

# Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU18

## Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Lagförslagen som behandlas i betänkandet innebär att det införs ändringar i de bestämmelser om sekretess som gäller när Justitiekanslern företräder staten som part. Ett av syftena med ändringarna är att Justitiekanslern ska kunna ta tillvara statens rätt i rättstvister under samma förutsättningar som andra myndigheter. Därför föreslås en ny sekretessbestämmelse för uppgifter som Justitiekanslern får eller tar fram med anledning av en rättstvist. Ett annat syfte med ändringarna är att Sverige bättre ska kunna uppfylla åtaganden som följer av internationella avtal och av EU-rätten. När Justitiekanslern företräder staten i internationella skiljeförfaranden eller i mål om förhandsavgörande hos EU-domstolen förutsätter det att vissa uppgifter ska kunna hanteras konfidentiellt. Därför föreslås att Justitiekanslern i dessa delar av sin verksamhet ska kunna tillämpa de allmänna bestämmelser om sekretess som gäller för andra myndigheter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2022.

Ingen motion har väckts med anledning av propositionen.

### *Behandlade förslag*

Proposition 2021/22:68 Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden.....	5
Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt.....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	9
Propositionen .....	9
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt**

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. lag om ändring i lagen (2016:728) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:68 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 17 februari 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Alexander Ojanne (S) och Malin Björk (C).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I proposition 2021/22:68 Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt föreslår regeringen att riksdagen antar de förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som lagts fram i propositionen. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

I propositionen (s. 8) finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om proposition.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i propositionen ändringar i de bestämmelser om sekretess som gäller när Justitiekanslern företräder staten som part. Ett av syftena med ändringarna är att Justitiekanslern ska kunna ta tillvara statens rätt i rättstvister under samma förutsättningar som andra myndigheter. Därför föreslås en ny sekretessbestämmelse för uppgifter som Justitiekanslern får eller tar fram med anledning av en rättstvist. Ett annat syfte med ändringarna är att Sverige bättre ska kunna uppfylla åtaganden som följer av internationella avtal och av EU-rätten. När Justitiekanslern företräder staten i internationella skiljeförfaranden eller i mål om förhandsavgörande hos EU-domstolen förutsätter det att vissa uppgifter ska kunna hanteras konfidentiellt. Därför föreslås att Justitiekanslern i dessa delar av sin verksamhet ska kunna tillämpa de allmänna bestämmelser om sekretess som gäller för andra myndigheter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2022.

# Utskottets överväganden

## Vissa frågor om sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen och regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:728) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen. Lagändringarna innebär att sekretess ska gälla hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av en rättstvist, om det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs. Vidare införs undantag från reglerna som begränsar vilka sekretessbestämmelser som gäller i Justitiekanslerns verksamhet när Justitiekanslern bevakar statens rätt i en rättstvist som enligt ett internationellt avtal kan avgöras i ett skiljeförfarande och för uppgifter som lämnats av EU-domstolen med anledning av en rättstvist där Justitiekanslern bevakar statens rätt.

### Bakgrund

En av Justitiekanslerns uppgifter är att bevaka statens rätt och i mål som rör statens rätt föra eller låta föra statens talan, om inte någon annan myndighet har fått den uppgiften, se 2 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Justitiekanslern ska också företräda staten i skadeståndsmål i domstol enligt vad som framgår av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

Det finns ett starkt offentlighetsintresse i Justitiekanslerns verksamhet. En viktig utgångspunkt är därför att offentlighet som huvudregel råder i verksamheten. När Justitiekanslern bevakar statens rätt eller bistår regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter gäller sekretess endast i den utsträckning som följer av bestämmelserna i 42 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Regleringen innebär bl.a. att den allmänna regel i OSL som möjliggör sekretess vid rättsliga tvister till skydd för det allmännas ställning som part inte blir tillämplig i Justitiekanslerns verksamhet (jfr 19 kap. 9 § OSL). Regleringen innebär vidare att allmänna regler om utrikessekretess inte är direkt tillämpliga i Justitiekanslerns verksamhet (jfr 15 kap. 1 § OSL). I Justitiekanslerns verksamhet gäller i stället sekretess till skydd för statens rätt som part endast för uppgifter från enskilda (se 42 kap. 2 § andra stycket OSL). Också utrikessekretess hos Justitiekanslern gäller endast uppgifter från

enskilda och då endast om ett kvalificerat skaderekvisit är uppfyllt (se 42 kap. 2 § första stycket OSL). Vidare kan nämnas att överföring av sekretess från en annan myndighet också förutsätter att ett kvalificerat skaderekvisit är uppfyllt, i de fall uppgifter förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten hos Justitiekanslern (se 42 kap. 4 § andra meningen OSL).

Justitiekanslern har i en promemoria till regeringen framfört att de ovan beskrivna bestämmelserna medför svårigheter för Justitiekanslern att på ett adekvat sätt utföra sitt uppdrag att tillvarata statens rätt i nationella rättstvister. Justitiekanslern lyfter även fram svårigheter med att i sekretesshänseende kunna upprätthålla Sveriges internationella åtaganden i samband med skiljeförfaranden och mål i EU-domstolen.

