Offentlighetsprincipen och det internationella samarbetet

Av professor Inger Österdahl

Internationellt samarbete och internationellt informationsutbyte ökar på de flesta av samhällets områden. Utrikessekretessen utvidgades nyligen till förmån för vad som brukar kallas ursprungsinnehavarens vetorätt. Det betyder att internationella samarbetspartners, inte svenska myndigheter, i praktiken avgör vad som ska hållas hemligt och inte. Det sannolika resultatet blir att graden av sekretess kommer att öka. Samtidigt värnar Sverige av hävd medborgerlig insyn i såväl nationella som internationella angelägenheter. Hur går detta ihop?

1 Inledning

Samhällets internationalisering och den nya informationstekniken utmanar den svenska regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Tydliga tecken på detta är bl.a. de många offentliga utredningar som ägnats och ägnas åt tryck- och yttrandefriheten och numera även integriteten. Två omfattande genomlysningar av tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna har genomförts på senare år utan att några definitiva nya regleringssteg har kunnat tas.[1] Frågorna är inte bara juridisktekniskt komplicerade, de är starkt politiskt laddade också. Den pågående samhällsförändringen är dessutom mycket omvälvande och mycket snabb. År 2014 tillsattes minst fyra utredningar för att ta ställning till internationaliseringens och digitaliseringens påverkan på tryck- och yttrandefriheten på olika sätt: En kommitté på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området;[2] Den personliga integriteten;[3] Ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten;[4] och En myndighet med ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.[5] Informationshanteringsutredningen rörande regleringen av myndigheternas personuppgiftsbehandling kan också nämnas i sammanhanget, bland många andra utredningar.[6] En debatt

[1] Se SOU 2006:96 Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? samt SOU 2012:55 En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Artikeln baseras på min Forsskålföreläsning vid Uppsala universitet den 21 november 2014. Forsskålföreläsningen hålls vid det av Uppsala Forum årligen arrangerade Forsskålsymposiet till minne av Linnélärljungen tillika upplysningsfilosofen m.m. Peter Forsskål. Vänligen se vidare www.uppsalaforum.uu.se/events.
[2] Ju 2014:17.
[3] Ju 2014:09.
[4] Ju 2014:10.
[5] Dir. 2014:164 (Regeringskansliets dnr Ju 2014/7863/Å; någon utredare är per den 23 februari 2015 inte utsedd).
[6] Ju 2011:11.

har uppstått om den svenska tryck- och yttrandefrihetsmodellens hållbarhet i kölvattnet av internationaliseringen, framför allt, vars omtumlande effekter förstärks av digitaliseringen.[7] I EU pågår förhandlingarna för fullt om den nya persondataförordningen där Sverige har ett starkt intresse av att dörren fortsatt lämnas lite på glänt för offentlighetsprincipen.[8]

Den här artikeln ansluter till den pågående debatten om skyddet av tryck- och yttrandefriheten, men handlar om ett ämne som blivit betydligt mindre uppmärksammat nämligen ändringen i utrikessekretessen 2013.[9] Ändringen utgör en principiellt intressant och potentiellt långtgående utvidgning av utrikessekretessen som åstadkoms i all stillhet. Skillnaden är stor på diskussionen nu och diskussionen när Sveriges utrikessekretess skulle ändras vid inträdet i EU 1995 — för 20 år sedan. Artikeln fokuserar på de argument som förs fram i förarbetena till respektive lagändringar och konstaterar att perspektivet har förskjutits överraskande mycket; från försvar för den svenska rättstraditionen och därmed öppenhet till försvar för främmande rättstraditioner och därmed i praktiken sekretess. Måste man välja mellan öppenhet och internationellt samarbete?

2 Vår beredskap är god

2.1 Utredningen 1994

I samband med Sveriges medlemskap i EU utreddes frågan om EU-medlemskapets påverkan på offentlighetsprincipen grundligt.[10] Frågan om offentlighetsprincipens framtid vid ett svenskt EU-medlemskap var en av de största frågorna i den svenska allmänna debatten före inträdet i EU.[11]

Att just denna fråga fick så stor uppmärksamhet i den svenska debatten var kanske lite överraskande, beroende på hur viktig man anser att frågan om offentlighetsprincipen är i förhållande till många andra möjliga frågor och värden som också aktualiserades vid EU-

[7] Se t.ex. Olle Abrahamsson och Henrik Jermsten, ”Om behovet av en ny tryck- och yttrandefrihetsrättslig regleringsmodell”, SvJT 2014 s. 201; Magnus Schmauch, ”Tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna och EU-rätten en kommentar till en kommentar”, SvJT 2014 s. 520. Jfr även den allmänna debatten i spåren av Lex Base-affären.

[8] Jfr Europeiska Kommissionens Förslag till Europaparlamentets och Rådets Förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning), COM (2012) 11 final, 2012/0011 COD, 25.1.2012.

[9] Lag (2013:972) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400); Elisabet Fura har uppmärksammat ändringen i ”Våga värna öppenheten — den behövs nu mer än någonsin!”, SvJT 2014 s. 267–272; likaså Karl-Göran Algotsson, ”Tyst om hemligstämplar”, Upsala Nya Tidning, debatt, 15 december 2013.

[10] Se SOU 1994:49 Utrikessekretessen; prop. 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.; SOU 1993:14 EG och våra grundlagar; Ds 1993:36 Våra grundlagar och EG — förslag till alternativ; Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen, s. 27–28; se även prop. 1992/93:120 om ändring i sekretesslagen (1980:100) med anledning av EES-avtalet; Ds 1992:84 Ändringar i sekretesslagen i anledning av EES-avtalet.

[11] Prop. 1994/95:112 s. 17.

medlemskapet. Sverige gjorde t.o.m. en särskild deklaration om offentlighetsprincipens betydelse vid ingåendet av anslutningsfördraget med EU.[12] Finland som blev medlem av EU samtidigt som Sverige gjorde också en deklaration om offentlighetsprincipen som fogades till avtalet om än inte lika långtgående som den svenska.[13]

Sverige gjorde ytterligare en deklaration vid inträdet i EU.[14] Denna deklaration berörde svensk arbetsmarknadspraxis och i synnerhet systemet att bestämma arbetsvillkor i kollektiva överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. Av Sveriges två deklarationer kan man inte annat än dra slutsatsen att frågorna om offentlighetsprincipen respektive kollektivavtalen ansågs vara två av de viktigaste politiska frågorna som berördes av ett svenskt EU-medlemskap.

