

Till EU-nämnden

Konstitutionsutskottet har den 4 april 2000 beslutat att avge ett yttrande till EU-nämnden över det förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, KOM(2000)30, som kommissionen lade fram den 26 januari 2000.

Det ankommer på EU-nämnden att bedöma hur utskottets synpunkter skall redovisas för regeringen inom ramen för det samråd som sker i EU-frågor enligt bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens förslag innebär att unionsmedborgare och fysiska eller juridiska personer bosatta eller med säte i en medlemsstat skall, utan att behöva ange några skäl för sitt intresse, ha största möjliga tillgång till handlingar som innehas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen och som upprättats av institutionerna eller härrör från tredje man.

Vissa inskränkningar skall göras i denna rätt. Således omfattas inte handlingar som är avsedda för internt bruk, t.ex. diskussionsunderlag, yttranden från institutionens avdelningar och informella meddelanden. Vidare krävs att handlingarna gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde. Slutligen finns ett antal sekretessskyddsintressen på områdena för det allmänna samhällsintresset, personliga och ekonomiska förhållanden samt sekretess som begärts av en tredje man som gett in handlingen. Sekretessen är villkorad av ett skaderekvisit och gäller om ett röjande avsevärt kan skada sekretessskyddsintresset. Om en handling endast delvis är hemlig skall den lämnas ut i de delar som inte är hemliga.

Framställningar att få ut handlingar skall göras och besvaras skriftligen. Vissa tidsgränser gäller och i de fall ett negativt beslut är aktuellt skall handläggningen ske i två etapper. Om ett besked inte lämnas inom föreskriven tid i den sista etappen skall underlåtenheten jämföras med ett positivt beslut. Det anges två olika former för att få ut handlingar: dels på plats, dels genom att en kopia lämnas ut.

Varje institution åläggs att informera allmänheten om rättigheterna enligt förordningen. Institutionerna skall tillhandahålla ett offentligt register över sina handlingar.

2000/01:KU3y

Beslutsförfarande

Kommissionens förslag behandlas i Europaparlamentet och rådet enligt medbeslutandeproceduren, som föreskrivs i artikel 251.

Inom Europaparlamentet har kommissionens nu föreliggande förslag hänvisats till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, som utsetts till ansvarigt utskott. Rapportör är Michael Cashman. Till rådgivande utskott har utsetts bland andra utskottet för konstitutionella frågor.

Europaparlamentet behandlade Cashmanbetänkandet (A5-0318/2000) den 16 november 2000. Ett antal ändringsförslag antogs, men förslaget i sin helhet återförvisades till utskottet för att möjliggöra fortsatta förhandlingar med rådet och kommissionen.

Bakgrund

Fördragsbestämmelser

Öppenhetsbegreppet betonas i artikel 1 i Fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse efter ändring genom Amsterdamfördraget. Enligt artikeln markerar fördraget en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

I artikel 255 i EG-fördraget finns numera till följd av Amsterdamfördraget en grundläggande bestämmelse om handlingsoffentlighet. Enligt bestämmelsen skall allmänheten – varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat – ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt vissa principer och villkor. Allmänna principer och gränser för denna tillgång till handlingar skall fastställas av rådet under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen. Rådets rättsakt skall antas före den 1 maj 2001. Den skall beslutas enligt medbeslutandeförfarandet, vilket innebär att rådet skall fatta beslut tillsammans med Europaparlamentet på förslag av kommissionen.

Genom att artikeln nämns både i artikel 28 och i artikel 41 i Unionsfördraget som tillämplig på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive polis- och straffrättsligt samarbete gäller bestämmelsen även dessa områden.

I EG-fördraget infördes också genom Amsterdamfördraget bestämmelsen att rådet i sin arbetsordning skall fastställa de fall då rådet skall anses handla i egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall. Rådet skall alltid offentliggöra omröstningsresultaten, röstmotiveringarna och uttalandena till protokollet, när rådet handlar i egenskap av lagstiftare (artikel 207.3).

