



Århuskonventionen

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet har den 15 februari 2005 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2004/05:65 Århuskonventionen samt följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

I propositionen föreslås bl.a. att riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Enligt artikel 9.1 skall den som anser att hans eller hennes begäran om miljöinformation har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i konventionen, ha rätt till rättslig prövning.

I anslutning till ärendets beredning har upplysningar lämnats muntligen inför utskottet av expeditions- och rättschefen Lena Ingvarsson, departementsrådet Egon Abresparr samt rättssakkunniga Åsa Marklund Andersson, samtliga från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till sådana rättsliga aspekter på regeringens förslag som berör vissa delar av konventionens förhållande till tryckfrihetsförordningen.

Ärendet hos konstitutionsutskottet

Århuskonventionen i förhållande till EG-direktiv och till tryckfrihetsförordningen

Århuskonventionen

Århuskonventionen gjordes tillgänglig för undertecknande den 25 juni 1998 i Århus i Danmark och trädde i kraft den 30 oktober 2001 efter att det nödvändiga antalet stater hade godkänt konventionen. Konventionen, som är en FN/ECE-konvention, syftar till att garantera allmänheten rätten att få tillgång till miljöinformation som finns hos myndigheter, rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt rätten att få tillgång till rättslig prövning av begäran om utlämnande av miljöinformation.

I Århuskonventionen definieras vad som är miljöinformation. Miljöinformation är all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

- a) tillståndet för olika angivna delar av miljön,
- b) faktorer som påverkar eller troligtvis påverkar dessa delar av miljön samt kostnads- och nyttoanalyser och antaganden som kan användas i beslutsfattandet på miljöområdet samt
- c) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas av tillståndet för miljöns beståndsdelar eller, genom dessa beståndsdelar, av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i b.

I Århuskonventionen definieras också begreppet myndighet. Myndighet är statlig eller annan offentlig förvaltning samt vissa andra personer och organ som har offentligt ansvar. Från beteckningen myndighet undantas dock organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

EG-direktiv

Århuskonventionen har undertecknats av såväl EU:s medlemsstater som av EG. I syfte att den EG-rättsliga regleringen skall överensstämma med konventionen har EG utfärdat tre direktiv, varav två berör allmänhetens rätt till delaktighet och rätten till domstolsprövning.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (miljöinformationsdirektivet) ansluter nära till Århuskonventionen i de delar direktivet omfattar. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 14 februari 2005 då rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation skall upphöra att gälla. Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet har i

huvudsak samma innehåll. När det gäller rätten att få ett beslut om utlämnande av miljöinformation överprövat, förefaller det dock finnas skillnader. Miljöinformationsdirektivet ger möjlighet för en stat att föreskriva att organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen myndighet, om statens konstitutionella ordning inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande enligt artikel 6, dvs. tillgång till rättslig prövning av bl.a. beslut om utlämnande av miljöinformation.

Europaparlamentet och rådet har vidare antagit direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt den 25 juni 2005.

Tryckfrihetsförordningen

Enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen får sökanden föra talan mot ett beslut, om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få ta del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol. Enligt tredje stycket i anförda lagrum är särskilt föreskrivet angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen.

I specialmotiveringen i proposition 1975/76:160 om ändringar i tryckfrihetsförordningen sägs, med hänvisning till vad Regeringsrätten framfört i sitt remissyttrande, att principiella skäl kan anföras för att riksdagens beslut inte skall underkastas en ordinär domstolsprövning. Detsamma gäller enligt propositionen för regeringens beslut.

I 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) anges närmare hur talan mot beslut om utlämnande av allmän handling skall föras. I paragrafen erinras också om att riksdagens, regeringens, Högsta domstolens och Regeringsrättens beslut inte får överklagas.

De särskilda föreskrifter som det hänvisas till i 2 kap. 15 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Propositionen

I proposition 2004/05:65 *Århuskonventionen* föreslår regeringen bl.a. att Sverige godkänner Århuskonventionen och i samband med det anmäler en reservation bl.a. när det gäller artikel 9.1. Reservationen skulle innebära att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

I tryckfrihetsförordningen undantas både riksdagen och regeringen varför deras beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling inte får överklagas. Som skäl för att det vid godkännande av Århuskonventionen skall göras undantag endast för överprövning av regeringens och statsråds beslut anför regeringen att det i fråga om riksdagen knappast förutses att miljöinformation kommer att förekomma annat än i lagstiftningsärenden. Vidare anför regeringen att, för det fall sådan information ändå skulle finnas i t.ex. administrativa ärenden, beslut om utlämnande av handlingar som fattas av riksdagsförvaltningen kan överklagas till Regeringsrätten.