I den svenska deklarationen om offentlighetsprincipen uttalades bl.a. följande:[15]

> Offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

Rätten att ta del av allmänna handlingar och meddelarfriheten utgör således grundläggande principer som i sin tur utgör del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.[16] En sådan högtidlig förklaring i samband med ett så viktigt steg som Sveriges inträde i EU måste antas betyda något och måste antas få konsekvenser för Sveriges fortsatta agerande i förhållande till och inom EU. De övriga medlemsstaterna i EU får antas ha dragit denna slutsats eftersom de såg sig föranlåtna att besvara den svenska förklaringen, vilket de inte ansåg vara nödvändigt med anledning av den finska motsvarande markeringen.[17]

De övriga medlemsstaterna i EU — som bara var tolv stycken vid tiden för det svenska medlemskapet — svarade att de noterade den svenska förklaringen och att de förutsatte att Sverige som medlem i EU skulle komma att fullt ut följa gemenskapsrätten (numera EU-rätten) i detta avseende.[18] Här slår övriga EU-medlemsstater huvudet

[12] Fördraget om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, De Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning (O.J.) 94/C 241/07 s. 397, Förklaring nr 47: Förklaring av Sverige om offentlighetsprincipen och svarsförklaring av de nuvarande medlemsstaterna.

[13] Ibid., Förklaring nr 45: Förklaring av Finland om öppenhet.

[14] Ibid., Förklaring nr 46: Förklaring av Sverige om socialpolitik.

[15] Ibid., Förklaring nr 47: Förklaring av Sverige om offentlighetsprincipen och svarsförklaring av de nuvarande medlemsstaterna, punkt (p.) 1, st. 3.

[16] Jfr även konstitutionsutskottets närbesläktade uttalande, ovan not 10, med anledning av ändringarna i RF:s 10 kap. rörande gränserna för överlåtelse av beslutanderätt från riksdagen till EU vilken inte, utan grundlagsändring, får röra ”principerna för statsskicket”.

[17] Ovan not 12, Förklaring nr 47: Förklaring av Sverige om offentlighetsprincipen och svarsförklaring av de nuvarande medlemsstaterna, p. 2.

[18] Ibid.

på spiken: hur ska den svenska rätten på området för offentlighetsprincipen kunna kombineras med EU-rätten och skulle det visa sig annan internationell rätt utan att någondera rättsordningen får ge vika? Frågan om utrikessekretessen illustrerar delar av denna komplexa frågeställning.

Övertygad om nödvändigheten av att inte bara vidmakthålla utan faktiskt potentiellt även öka öppenheten i hanteringen av EU-frågor i Sverige tillsatte regeringen före medlemskapet — år 1993 — en utredning om utrikessekretessen.[19] Utredningen föreslog att ett rakt skaderekvisit skulle införas i hela den offentliga förvaltningen vad gäller utlämnandet av uppgifter med bäring på Sveriges internationella förbindelser, till skillnad från tidigare då ett omvänt skaderekvisit tillämpats i regeringen och i utrikesförvaltningen medan ett rakt skaderekvisit hade tillämpats i övriga delar av förvaltningen.[20]

Fram till 1994 var paragrafen om utrikessekretess med sina två olika skaderekvisit utformad på följande sätt: [21]

> Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat för uppgift som angår Sveriges [utrikes] förbindelser […] om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.
>
> Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket […] om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Utredningens förslag som sedermera blev regeringens förslag som riksdagen antog var att passusen om det omvända skaderekvisitet hos regeringen och utrikesförvaltningen skulle strykas.[22]

Utredningen om utrikessekretessen anger tydligt skälen till varför den anser att möjligheten till insyn i EU-frågorna måste öka och således varför den föreslår ett rakt skaderekvisit genomgående när det gäller uppgifter som rör Sveriges internationella relationer.

Medlemskapet i EU kommer att innebära att fler och fler frågor i princip täcks av utrikessekretess eftersom de behandlas och beslutas i ett internationellt forum.[23] Nationellt beslutade lagar skulle komma att kompletteras, som utredningen skriver, med gemensam normgivning i betydande utsträckning.[24]

Om inte öppenheten ökade med hänsyn till det normskapande som pågick i EU skulle delar eller t.o.m. stora delar av det normskapande som har direkt betydelse för Sverige och människorna här i praktiken att undandras från den handlingsoffentlighet som är så

[19] SOU 1994:49 Utrikessekretessen; jfr Bilaga A till dir. 1993:32 s.112.
[20] Ibid., s. 75 ff.
[21] Sekretesslagen 1980:100 2 kap. 1 § 1 och 2 st.
[22] Jfr prop. 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.
[23] SOU 1994:49 s. 87.
[24] Ibid., s. 87; på s. 79 skriver utredningen ”i viss utsträckning”.

grundläggande för det svenska samhällslivet, som vi såg ovan. Det förberedande arbetet i Sverige av gemenskapsfrågorna måste ske under största möjliga öppenhet, skriver utredningen.[25] Möjligheten till insyn och påverkan i beredningsprocessen av EU-lagstiftning är en förutsättning för demokratiskt inflytande.[26] Därför bör presumtionen vara *för* öppenhet i hela den offentliga förvaltningen när det gäller information med bäring på det svenska samarbetet i och med EU.[27]

Det är svårt att invända mot utredningens argumentation kring den demokratiska dimensionen av handlingsoffentligheten i utrikes ärenden nu när lagar framgent skulle komma att stiftas internationellt. Helt oproblematisk kommer emellertid en sådan svensk inställning inte att bli, misstänker utredningen, som identifierar en del olika möjliga konfliktytor mellan den svenska rätten och EU-rätten på öppenhetsområdet.[28]

På det materiella området för sekretess känner sig utredningen trygg; de intressen som skyddas i EU-rättens regler om sekretess skyddas i princip också i de svenska reglerna.[29] Det är på området för skadeprövning hos de svenska myndigheterna som problemen uppkommer.

En stötesten som konstateras i utredningen är ”vetorätt för ursprungsinnehavaren” (*originator control*) över avsänd information som råder inom EU och antydningsvis i de flesta övriga medlemsländer.[30]

Åtminstone på principnivå uppstår här ett sant dilemma för Sverige. Det skulle inte gå att på en gång å ena sidan lyda regeln om ”vetorätt för ursprungsinnehavaren” samt lojalitetsplikten gentemot EU och å den andra det svenska regelverket som stipulerade svensk skadeprövning av en begäran om utfående av en allmän handling.[31] Teoretiskt utesluter det svenska respektive de utländska regelverken varandra. För att Sverige skulle kunna gå med i EU utan att ge avkall på den svenska offentlighetslagstiftningen måste emellertid detta dilemma lösas.