I en gemensam förklaring (nr 35) till Amsterdamfördraget uttalades att en medlemsstat skall ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man, om inte medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

I fördragen finns även en bestämmelse om *tystnadsplikt*. Enligt artikel 287 i EG-fördraget skall medlemmarna av gemenskapens institutioner och medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen, även efter det att deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.

Genom Maastrichtfördraget hade beslutats om tillsättande av en *ombudsman* för att utreda klagomål om misskötsel inom EU. Bestämmelsen om ombudsmannen finns nu i artikel 195 i EG-fördraget.

Institutionernas nuvarande bestämmelser m.m.

Redan i slutakten till Maastrichtfördraget hade införts en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information. Till följd av den förklaringen har rådet och kommissionen antagit en uppförandekodex om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar.

Med denna uppförandekodex som utgångspunkt har rådet och kommissionen därefter var för sig antagit bestämmelser i ämnet (rådets beslut 93/731/EG respektive kommissionens beslut 94/90/EG, EKSG, Euratom, båda med senare ändringar). Europaparlamentet har antagit motsvarande bestämmelser (beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom). Även flera av de särskilda EU-organen har antagit regler om handlingsoffentlighet.

Rådet antog den 31 maj 1999 en arbetsordning som innebär att omröstningsresultatet och röstmotiveringar i rådet normalt skall göras tillgängliga för allmänheten, när rådet uppträder i egenskap av lagstiftare, liksom bl.a. när rådet antar gemensam ståndpunkt (se numera Rådets beslut av den 5 juni 2000 om antagande av rådets arbetsordning, 2000/396/EG, EKSG, Euratom). Vidare skall vissa riktlinjedebatter vara offentliga och sändas ut via audiovisuella medel. Rådets överläggningar omfattas i övrigt av sekretess, såvida rådet inte beslutar annat.

Sedan den 1 januari 1999 finns ett via Internet allmänt tillgängligt register över handlingar som offentliggjorts av rådet. För tillgången till rådets handlingar gäller rådets beslut 2000/23/EG om förbättrad information om rådets lagstiftningsverksamhet och det offentliga registret över rådets handlingar.

Förstainstansrätten avgjorde under 1999 två öppenhetsmål till fördel för den part på vars sida Sverige intervenerat. I det första målet, T-188/97 Rothmans International BV mot kommissionen, fann domstolen att det s.k. kommittéväsendet skall anses höra till kommissionen vid tillämpning av gemenskapsreglerna om tillgång till handlingar och att det ankommer på kommissionen att avgöra ansökningar om tillgång till dessa kommittéers handlingar. I det andra målet, T-14/98 Heidi Hautala mot rådet, fann domstolen att rådet, då det prövar en ansökan om att få ta del av en handling, är skyldigt att pröva

om bara en del av handlingen kan lämnas ut. Rådet har överklagat förstainstansrättens dom till EG-domstolen.

Den senaste ändringen av rådets beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar beslöts den 14 augusti 2000 (rådets beslut 2000/527/EG). Ändringen avser även rådets beslut om förbättrad information om rådets lagstiftningsverksamhet och det offentliga registret över rådets handlingar. Ändringen innebär att vissa handlingar som rör området för militär och icke-militär krishantering inom ramen för en förstärkt europeisk säkerhets- och försvarspolitik undantas från tillämpningen av beslutet om tillgång till rådets handlingar. Det gäller handlingar som enligt ett beslut av rådets generalsekreterare/höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken klassificerats med viss hemligbeteckning. Dessa handlingar skall inte heller ha någon referens i registret över rådets handlingar.

Europaparlamentets resolution i januari 1999 om öppenhet

Europaparlamentet antog i januari 1999 så gott som enhälligt en resolution om öppenhet (A4-0476/98), i vilken redogörs för parlamentets förväntningar, åsikter och idéer om den kommande rättsakten om handlingsoffentlighet.

