2001/844/EG, EKSG, Euratom av den 29 november 2001.

Rådets beslut av den 5 juni 2000 om antagande av rådets arbetsordning (2000/396/EG, EKSG, Euratom).

Rådets beslut 2000/527/EG om ändring av beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar.

Rådets beslut av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser (2001/264/EG).

Rådets gemensamma åtgärd 2003/92/GUSP av den 27 januari 2003 om Europeiska unionens operation i f.d. republiken Makedonien.

### **Säkerhetsbestämmelser**

C-M(55)15(Final) *Security within the North Atlantic Treaty Organisation*, this issued 31st july 1964,  
<http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato.html>.

RS 100, *Western European Union Security Regulations*, edition January 1996,  
<http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato.html>.

### **Förordningar**

Förordning 354/83/EEG om allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv.

Förordning (EG) nr 1049/2001 av den 20 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

## Övrigt

*Security Agreement Between Sweden And Western European Union*, av den 18 mars 1997,  
<http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato.html>.

*Declaration by Sweden concerning the Security Agreement between Western European Union and Sweden*, av mars 1997,  
<http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato.html>.

## Litteratur

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders (1999): *Europarättens grunder*, Stockholm.

Cedersciöld, Charlotte & Öberg, Ulf (2002): "Europaparlamentet kompromissar med sin institutionella rätt till information", *Europarättslig tidskrift*, nummer 4.

Nandorf, Tove (2001): "Svensk öppenhet hotas av krisregel i EU", *Dnet*, den 12 mars,  
[www.dn.se/DNet/dyn/Crosslink.dyn/f,oppenhet.html/d,128/a,152229](http://www.dn.se/DNet/dyn/Crosslink.dyn/f,oppenhet.html/d,128/a,152229).

"Nya säkerhetsbestämmelser i försvaret" (2004), *Försvarets forum*, nummer 1 februari.

Roberts, Alasdair (2003): "Entangling alliances: Nato:s security of information policy and the entrenchment of state secrecy", *Cornell International Law Journal*, 36.2 November.

Öberg, Ulf (2001 A): "Sura svenska krusbär", *Europarättslig tidskrift*, nummer 2.

Öberg, Ulf (2001 B): "Slutreplik från stenbrottet", *Europarättslig tidskrift*, nummer 3.

# Rättsfallsförteckning

EG-domstolen Mål C-260/01, Parlamentet mot rådet.

Dom (2003-03-08) Kammarrätten i Stockholm, Mål nr 1355-04.

NJA 1988 s. 118.

RÅ 1989 not. 431.

RÅ 1990 not. 7.

RÅ 1994 not. 614.

RÅ 1998 ref. 42.