En möjlig lösning i praktiken vore att avsändarens uppfattning tas med i skadebedömningen, dvs. om avsändaren t.ex. en EU-institution eller ett annat medlemsland i EU anser att informationen ska hållas hemlig så kan den svenska myndigheten som får en begäran om utlämnande av informationen utgå ifrån att det skulle skada Sveriges internationella förbindelser om informationen lämnades ut.[32]

Dessutom överensstämmer som nämnts de materiella svenska sekretessreglerna i stort sett med de EU-rättsliga vilket också underlättar

[25] Ibid., s. 84, 87.
[26] Ibid.
[27] Ibid., s. 87. Det omvända skaderekvisitet för regeringens och utrikesförvaltningens del innebar en presumtion för sekretess.
[28] Ibid. s. 85 ff.
[29] Ibid., s. 79; jfr TF 2 kap. 2 §.
[30] SOU 1994:49 s. 85.
[31] Ibid., s. 85–86.
[32] Ibid., s. 88.

synkroniseringen mellan det svenska regelverket i sin helhet och de utländska. I praktiken antas EU — eller EG-rätten — inte bry sig om huruvida det sker en skadeprövning eller inte vid svenska myndigheter, bara resultatet blir att det som ska hållas hemligt hålls hemligt.[33]

Utredningen kommer dock inte ifrån det faktum att sekretesskyddet i Sverige för hemlig information härrörande från EU eller dess medlemsländer inte är vattentätt. Det enda vattentäta skyddet för sådan information hos svenska myndigheter vore absolut sekretess och det ansåg utredningen inte var aktuellt — åtminstone inte ”idag”; det stämde inte heller med de direktiv utredningen hade fått för sitt arbete.[34] Idén att ha en särskilt sekretessregel med avseende på EU-samarbetet avvisades definitivt av utredningen.[35]

Utredningen ”blundar och hoppar” och säger att de EG-rättsliga bestämmelserna vid den praktiska tillämpningen i Sverige i normalfallet kommer att få det genomslag som de enligt EG-rätten bör ha.[36] Så länge motsatsen inte är helt klarlagd utgår utredningen från att den svenska rätten håller för en konfrontation med de mer sekretessvänliga utländska rättsordningarna; öppenheten får ”the benefit of the doubt”.

Meddelarfriheten berörs kort men kärnfullt i utredningen.[37] Det finns tills vidare ingen anledning att ändra någonting i meddelarfriheten och skulle problem uppkomma bör Sverige aktivt försvara sin rättstradition, står det i utredningen.[38] Utredningen andas sålunda en viss aktivism från svensk sida.

2.2 Propositionen 1994

Utredningen om utrikessekretessen följdes noga upp i regeringens proposition med förslag till förändring i sekretesslagen enligt den modell som förespråkats i utredningen.[39] Ett rakt skaderekvisit skulle gälla inom hela den offentliga förvaltningen vad gäller uppgifter med bäring på Sveriges utrikes relationer. Den regering som tillsatt utredningen om utrikessekretessen var borgerlig medan den regering som lade fram propositionen som i stort sett följde utredningens förslag var socialdemokratisk. Propositionen är daterad den 10 november 1994 och folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU ägde rum den 13 november samma år.

Ett EU-inträde innebär ett omfattande internationellt samarbete av för oss nytt slag, konstateras i propositionen och rätten till medborgerlig insyn i samarbetet är viktig.[40]

[33] Ibid., s. 86.
[34] Ibid., s. 85–86; jfr Bilaga A till dir. 1993:32, s. 112–113.
[35] SOU 1994:49 s. 87–88.
[36] Ibid., s. 86.
[37] Ibid., s. 89 ff.
[38] Ibid., s. 92.
[39] Regeringens proposition 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.
[40] Ibid., s. 8.

Enbart det faktum att sekretess skulle underlätta myndigheternas arbete inom Sverige eller samarbetet med utländska myndigheter utgör aldrig ett tillräckligt skäl för sekretess, sägs det i propositionen.[41]

Propositionen ger uttryck för insikten att när Sverige går med i EU så kommer två skilda förhållningssätt till öppenhet i den offentliga förvaltningen att mötas — eller krocka: Det svenska (och finska) förhållningssättet och förhållningssättet hos merparten av övriga medlemmar och EU som organisation.[42] Så skulle bli fallet trots att, hävdas det i propositionen, Rådet och Kommissionen i EU på senare tid hade rört sig i ”nordisk” riktning vad gäller öppenhet.[43] Konflikter kan uppkomma när förhållningssätten möts och Sverige behöver tänka igenom en handlingsstrategi. I stället för att förneka möjligheten av att konflikter skulle kunna uppkomma bör Sverige försöka identifiera potentiella konfliktpunkter och förbereda ett försvar för de svenska ståndpunkterna, står det i propositionen.[44] Återigen andas de svenska förarbetena aktivism och kamplust.

A propos Sveriges deklaration om offentlighetsprincipen sägs det i propositionen att vår ensidiga förklaring kan — trots att den inte är att betrakta som en del av förhandlingsresultatet eller som en reservation — tjäna till försvar av våra regler för det fall att någon skulle sätta dem ifråga.[45]

På det stora hela görs bedömningen i propositionen, liksom tidigare utredningen, att den dåvarande utrikessekretessen, med ett rakt skaderekvisit, skulle bli tillräcklig för att tillgodose utländska krav på sekretess både ur materiell och hanteringsmässig — skadeprövningsmässig — synvinkel.[46] Riksdagen antog sedermera lagförslaget och det raka skaderekvisitet på utrikessekretessens område består.