De riktlinjer som anges i resolutionen innebär i huvudsak bl.a. följande:

- handlingar bör ges en mer exakt definition, och i synnerhet bör man koncentrera sig på interna handlingars status; definitionen bör inte vara alltför begränsad, alla viktiga arbetsdokument och material av förberedande karaktär med stor spridning bör inbegripas
- inkommande handlingar och handlingar som härrör från en institution bör omfattas av reglerna
- offentliga register bör upprättas vid alla EU:s institutioner och bör även omfatta hemligstämplade handlingar med en hänvisning att de betraktas som hemliga
- en förenkling av klassificeringssystemet för hemliga handlingar bör övervägas
- de befintliga undantagen i fråga om öppenhet måste ges en strängare definition, i synnerhet de båda generella undantagen beträffande ”skydd av allmänintresset” och ”skydd av konfidentiella uppgifter i samband med en institutions verksamhet”
- också medborgare i tredje land som är bosatta utanför EU skall ha möjlighet att mot avgift få tillgång till handlingar
- handlingar med endast delvis känsligt innehåll skall kunna tillhandahållas i delar.

Parlamentet upprepar i resolutionen vidare ett tidigare krav på att nya regler skall gälla även handlingar från EU:s alla övriga institutioner och organ. Vidare kräver parlamentet konkreta åtgärder för att förbättra tillgången till rådets handlingar när rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare samt att allmänhetens tillgång till handlingar som rör kommittéförfaranden bör förbättras avsevärt och att dessa texter bör tas upp i register.

I regeringsformens inledande paragraf slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Offentlighetsprincipen är enligt svensk uppfattning en förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll.

I regeringsformens andra kapitel finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar hänvisas till tryckfrihetsförordningen.

De grundläggande bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). I första hand förknippas offentlighetsprincipen med bestämmelserna i 1 §. Där föreskrivs att varje svensk medborgare – utlänningar jämställs enligt en annan bestämmelse med svenska medborgare – till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den demokratiska åsiktsbildningen.

Offentlighetsprincipen gäller inte utan undantag. Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får göras om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 § angivna intressen, där behovet av sekretess är särskilt starkt. Vid varje bedömning av om offentlighetsintresset skall få vika för ett sådant sekretessbehov måste en intresseavvägning göras. När det finns ett beaktansvärt intresse av allmän insyn bör offentligheten få vika endast om det framstår som nödvändigt av hänsyn till viktiga motstående intressen.

De sekretessintressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen avser

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt grundlagsbestämmelsen noga anges i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Med den särskilda lagen avses sekretesslagen (1980:100), SekrL.

I sekretesslagen finns även bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Lagens bestämmelser avser förbud att röja *uppgifter*, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Utgångspunkten för regleringen i sekretesslagen är att inte åstadkomma mera sekretess än vad som är nödvändigt. Detta innebär att en uppgift inte skall omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. Sekretesslagen bygger därför i huvudsak på att en skadebedömning skall göras vid prövningen av om en uppgift kan lämnas ut.

I den begränsade utsträckning där det är möjligt att med hjälp av rent beskrivande kriterier ange uppgifter vilkas röjande alltid måste innebära en viss skaderisk gäller sekretess utan skadeprovning i det enskilda fallet.

Sekretesslagen bygger vidare på principen att varje myndighet som förvarar en handling är skyldig att pröva frågan om att lämna ut handlingen om någon begär att få ut den. Handlingar som innehåller uppgifter som bedöms inte kunna lämnas ut får förses med en anteckning om detta. En sådan anteckning är inte bindande men tjänar som påminnelse om behovet av noggrann provning om handlingen eller en uppgift ur handlingen begärs ut. För vissa handlingar, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, har föreskrivits att utlämnandefrågan får prövas endast av en viss myndighet. Sådana handlingar skall förses med anteckning om hindret mot att lämna ut den och om vilken myndighet som skall pröva utlämnandefrågan.

Sekretesslagen innehåller också bestämmelser om undantag från den meddelarfrihet, som också brukar anses vara en del av offentlighetsprincipen och som avser offentliga funktionärs rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller i radio eller TV.