## Propositionen

### *Sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i rättstvister*

I propositionen konstaterar regeringen att Justitiekanslern regelmässigt behöver utbyta uppgifter med berörda myndigheter inom ramen för en pågående rättsvist samt löpande göra överväganden i fråga om sekretess.

Sekretess gäller för uppgift från en enskild i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt, om uppgiften tagits emot med anledning av en rättsvist och det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs (42 kap. 2 § andra stycket OSL). Får Justitiekanslern i sin verksamhet en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos Justitiekanslern. Förekommer uppgiften i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock sekretessen endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs (se 42 kap. 4 § OSL).

Den bestämmelse som tar sikte på att skydda det allmännas ställning som part i en rättsvist gäller således endast uppgifter från enskilda.

Material som Justitiekanslern själv producerar kan visserligen ofta bedömas som arbetsmaterial. Sådant material kan delas i konsultationssyfte utan att därigenom bli en allmän handling (se RÅ 1999 ref. 36). Inom ramen för rättstvister tar Justitiekanslern dock även fram t.ex. processlägesanalyser och rättsutredningar. Dessa delas sedan i informationssyfte med berörda myndigheter som underlag för deras kommande yttranden. Sådana handlingar blir i princip att anse som allmänna när de expedieras (se RÅ 83 2:57).

Uppgifter som inhämtas från myndigheter, såsom rättsliga bedömningar och överväganden av processtaktisk natur, kan visserligen vara sekretessbelagda hos den översändande myndigheten med stöd av den allmänna bestämmelsen till skydd för det allmännas ställning som part (19 kap. 9 § OSL). Om uppgifterna har sammanställts med anledning av tvisten eller om de lämnas i ett remissvar till Justitiekanslern är en förutsättning för överförd sekretess även att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd

skada eller betydande men om uppgiften röjs (42 kap. 4 § andra meningen). Justitiekanslern har mot denna bakgrund ansett att det sällan funnits någon möjlighet för myndigheten att neka motparten att få ta del av uppgifterna.

Att Justitiekanslern kan bli skyldig att lämna ut uppgifter om rättsliga bedömningar och strategier i ett pågående mål försämrar statens möjligheter att på ett adekvat sätt tillvarata sin rätt i en tvist. Med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse bör det enligt regeringen införas en ny 4 a § i 42 kap. OSL som möjliggör sekretess om det kan antas att det allmännas ställning som part försämrats om uppgiften röjs.

Den nya bestämmelsen bör enligt regeringen utformas så att den i huvudsak överensstämmer med vad som gäller när en annan myndighet än Justitiekanslern deltar i en rättstvist. Utgångspunkten är således att uppgifterna är offentliga. I likhet med vad som gäller andra myndigheter bör sekretessen enligt den nya bestämmelsen upphöra när saken slutligen har avgjorts, och sekretess för en uppgift i en allmän handling föreslås gälla i högst tjugo år (se 19 kap. 9 § OSL).

### *Sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i skiljeförfaranden*

Regeringen konstaterar att Sverige är part i ett stort antal investerings-skyddsavtal och att sådana avtal i regel innehåller klausuler som innebär att tvister ska prövas genom skiljeförfarande. Vid den prövningen kan regler gälla som innebär en skyldighet för parterna att upprätthålla sekretess för vissa uppgifter. Justitiekanslern har vid ett flertal tillfällen haft i uppdrag att bevaka statens rätt med anledning av anspråk som har framställts mot Sverige med grund i investeringsskyddsavtal. Justitiekanslern har lyft fram att med nuvarande lagstiftning är möjligheterna till sekretess små.

Sekretess till skydd för det allmännas ställning som part skulle enligt regeringen kunna aktualiseras enligt den nya bestämmelse som regeringen föreslår i den aktuella propositionen (förslaget till 42 kap. 4 a § OSL). Skadeprövningen i den föreslagna bestämmelsen tar dock sikte på att skydda det allmännas ställning som part, vilket det inte nödvändigtvis är fråga om t.ex. i fall då uppgifter från motparten begärs ut av tredje man. Den skadeprövningen påverkas inte heller av att en publicering av uppgifter kan leda till ett försämrat förhandlingsklimat mellan parterna eller en minskad vilja från motparten att ingå en frivillig överenskommelse (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 6 april 2011 i mål nr 589-11). När det gäller statens egna förlikningsförslag eller liknande pekar Justitiekanslern på att det helt saknas sekretessgrund.

Att Justitiekanslern saknar möjligheter att efterleva de krav på sekretess som ställs i ett skiljeförfarande kan enligt regeringen få till följd att Sverige inte kan leva upp till sina internationella åtaganden. Att Justitiekanslern saknar legala möjligheter att sekretessbelägga handlingar från motparten i samband med förlikningsförhandlingar minskar dessutom förutsättningarna för att nå en uppgörelse i godo. Regeringen anför även att intresset av insyn i en pågående

förlikningsförhandling eller i ett skiljeförfarande inte kan anses vara större när Justitiekanslern företräder staten än om någon annan myndighet skulle göra det.