Det kan noteras att dåvarande justitiekanslern vars uppfattning om rakt respektive omvänt skaderekvisit för utrikessekretessens del i lagstiftningsärendet när den då nya sekretesslagen antogs i sin helhet 1980 refereras till i propositionen 1994, ansåg att en presumtion för sekretess dvs. omvänt skaderekvisit var nödvändig inom regeringskansliet.[47]

Det uttryckliga syftet med ändringen i sekretesslagen som framkommer ur propositionen är att öka öppenheten i utrikesärenden.[48] Insynen för gemene man i EU:s gemensamma beslutsprocess vad gäller Sveriges deltagande måste bli lika stor som insynen i den svenska

[41] Ibid., s. 10.
[42] Ibid., s. 18.
[43] Ibid. Rådet och Kommissionen antog i slutet av år 1993 och början av år 1994 egna regler om allmänhetens tillgång till Rådets och Kommissionens dokument. Dessa regler finns som bilagor i SOU 1994:49 Utrikessekretessen: Bilaga B–E s. 114–129.
[44] Proposition 1994/95:112 s. 18; jfr även s. 23.
[45] Ibid., s. 24–25.
[46] Ibid., s. 20–21, 29; jfr även s. 17.
[47] Ibid., s. 26, 28.
[48] Ibid., s. 25, 29, 31.

beredningsprocessen inför ny svensk lagstiftning.[49] I fortsättningen måste utgångspunkten vara, står det i propositionen, att uppgifter som angår Sveriges utrikes förbindelser i regel kan lämnas ut.[50] Det raka skaderekvisitet skulle åstadkomma denna presumtion för öppenhet.[51] Fr.o.m. nu skulle en *ändrad syn* råda på behovet av sekretess i utrikes ärenden och en *viktig omläggning* av utrikessekretessens tillämpning i Sverige ägde rum.[52]

Meddelarfriheten skulle vid behov försvaras med goda rättsliga argument.[53]

3 Vår beredskap är otillräcklig

3.1 Propositionen 2013

Kanske visade sig öppenheten vara svårare att upprätthålla än förmodat 1994 för redan i april 1998 beslutades om ytterligare en statlig utredning som skulle utreda bl.a. insyn och sekretess i statliga företag och i internationellt samarbete.[54] Det flaggades redan i propositionen 1994 för att den viktiga omläggning som föreslogs av den grundläggande synen på sekretess i utrikes ärenden måste följas upp noggrant.[55] Då verkade ytterligare ökad öppenhet vara syftet med uppföljningen, men även andra icke specificerade lagändringar skulle kunna bli aktuella.[56]

Utredningen föreslog år 2004 i korthet vad gäller sekretess i det internationella samarbetet en ny paragraf rörande skyddet för allmänna intressen och en ny paragraf rörande skyddet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.[57] Det kan för våra syften noteras, att sekretessbestämmelsen till förmån för enskildas intressen var generösare (till förmån för sekretess) än den som skulle skydda allmänna intressen, att sekretessbedömningen i båda fallen skulle göras i förhållande till om röjandet av uppgiften skulle strida mot det internationella avtalet eller EG-rätten i fråga dvs. det skulle inte ske någon traditionell svensk skadeprövning, att när det gäller skyddet för allmänna intressen största möjliga restriktivitet skulle iakttas när det gäller sekretess och att sekretess endast borde förekomma i sådana fall då öppenhet skulle förhindra en viktig verksamhet eller avsevärt försvåra den, samt att sekretess till skydd för det allmänna på grund av vad som föreskrivs i internationella avtal måste tydligt be-

[49] Ibid., s. 27, 29.
[50] Ibid., s. 28.
[51] Ibid., s. 31; jfr ovan not 27.
[52] Ibid., s. 29, 31.
[53] Ibid., s. 24.
[54] Offentlighets- och sekretesskommittén: SOU 2004:75 Insyn och sekretess i statliga företag och i internationellt samarbete.
[55] Prop. 1994/95:112, s. 31.
[56] Ibid.
[57] SOU 2004:75, s. 244 resp. 231.

gränsas, samt att meddelarfriheten inte skulle inskränkas på grund av de nya föreslagna bestämmelserna.[58]

Utredningsförslagen från 2004 om ändringar i sekretesslagen med avseende på Sveriges internationella samarbete togs upp till förnyad behandling i en departementspromemoria som publicerades 2012.[59] Departementspromemorian föreslog i korthet liknande ändringar som den föregående utredningen, om än något mer sekretessvänliga vad gäller skyddet för allmänna intressen och lade även till en inskränkning av meddelarfriheten.[60]

År 2013 lade regeringen fram en proposition med utgångspunkt i departementspromemorian och offentlighets- och sekretesslagen ändrades samma år genom att en ny paragraf om sekretess i det internationella samarbetet till skydd för allmänna intressen infördes, 15 kap. 1 a §.[61] I mellantiden hade sekretesslagen kompletterats ett flertal gånger på andra ställen i syfte att möjliggöra för Sverige att respektera olika EG/EU-rättsakters och andra internationella avtals sekretessbestämmelser.[62] År 2009 hade sekretesslagen dessutom reviderats i sin helhet och namnändrats till offentlighets- och sekretesslagen.[63]

I sin proposition 2013 argumenterar regeringen ånyo utförligt kring utrikessekretessen om än i andra ordalag än 1994. I propositionen förmedlas intrycket av att verkligheten nu hunnit ikapp den svenska öppenhetspolitiken. Det som tidigare lite vagt antogs vara problem som teoretiskt skulle kunna uppkomma, men som Sverige skulle kunna bemöta och övervinna med ett kraftfullt försvar av de svenska ståndpunkterna visade sig vara betydligt mer svårbemästrat.[64]

Kanske var det också så att inte bara kvaliteten i svårigheterna när svensk öppenhet mötte internationellt samarbete visade sig vara allvarligare än befarat utan även kvantiteten i dessa svårigheter såtillvida att det internationella samarbetet för Sveriges del både inom och utanför EU växte explosionsartat.

Möjligen var det också så 2013 att det svenska engagemanget i offentlighetsprincipen internationellt hade mattats av eller kanske utmattats — det finns emellertid inga tydliga tecken på det i propositionen, snarare tvärtom.[65]

Ändringen i utrikessekretessen 2013 innebar således att en ny paragraf infördes som kompletterar den ordinarie allmänna utrikessekretessen.[66] Den nya paragrafen säger att:

[58] SOU 2004: 75, s. 231 ff. resp. 244 ff.
[59] Ds 2012:34 Sekretess i det internationella samarbetet.
[60] Ds 2012:34 s. 51 ff., s. 69.
[61] Regeringens proposition Sekretess i det internationella samarbetet 2012/13:192.
[62] Ibid., s. 12, 17, 25, 26.
[63] SFS 2009:400.
[64] Jfr ovan not 44 och 45.
[65] Prop. 2012/13:192, s. 17, 19, 23, 26.
[66] Offentlighets- och sekretesslagen 15 kap. 1 § a resp. 15 kap. 1 §.