Härutöver finns bestämmelser som i tiden avgränsar sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar.

Av grundläggande betydelse är bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. Alla handlingar skall enligt huvudregeln registreras. I fråga om handlingar som inte är hemliga får registrering underlåtas om handlingarna hålls ordnade.

Offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall bedrivas under allmän insyn och kontroll. För att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället räcker det inte med att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste i stället ligga öppen för medborgarna och massmedier på sådant sätt att dessa kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning.

Offentlighetsprincipen brukar anges fylla tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

Principen om fri tillgång till de allmänna organens handlingar lades första gången fast i 1766 års tryckfrihetsförordning, som i sin helhet blev grundlag. Principen har således – om än inte utan avbrott – gällt i vårt land i över 200 år. Den har därigenom satt sin prägel på den svenska förvaltningen och påverkar attityder och värderingar i samhället. Sverige och Finland har länge varit ensamma om att tillämpa denna princip men på senare år har även andra länder, t.ex. Danmark och Nederländerna, anlagt samma synsätt. Det svenska regelverket på området är mycket detaljerat, vilket har föranletts av ett önskemål att i lagstiftningen så noga som möjligt reglera undantagen från offentlighetsprincipen för att inte lämna myndigheterna ett utrymme att skönsmåssigt avgöra vilken insyn som skall finnas i deras verksamhet.

År 1999 tillsatte regeringen en kommitté (Ju 1999:06, dir. 1998:32) med uppgift att bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars

offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Kommittén skall undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen. Till kommitténs övriga uppgifter hör att försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte och att göra en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i EU och en utvärdering av bestämmelsen om utrikessekretess.

Tidigare riksdagsuttalanden om offentlighet och sekretess i EU

Inför Sveriges anslutning till Europeiska unionen behandlade riksdagen frågan om överlåtelse av beslutanderätt till unionen på grundval av konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Konstitutionsutskottet betonade att en överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av den nya lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen inte kan ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Utskottet framhöll också att det område som inte kan överlåtas med stöd av bestämmelsen inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet ville i detta sammanhang särskilt peka på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick. Utskottet påminde om att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten är en förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll.

Utskottet framhöll att gemenskapsinstitutionernas rätt att fatta beslut måste basera sig på de grundläggande fördragen och att gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är utomordentligt begränsade. Utskottet påpekade att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen, liksom offentlighetsreglerna, är nationella angelägenheter och att gemenskapens institutioner inte på fördragen kan grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden. En annan sak var enligt utskottet att det inom de områden där institutionerna har befogenhet att fatta beslut någon gång kan beslutas regler som berör t.ex. offentlighets- och sekretessfrågor. Enligt utskottets bedömning kunde de regler som gemenskapens institutioner får besluta om inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer på vilka svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning och svenska offentlighetsregler bygger. En ändring av detta förhållande skulle förutsätta en fördragsändring.

I frågan hur man från svensk sida skulle ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörd att en svensk grundläggande konstitutionell princip skulle upphöra att vara giltig bedömde utskottet att, om en regel i en EG-förordning eller ett EG-direktiv från svensk sida framstod som konstitutionellt oacceptabel, den svenska hållningen inte bör vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla är

om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat, dvs. om den beslutade rättsakten ligger inom det område där beslutanderätten överlåtits. Om den ligger utanför detta område, är den inte giltig som EG-rätt i Sverige.