Enligt regeringens bedömning bör det införas ett undantag i 42 kap. 1 § tredje stycket 1 OSL som innebär att även övriga sekretessbestämmelser i OSL kan tillämpas när Justitiekanslern bevakar statens rätt med anledning av en rättstvist som enligt ett internationellt avtal kan avgöras i ett skiljeförfarande.

### *Sekretess när Justitiekanslern bevakar statens rätt i EU-domstolen*

Regeringen konstaterar att i de nationella processer där Justitiekanslern bevakar statens rätt förekommer det att förhandsavgöranden inhämtas från EU-domstolen. Justitiekanslern blir då mottagare av yttranden från EU-institutioner och andra medlemsländer i sådana mål. Enligt EU-rätten gäller en allmän presumtion om sekretess för inlagor i pågående mål (se Sverige m.fl. mot API och kommissionen, förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, punkterna 77-104). Enligt regeringen framhåller Justitiekanslern i sin promemoria att nuvarande sekretessreglering inte ger Justitiekanslern möjlighet att leva upp till denna presumtion. Den möjlighet till utrikessekretess som finns kräver att det kvalificerade skaderekvisitet är uppfyllt och förutsätter att uppgifterna kommer från en enskild (42 kap. 2 § första stycket 1 OSL).

Regeringen anför att både EU-institutionerna och övriga medlemsstater som deltar i ett mål om förhandsavgörande, enligt EU-rätten har en befogad förväntan om att yttranden i ett pågående mål inte lämnas ut till någon utomstående. Om Justitiekanslern ändå röjer uppgifterna kan det enligt regeringen påverka Sveriges förbindelser med EU-institutionerna och de berörda medlemsstaterna. Hade det varit fråga om en annan myndighet än Justitiekanslern som mottog uppgifterna hade utrikessekretessen kunnat aktualiseras av just detta skäl (se 15 kap. 1 § OSL).

Regeringens bedömning är sammantaget att regleringen behöver anpassas för att ge bättre möjlighet till efterlevnad av EU-rätten i samband med mål om förhandsavgörande. Även övriga sekretessbestämmelser i OSL bör därför enligt regeringen kunna tillämpas på uppgifter hos Justitiekanslern som lämnats av EU-domstolen med anledning av en rättstvist där Justitiekanslern bevakar statens rätt. Det bör därför införas ett undantag i 42 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL där detta framgår.

### *Ikraftträdande*

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2022.

## **Utskottets ställningstagande**

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som redovisas i propositionen och anser därför att riksdagen bör anta regeringens lagförslag.



BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

*Proposition 2021/22:68 Vissa frågor om sekretess när  
Justitiekanslern bevakar statens rätt:*

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:728) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att 42 kap. 1, 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 42 kap. 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**42 kap.**

## 1 §

Sekretess gäller hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet samt hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt eller bistå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den utsträckning som följer av 2–4 §§.

Sekretessen gäller inte i något fall beslut av justitieombudsman som innebär att ett ärende avgörs.

Sekretess gäller hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet samt hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt eller bistå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den utsträckning som följer av 2–4 a §§.

Sekretessen gäller inte i något fall *sådana* beslut av *en* justitieombudsman som innebär att ett ärende avgörs.

*Begränsningarna i första stycket gäller inte hos Justitiekanslern*

*1. i verksamhet för att bevaka statens rätt med anledning av en rättstvist som enligt ett internationellt avtal kan avgöras i ett skiljeförfarande, eller*

*2. för uppgift som lämnats av Europeiska unionens domstol med anledning av en rättstvist där Justitiekanslern bevakar statens rätt.*

## 2 §

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i verksamhet som anges i 1 § uppgift från en enskild gäller

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i *sådan* verksamhet som anges i 1 § uppgift från en enskild gäller, *i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1,*

1. sekretess enligt 15 kap. endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs, och

2. sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

*Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess för uppgift från en enskild i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt, om uppgiften tagits emot med anledning av en rättsvist och det kan antas att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs.*

## 4 §

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i verksamhet som anges i 1 § från en myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. *Förekommer uppgiften i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock sekretessen hos ombudsmannen eller Justitiekanslern endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.*

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i *sådan* verksamhet som anges i 1 § en sekretessreglerad uppgift från en myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. *Om uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1, sekretessen hos ombudsmannen eller Justitiekanslern endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.*

## 4 a §

*Sekretess gäller hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av en rättsvist, om det kan antas att det allmännas*

*ställning som part försämras om  
uppgiften röjs.*

*Sekretessen upphör när saken  
slutligen har avgjorts.*

*För uppgift i en allmän handling  
gäller sekretessen i högst tjugo år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2022.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:728)  
om ändring i offentlighets- och sekretesslagen  
(2009:400)

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 4 a § lagen (2016:728) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället ska betecknas 42 kap. 4 b §.