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Det kan noteras att propositionen inte följde de tidigare förarbetenas förslag — SOU:n från 2004 respektive Ds:en från 2012 — att inte inkludera någon traditionell skadeprövning i den nya sekretessparagrafen om internationellt samarbete utan propositionen 2013 och lagen behöll skadeprövningen i enlighet med den svenska systematiken i offentlighets- och sekretesslagen.[67]

Skadeprövningen ska fortsatt göras, nu i förhållande till kriteriet ”om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs”. ”Möjlighet att delta i” betyder, förklaras det i propositionen, möjligheten att få del av informationen, dvs. dra nytta av samarbetet.[68]

I propositionen sägs att det internationella samarbetet bygger på ömsesidigt förtroende.[69] Andra länder och mellanfolkliga organisationer ställer därför krav på att Sverige ska kunna hemlighålla vissa uppgifter som har anknytning till dem.[70] Att så kan ske är vanligen en förutsättning för att Sverige ska få delta i det internationella samarbetet.[71] Om Sverige vill delta i internationellt samarbete är det alltså väldigt viktigt att Sverige lever upp till omvärldens krav på sekretess. Det står ingenting om att ta strid för den svenska rättstraditionen i propositionen 2013. Man kanske skulle kunna sträcka sig till att säga att Sverige retirerar ovilligt.

Det får antas att tröskeln ”Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete[t] […] försämras om uppgiften röjs” är mycket lätt för svenska myndigheter att ta sig över när det gäller att neka utlämnande av information härrörande från internationellt samarbete som berörs av den nya sekretessregeln. Det torde vara självklart att Sverige inte kommer att accepteras som samarbetspartner i organiserade internationella informationsutbyten om svenska myndigheter straffritt kan lämna ut uppgifter till allmänheten som andra samarbetspartners anser ska hållas hemliga. Och som det står i propositionen, när det gäller avtal om internationellt informationsutbyte är förtrolighet och principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren alltjämt förhärskande.[72]

[67] SOU 2004:75; Ds 2012:34; prop. 2012/13:192.
[68] Prop. 2012/13:192 s. 44.
[69] Ibid., s. 26; jfr även SOU 1994:49 s. 88.
[70] Prop. 2012/13:192 s. 26.
[71] Ibid., s. 24, s. 26.
[72] Ibid., s. 21.

Meddelarfriheten berörs kort i propositionen som i likhet med den tidigare utredningen — och till skillnad från departementspromemorian — anser att meddelarfriheten ska lämnas intakt tills vidare.[73] Ur saklig synvinkel borde även meddelarfriheten utgöra ett hot mot Sveriges möjligheter att delta i internationellt samarbete eftersom uppgifter som andra vill hålla hemliga straffritt kan läcka ut även denna väg.[74] Så länge inte internationella samarbetspartners upptäckt denna möjliga risk för straffritt läckage i Sverige av uppgifter som cirkulerar inom ramen för internationellt samarbete avser Sverige tydligen inte att täppa till denna lucka i lagen.

Den nya paragrafen om utrikessekretess har enligt denna författare karaktären av generalklausul och innebär, att uppgifter med bäring på svenska såväl som utländska allmänna intressen[75] — samt uppgifter om enskilda[76] — hädanefter kan skyddas av sekretess i Sverige enligt den nya paragrafen oavsett uppgifternas egentliga innehåll — dvs. oavsett hur mycket uppgifterna i sak objektivt sett kan anses förtjäna sekretess[77] — så länge som Sveriges möjlighet att delta i ifrågavarande internationella samarbete skulle försämras om uppgiften lämnades ut. Villkoret är att informationsutbytet sker på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller riksdagen godkänt avtal. Framtiden får utvisa om detta villkor utgör den "'väsentliga begränsning' av bestämmelsens tillämpningsområde" som det hävdas i propositionen.[78]

En annan "viktig begränsning" uppges i propositionen 2013 vara att sekretessen endast avser uppgifter som tagits emot eller hämtats in på grund av och som en direkt följd av en internationell överenskommelse.[79] En begäran om utlämnande av uppgifter som utbyts formlöst, förklaras det i propositionen, bör alltså även i fortsättningen prövas enligt övriga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.[80]

Om alltså vilken annan internationell samarbetspartner som helst anser att vilken uppgift som helst av allmänt eller enskilt intresse som utbyts inom ramen för ett reglerat internationellt informationsutbyte ska hållas hemlig, vilket torde vara det vanliga att döma av propositionens egen beskrivning av det internationella sekretessläget,[81] och det svenska deltagandet i informationsutbytet skulle försvåras om en svensk myndighet skulle lämna ut uppgiften, vilket kan antas vara normalfallet, så ska den svenska myndigheten vägra lämna ut uppgiften.

[73] Prop. 2012/13:192 s. 38; jfr Ds 2012:34 s. 69.
[74] Jfr Ds 2012:34 s. 69.
[75] Prop 2012/13:192 s. 24; jfr även Eva Lenberg, Ulrika Geijer & Anna Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen: En kommentar, Zeteo.nj.se, under 15 kap. 1 a §.
[76] Prop. 2012/13:192 s. 15, 24, 30, 39–40.
[77] Ibid., s. 24–25.
[78] Prop. 2012/13:192 s. 30, 32.
[79] Ibid., s. 30.
[80] Ibid., s. 30–31.
[81] Ibid., s. 20–21.

Tidigare ansågs krav på ”vetorätt för ursprungsinnehavaren” kunna tillgodoses genom tillämpningen av skaderekvisitet i den vanliga utrikessekretessen (”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet”);[82] nu är ”ursprungsinnehavarens vetorätt” så gott som absolut. Det anges inga materiella begränsningar i den nya paragrafen om utrikessekretess utan informationsutbytet som täcks av paragrafen kan avse vilket område som helst, precis som i fallet med den ordinarie utrikessekretessen. Det påpekas särskilt i propositionen 2013 att internationellt samarbete numera sker inom de flesta verksamhetsområden samt att informationsutbytet dessutom avser många olika typer av uppgifter.[83] Fokus för det internationella samarbete som avses i den nya paragrafen behöver således inte vara informationsutbyte i sig utan samarbetet kan ha ett annat fokus men inkludera utbyte av information.