Inför utskottet har företrädarna för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i huvudsak uppgett: När det gäller riksdagen i annan funktion än lagstiftande konstaterades vid beredningen av propositionen i Regeringskansliet att handlingar som kan innehålla miljöinformation finns i riksdagsförvaltningen och att en särskild ordning gäller för överklagande av riksdagsförvaltningens beslut. I fråga om handlingar som hanteras av riksdagens utskott uppmärksammades däremot inte att en fråga om utlämnande av allmän handling kan komma att hänskjutas till det berörda utskottet för prövning. Beslut av utskottet omfattas inte av den lagstadgade särskilda ordning som finns för överklagande av riksdagsförvaltningens beslut. Med kunskap om att utskotten beslutar i fråga om utlämnande av allmän handling, gör företrädarna bedömningen att reservationen om att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling även bör omfatta riksdagens beslut.

Ärenden i riksdagen

I riksdagens utskott förekommer ärenden som varken hör till riksdagens lagstiftande verksamhet eller utgör administrativa ärenden men där det kan förekomma miljöinformation. Ett exempel finns i den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på konstitutionsutskottet. Det kan inte uteslutas att sådan information kan omfattas av sekretess. Enligt Århuskonventionen skall ett avslagsbeslut av riksdagen eller något av dess utskott i en fråga om utlämnande av allmänna handlingar som uppkommer inom ramen för ett annat riksdagsärende än ett lagstiftningsärende få överprövas av domstol. Godkänns konventionen utan att det görs någon reservation även för riksdagen, står inte tryckfrihetsförordningen i överensstämmelse med Århuskonventionen.

Motionerna

I motion 2004/05: MJ20 av Sverker Thorén m.fl. (fp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Tryckfrihetsberedningen i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att närmare utreda

de förändringar som kan behövas för att reservationen mot kravet på rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall kunna hävas.

I motion 2004/05: MJ21 av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd) föreslås i yrkande 5 att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) ges som tilläggsdirektiv att utreda hur tryckfrihetsförordningen (1949:105) kan ändras så att domstolsprövning av regeringens och statsråds beslut att inte lämna ut miljöinformation kan bli möjlig. Under yrkande 7 (första delen) föreslås att riksdagen beslutar att godkänna Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall bli föremål för utredning med målsättningen att fullt ut kunna följa konventionen även på denna punkt.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen samt Grundlagsutredningen

Regeringen beslutade den 30 april 2003 att tillkalla en beredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen har antagit namnet Tryck- och yttrandefrihetsberedningen.

En särskilt viktig uppgift för beredningen är att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen skall lösas. I beredningens uppdrag ingår vidare att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom området. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas.

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Kommittén har antagit namnet Grundlagsutredningen.

Kommitténs arbete skall framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Kommittén skall vidare utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. Kommittén bör ges vida ramar för sitt arbete. Den bör i princip vara oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Det är dock inte fråga om att genomföra någon total författningsreform.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet tillstyrker propositionens förslag när det gäller godkännande av Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Enligt konstitutionsutskottets mening bör emellertid Sve-

riges tillträde till konventionen godkännas med det tillägget att reservationen även skall avse riksdagens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

Med hänsyn till de grunder som bär upp bestämmelsen om att riksdagens och regeringens beslut inte får överklagas föreslår konstitutionsutskottet att miljö- och jordbruksutskottet avstyrker motionerna 2004/05:MJ20 och 2004/05:MJ21 yrkande 5 och 7 (första delen).

Stockholm den 10 mars 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s) och Yoomi Renström (s).

Avvikande mening

av Tobias Krantz (fp) och Helena Bargholtz (fp).

Regeringens förslag innebär att regeringen och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling inte skall få överklagas till domstol. Detta är varken i samstämmighet med ett tydligt ställningstagande för betydelsen av öppna och demokratiska beslutsprocesser eller i linje med svensk politik på området.

Det är emellertid viktigt att Sveriges tillträde till Århuskonventionen inte ytterligare fördröjs.

Därför godtar vi utskottets bedömning att Sverige skall tillträda konventionen med reservation. Regeringen bör dock i tilläggsdirektiv ge Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i uppdrag att utreda de förändringar som kan behövas för att reservationen mot kravet på rättslig prövning skall kunna hävas.

Det anförda innebär att vi anser att motionen 2004/05:MJ20 bör tillstyrkas.