Justitiekanslern 2013 uppges i propositionen inte vara övertygad om att den föreslagna nya bestämmelsen svarade mot ett oundgängligt behov.[84] Justitiekanslern och Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg att det kunde ifrågasättas om inte den vanliga regleringen av utrikessekretessen var tillräcklig.[85]

I jämförelse med ändringen av sekretesslagen 1994 kan konstateras att ändringen 2013 i stort sett inte gav upphov till någon offentlig debatt alls.[86] Visserligen riktar inte åtstramningen av öppenheten 2013 in sig på själva lagstiftningsprocessen i EU — eller i andra internationella organisationer i vilka Sverige ingår. När utrikessekretessen försvagades 1994 var det som vi har sett ovan i namnet av den demokratiska rätten till insyn i lagstiftningsprocessen som vad Sveriges befolkning anbelangar ansågs böra vara lika stor när det gäller EU-lagstiftning som när det gällde rent svensk lagstiftning.[87]

Den nya paragrafen om utrikessekretess siktar in sig på internationellt informationsutbyte baserat på bindande EU-rättsakter och andra internationella och av riksdagen godkända internationella överenskommelser. I dessa fall är normbildningen redan avklarad och informationsutbytet är ett utflöde av denna normbildning. Ur demokratisk synvinkel kanske inte en sådan begränsning i insynen i Sveriges internationella samarbete ter sig lika utmanande som en begränsning i insynen i själva normbildningsprocessen. Eftersom riksdagen uttryckligen måste ha godkänt det internationella avtalet för att den nya sekretessregeln ska vara tillämplig garanteras en viss ytterligare demokratisk injektion i processen. Dock är det otvivelaktigt så att den nya paragrafen om utrikessekretess inte ökar insynen i Sveriges inter-

[82] Jfr ovan not 32 och 46.
[83] Prop. 2012/13:192 s. 32.
[84] Ibid., s. 23.
[85] Ibid.
[86] Karl-Göran Algotsson är ett undantag, ovan not 9.
[87] Jfr ovan not 49.

nationella samarbete, vilket uttryckligen angavs som en politisk strävan i förarbetena till ändringen i utrikessekretessen 1994.[88]

I propositionen 2013 talas det om ”det förhållandevis starka insynsintresse som i allmänhet får anses gälla i fråga om Sveriges internationella samarbete” när den trots allt föreslår ett skaderekvisit (och ett rakt skaderekvisit).[89] Det konstateras också i samma proposition att ändamålen bakom rätten att ta del av allmänna handlingar i TF 2 kap. 1 § ”givetvis” gör sig ”starkt gällande även i fråga om Sveriges internationella samarbete”.[90]

Därtill kommer att det internationella informationsutbytet ständigt växer och att den offentliga förvaltningen internationaliseras allt mer.[91]

3.2 Sveriges frustrerade kamp för öppenhet

Hur argumenterar då regeringen i sin proposition om ändringar i utrikessekretessen år 2013? Argumentationen denna gång följer en annan logik än motsvarande utredning och proposition av år 1994. I propositionen 2013 konstateras att de allra flesta medlemsstater i EU har en helt annan öppenhetstradition än Sverige.[92] Detsamma torde gälla världens övriga länder med få undantag.[93] Sverige hade höga förhoppningar vid inträdet i EU att kunna påverka sina internationella partners i öppenhetsvänlig inriktning, och fann som vi har sett att EU redan 1994 hade rört sig i ”nordisk riktning” vad gäller öppenheten.[94] Det konstateras lite uppgivet i propositionen cirka 20 år senare att utvecklingen mot ökad öppenhet i EU ”går relativt långsamt”.[95]

Sverige har länge kämpat och kämpar alltjämt för ökad öppenhet i det internationella samarbetet, enligt propositionen 2013.[96] I förhandlingar om EU-rättsakter och internationella avtal driver Sverige konsekvent linjen att allmänhetens insyn i berörda myndigheters verksamhet ska tillgodoses, hävdas det.[97] Förhandlingarna om EU:s nya förordning om skydd för persondata kanske kan åberopas som exempel på de svenska ansträngningarna där Sverige försöker ympa in

[88] Jfr ovan not 19 och 48.
[89] Prop. 2012/13:192 s. 33.
[90] Ibid., s. 26: fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom en medborgerlig kontroll av den offentliga maktutövningen.
[91] Jfr prop. 2012/13:192 s. 10, 23. Jfr allmänt Henrik Wenander, Informationsutbyte i internationellt myndighetssamarbete — e-förvaltning, sekretess och personuppgiftsskydd i Försäkringskassans samverkan med utländska socialförsäkringsorgan, Förvaltningsrättslig tidskrift, årgång 76, häfte 4, 2013, s. 423–456.
[92] Prop. 2012/13:192 s. 23.
[93] USA är ett undantag, jfr den kommande volymen Information and Law in Transition, Anna-Sara Lind, Jane Reichel och Inger Österdahl (red.), Liber Förlag.
[94] Jfr ovan not 43.
[95] Prop. 2012/13:192 s. 23. Redan i propositionen 1994 konstaterades att rörelsen mot ökad öppenhet i EU visserligen var otvetydig men ännu ”långsam och stundtals något vacklande” (prop. 1994/95:112 s. 18).
[96] Prop. 2012/13:192 s. 17, 19, 23, 26.
[97] Ibid., s. 23.

hänsyn till rätten tillgång till allmänna handlingar som motvikt till skyddet för personuppgifter.[98]

Det konstateras emellertid i propositionen att Sverige inte alltid är framgångsrikt i denna sin internationella kamp för öppenhet; ibland går det helt enkelt inte att övertala de internationella förhandlingsparterna om värdet av att värna allmänhetens tillgång till information.[99] I EU-sammanhanget tillkommer två komplicerande faktorer, som kanske inte förutsågs vid tiden för Sveriges inträde i EU för 20 år sedan. Den ena försvårande omständigheten är beslutsfattandet i EU med kvalificerad majoritet som ökat i omfattning sedan 1995.[100] Om Sverige tillhör minoriteten med sina krav på öppenhet kan ett giltigt beslut komma att fattas ändå och Sverige är bundet av detta beslut.

Den andra försvårande omständigheten är EU:s exklusiva kompetens att sluta traktater på vissa områden, t.ex. inom handelspolitiken.[101] Om EU som organisation har exklusiv kompetens att sluta internationella överenskommelser på vissa områden kan Sverige definitionsmässigt inte framföra krav på öppenhet för allmänhetens vidkommande vid förhandlingarna, då är det EU som förfogar över förhandlingarna. Icke desto mindre är Sverige bundet av de avtal som EU sluter i kraft av sin exklusiva traktatskompetens på området. Omfattande frihandelsavtal med ett ökande antal tredje länder, som även kommer att inkludera frågor där EU inte har exklusiv kompetens, dvs. de kommer att bli ”blandade avtal”, är något som särskilt pekas ut i propositionen som ett område där Sverige har svårt att hävda öppenheten.[102]

Om Sverige alltså inte alltid är framgångsrikt i sin kamp för öppenhet uppkommer frågan hur Sverige ska agera gentemot sina internationella motparter. I traditionella internationella avtal där enhällighet råder som princip kan Sverige avstå från att ingå traktaten ifråga. Det skulle innebära att avstå från det internationella samarbetet på det området. På allt fler områden är Sverige bundet genom kvalificerat majoritetsbeslutsfattande eller genom att EU har exklusiv traktatskompetens, så där är inte avstående från samarbetet ett alternativ. Avstående är inte heller ett alternativ i realiteten på de områden där Sverige i princip kan avstå från internationellt samarbete.

I propositionen framhålls att allt fler internationella avtal sluts i allt högre takt; det sker en globalisering som Sverige knappast kan hoppa av.[103] När det gäller just öppenhet och allmänhetens tillgång till information tillkommer det faktum att de många internationella avtalen och EU-rättsakterna inkluderar ett ökat informationsutbyte, påpekas

[98] Jfr ovan not 8.
[99] Jfr prop. 2012/13:192 s. 11, 20–21, 24.
[100] Ibid., s. 24; tendensen förstärktes i Lissabonfördraget 2007, O.J. 2007/C 306/01, 17.12.2007.
[101] Prop. 2012/13:192 s. 10.
[102] Ibid., s. 10–11, 21.
[103] Ibid., s. 23.

det i propositionen.[104] Den fria rörligheten inom EU lyfts fram som exempel.[105] Den offentliga förvaltningen är inte längre en rent nationell angelägenhet, står det i propositionen.[106] Summa summarum överväger fördelarna med internationellt samarbete nackdelarna i form av ”förhållandevis långtgående inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar”, tycks det menas i propositionen.[107] Detta måste sägas vara ett diametralt annorlunda förhållningssätt än som kom till uttryck i propositionen om utrikessekretess 1994.

I propositionen 2013 tas också ställning till ”vetorätt för ursprungsinnehavaren” över information som utbyts internationellt.[108] ”Vetorätt för ursprungsinnehavaren” har varit ett problem för Sverige på informationsområdet sedan inträdet i EU och hanterades vad Sverige anbelangar så gott det gick i den öppenhetsförordning för EU:s institutioner som Sverige drev på tillskapandet av 2001.[109] Det gick inte att eliminera upphovsmannens kontroll, men det gick att i viss mån gå runt den i öppenhetsförordningen.

I propositionen om utrikessekretessen av år 2013 går regeringen rakt på frågan om ”vetorätt för ursprungsinnehavaren”.[110] I propositionen konstateras att andra stater — EU:s medlemsländer liksom tredjeländer — endast undantagsvis är intresserade av att acceptera en ordning för utlämnande av information till den intresserade allmänheten som inte inkluderar den överlämnande statens samtycke till utlämnande.[111]

För att ta sig ur detta dilemma har Sverige i många år vid internationella och EU-förhandlingar försökt få bort formuleringar som innebär att ett uttryckligt samtycke från den ursprungliga myndigheten är nödvändigt för utlämnande av informationen ifråga.[112] Flera olika rättsliga tekniker har använts från svensk sida för att trots det internationella trycket ändå bevara den svenska skadeprövningen innan beslut fattas om utlämnande eller inte av allmänna handlingar. I propositionen redogörs för fem olika sätt på vilka den besvärliga internationella situationen vad gäller krav på sekretess kontra krav på skadeprövning eller, indirekt, öppenhet har hanterats i internationella avtal och EU-rättsakter.[113]

[104] Ibid., s. 11, 23.
[105] Ibid., s. 23.
[106] Ibid.
[107] Ibid., s. 24.
[108] Ibid., s. 17f.
[109] Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, Europeiska gemenskapernas officiella tidning, O.J. 2001/L 145/43, 31.5.2001, se särskilt Art. 5 och 9(5).
[110] Prop. 2012/13:192 s. 17f.
[111] Ibid., s. 20.
[112] Ibid., s. 17.
[113] Ibid., s. 18. Det finns också avtal som Sverige ingått som innehåller otvetydiga, bindande bestämmelser om ursprungsinnehavarens vetorätt utan någon motsvarande regel i offentlighets- och sekretesslagen och utan att någon av de rättsligt uppmjukande teknikerna har använts (ibid., s. 18). Jfr även Allison Östlund och

Det internationella samarbetet har redan givit upphov till en mängd ändringar i sekretesslagen.[114] Med tanke på det tilltagande internationella samarbetet regionalt och globalt på alla samhällets områden kan det förutses att sekretesslagen kommer att behöva ändras allt oftare om dagens modell för hantering av de internationella sekretessfrågorna behålls. Det är mycket ansträngande av propositionen att döma att driva den svenska öppenhetslinjen vid alla internationella förhandlingar samt att ändra den svenska sekretesslagen allt som oftast när Sverige endast fått begränsat gehör för sina synpunkter. Osäkerheten beträffande huruvida Sverige kan bevara hemligheter eller inte försämrar vidare Sveriges position i internationella förhandlingar och riskerar att skada samarbetet med främmande makt.[115] Situationen framstår som i det närmaste ohållbar.

I princip täcks området för den nya paragrafen i sekretesslagen också av paragrafen om vanlig utrikessekretess. Det har dock visat sig i rättspraxis att Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, för att göra en lång historia kort, har tolkat sekretesslagen så strikt att tvivel uppstått om Sveriges förmåga att verkligen kunna bevara internationella hemligheter.[116] Luckorna i den traditionella svenska utrikessekretessen måste täppas till.

Den nya inställningen från lagstiftaren att det konkreta informationsinnehållet inte är exklusivt relevant utan att det är avsändarens vilja som är eller åtminstone kan vara avgörande utgör ett principiellt brott mot den hittillsvarande svenska inställningen och systematiken i offentlighetslagstiftningen.[117] Resultatet blir, i realiteten, att beslutet huruvida en handling ska lämnas ut eller inte överlåts till den främmande stat eller internationella organisation som uppgiften kommer ifrån. Om den främmande staten eller organisationen motsätter sig att informationen lämnas ut kommer informationen inte att lämnas ut av den svenska myndigheten eftersom Sveriges möjligheter att delta i samarbetet rimligen skulle försvåras om Sverige lämnade ut informationen.

Formellt följs ordningen som stipuleras i TF till punkt och pricka — begränsningen av allmänhetens tillgång till allmänna handlingar begränsas i offentlighets- och sekretess*lagen* och det *finns* till yttermera visso fortfarande en svensk skadeprövning.[118] Om man emellertid knyter tillbaka till den svenska deklarationen vid inträdet i EU om

Jonas Hallberg, Konsekvenser av att EU:s institutioner genom direkt tillämplig sekundärlagstiftning begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar i Sverige, Förvaltningsrättslig tidskrift, årgång 76, häfte 4, 2013, s. 457–478.

[114] Ibid., s. 12, 17, 25–26; jfr TF 2 kap. 2 § 2 st.

[115] Prop. 2012/13:192 s. 26.

[116] Ibid., s. 25; de rättsfall som refereras till i propositionen är RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22; se även kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen, ovan not 75.

[117] Prop. 2012/13:192 s. 24–25.

[118] TF 2 kap. 2 § 2 st.

öppenhetens fundamentala betydelse för Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella liv framstår nyordningen som mer tveksam.[119]

Möjligen försvagar ändringen i utrikessekretessen Sveriges trovärdighet som öppenhetsförkämpe i det internationella samarbetet, även om vår fortsatt höga ambitionsnivå på detta område betonas i propositionen 2013.[120] Eftersom öppenhet att döma av argumentationen i propositionen är impopulärt på den internationella scenen är det snarast en fördel för Sverige att vi på så sätt ”normaliseras” och det är ju detta som är själva poängen med lagändringen, att vår förhandlingsposition och vår pålitlighet som partner i internationella informationsutbyten ska stärkas. I och med lagändringen försvinner möjligheten för Sverige att skylla på sin interna lagstiftning som uttryck för den konstitutionellt grundläggande offentlighetsprincipen i syfte att motsätta sig sekretess i det internationella samarbetet.

Inåt kanske trovärdighetstappet är allvarligare, beroende på hur starkt engagemanget är i offentlighetsprincipen i Sverige idag.

I tillägg till skyddet för allmänna intressen av sekretess vilket utrikessekretessen i sin traditionella form — även i den nya paragrafen — är avsedd att åstadkomma diskuteras i propositionen 2013 även skyddet för uppgifter om enskilda som i möjligt behov av förstärkning även det i kölvattnet av det ökande internationella samarbetet. Några förslag till ändringar i de delar av sekretesslagen som rör skyddet för enskilda intressen blev dock inte aktuella i propositionen 2013, till skillnad från utredningsförslaget 2004 och departementspromemorian 2012.[121] Enligt propositionen 2013 krävs en närmare analys innan någon ändring i bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda eventuellt blir aktuell.[122]

Däremot finner regeringen i propositionen att skyddet för uppgifter om enskilda kan inrymmas i den nya paragrafen om utrikessekretess även om den senare framför allt är inriktad på skyddet av allmänna intressen.[123] I själva verket utgör personuppgifter — i synnerhet om juridiska personer inkluderas i begreppet — gissningsvis en stor del av den information som utbyts internationellt. Resonemanget i propositionen går ut på att om Sverige lämnar ut uppgifter om enskilda som andra länder eller organisationer vill hålla hemliga så försämras också Sveriges möjligheter att delta i samarbetet, dvs. det är ingen principiell skillnad mellan uppgifter av allmän karaktär och uppgifter om enskilda när det gäller hur Sveriges möjligheter att delta i det internationella samarbetet kan komma att försämras om svenska myndigheter lämnar ut information.

[119] Jfr ovan not 12.
[120] Prop. 2012/13:192 s. 26.
[121] Jfr prop. 2012/13:192 s. 39 f.; SOU 2004:75 s. 231 ff.; Ds 2012:34 s. 51 ff.
[122] Prop. 2012/13:192 s. 40.
[123] Prop. 2012/13:192 s. 24, 40, 44; paragrafen är placerad i avdelning IV om sekretess till skydd för allmänna intressen.

4 Slutsats: En svensk sekretessbelägger

Mot bakgrund av vad som i propositionen 2013 redogörs för i form av attityden till öppenhet hos merparten av Sveriges internationella samarbetspartners blir effekten av den nya paragrafen om utrikessekretess med dess hänsynstagande till ”vetorätt för ursprungsinnehavaren”, att presumtionen i praktiken blir sekretess för de fall av informationsutbyte som paragrafen täcker — grundade på en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal.

Frågan uppstår då var Sverige egentligen står idag när det gäller offentlighetsprincipen, vad det internationella samarbetet och dess nationella effekter beträffar. Frågan har inte blivit mindre utan snarare mer betydelsefull under perioden efter Sveriges inträde i EU eftersom internationaliseringen tilltagit i styrka på alla nivåer i samhället och på alla områden, inte bara inom ramen för EU-kretsen.

Sverige säger sig fortfarande kämpa för att främja öppenhetens intressen vid internationella förhandlingar om nya överenskommelser med bäring på informationsutbyte direkt eller indirekt.[124] Sveriges höga ambitionsnivå på öppenhetsområdet är oförändrad, säger propositionen 2013 som stärker sekretessen.[125]

Meddelarfriheten utgör fortfarande en säkerhetsventil eller -risk beroende på hur man betraktar värdet av öppenheten. Meddelarfriheten lämnas uttryckligen intakt även efter den senaste ändringen i utrikessekretessen. Vilken roll meddelarfriheten spelar för Sveriges internationella förhandlingsposition och trovärdighet som samarbetspartner är tills vidare höljt i dunkel och bör kanske hållas i dunkel så länge som möjligt.

Allting talar för att Sverige kommer att bli mindre aktivt i sin kamp för ökad insyn i det internationella samarbetet, åtminstone på kort sikt. Det finns uppenbara vinster för Sverige med att inte driva offentlighetsprincipens intressen internationellt, vilka ingående redogörs för i propositionen inför 2013 års ändring i utrikessekretessen. Det finns också uppenbara förluster om man, som tidigare envist hävdats från svensk sida, anser att öppenheten är en garant för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i den offentliga förvaltningen samt inte minst, en del av vårt konstitutionella, politiska och kulturella arv.[126] Samma värden borde gå att tillämpa på den nya gränsöverskridande samhällsförvaltningen; i en internationaliserad värld borde inte allt internationellt definitionsmässigt betraktas som potentiellt värt att

[124] Jfr ovan not 96 och 97.
[125] Jfr ovan not 120.
[126] Jfr Hans-Gunnar Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, Stockholm: Norstedts Juridik, 2014, s. 88 f.; jfr ovan not 12; effektivitet åberopas i prop. 2012/13:192 s. 23 indirekt som ett argument för utvidgad sekretess eftersom den senare främjar att information kan återanvändas och erfarenheter spridas.

hemligstämpla. Diplomatisk dimma är definitivt dåligt för demokratin.[127]

[127] Jfr mutatis mutandis Armin von Bogdandy, The European Lesson for International Democracy: The Significance of Arts 9–12 EU Treaty for International Organizations, (2012) 23 *European Journal of International Law* s. 315–334; Deirdre Curtin, Official Secrets and the Negotiation of International Agreements: Is the EU Executive Unbound? (2013) 50 Common Market Law Review s. 423–457.