I sitt yttrande till utrikesutskottet över propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, yttr. 1994/95:KU2y) behandlade konstitutionsutskottet frågan om offentlighet och sekretess i EU. Utskottet konstaterade att frågan om allmänhetens rätt till insyn inom unionen sedan Maastrichtfördragets tillkomst hade varit en viktig fråga. Det var enligt utskottet otvetydigt så att unionen rörde sig i riktning mot ökad öppenhet. Ur svensk synpunkt var denna rörelse visserligen ännu långsam och stundtals något tvekan, men dess riktning kunde knappast sättas i fråga. Mot denna bakgrund framstod det enligt utskottet som ytterligt osannolikt med en utveckling mot gemensamma för medlemsstaterna bindande regelverk som inskränkte den medborgerliga insynen. Lika osannolikt föreföll det utskottet att rörelsen mot större öppenhet i unionens egen verksamhet skulle kunna vändas eller ens hejdas. Utskottet erinrade om att den nyinförda bestämmelsen i 10 kap. 5 § regeringsformen inte öppnar möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar sådana viktiga konstitutionella principer som offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utan samtidig ändring av grundlag.

Sammanfattningsvis anförde utskottet – efter en ingående diskussion av förhållandet mellan offentlighet och sekretess inom EU och i Sverige – att underlaget för det offentliga samtalet i lagstiftningsfrågor kunde komma att bli mindre omfattande än tidigare på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut torde komma att bli mindre utförlig än vad vi var vana vid. Här fanns det emellertid enligt utskottet möjlighet för Sverige att själv påverka förhållandena genom att sträva efter så öppna former som möjligt för den del av beslutsprocessen som äger rum här i landet och att driva på arbetet mot ökad öppenhet i gemenskapens institutioner. Som medlem borde Sverige således dela med sig av sin erfarenhet av den betydelse som tryckfrihets- och offentlighetsprinciperna har för ett fritt samhällsskick och med kraft driva frågorna om öppenhet inom gemenskapens institutioner.

Utrikesutskottet (bet. 1994/95:UU5) nöjde sig vid sin behandling av propositionen med att konstatera att Sverige avsåg att vid ett medlemskap verka för ökad öppenhet inom EU:s institutioner.

Konstitutionsutskottet behandlade frågan om ökad öppenhet inom EU även i sitt betänkande 1994/95:KU43. Utskottet framhöll där att en ökad öppenhet i arbetet i EU:s institutioner är en förutsättning för att medlemskapet i EU skulle kunna förankras hos svenska folket.

Utskottet konstaterade vidare med tillfredsställelse att frågan om allmänhetens rätt till insyn ”numera” var en viktig fråga inom unionen och att det otvetydigt var så att unionen rör sig i riktning mot ökad öppenhet. Utskottet vidhöll sin mening att regeringen kraftfullt borde verka för en ökad öppenhet i EU:s institutioner samt pekade på att viktiga initiativ i den riktningen också tagits från dansk sida med svenskt understöd. I avvaktan på resultatet av

dess framstötter fann utskottet det inte motiverat att riksdagen gjorde något uttalande till regeringen i frågan.

Konstitutionsutskottet behandlade frågan nästa gång inför 1996 års regeringskonferens. I sitt yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse och väckta motioner (skr. 1995/96:30, yttr. 1995/96:KU5y) redovisade utskottet att regeringen i sin skrivelse inför konferensen betonat att det är ett starkt svenskt intresse att tillgodose medborgarnas växande och berättigade krav på öppenhet och insyn och att en offentlighetsprincip lik vår svenska bör gälla för institutionerna inom EU.

Konstitutionsutskottet konstaterade att det inom Sverige rådde stor enighet om offentlighetsprincipens betydelse samt att regeringen också avsåg att vid regeringskonferensen verka för att grundläggande principer om offentlighet inom EU:s institutioner skrevs in i EU:s fördrag, och att regeringen också i andra sammanhang hade visat att frågan om offentlighet inom EU har hög prioritet.

Konstitutionsutskottet hade inte någon annan uppfattning än regeringen i fråga om att skriva in grundläggande principer om offentlighet i EU:s fördrag. Utskottet utgick från att regeringen skulle fortsätta att även i andra sammanhang driva frågor om en offentlighetsprincip motsvarande den svenska och som således även omfattar bestämmelser om meddelarfrihet och registrering av handlingar.

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet om Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58, yttr. 1997/98:KU9y) behandlades flera motioner om öppenhet och insyn i EU:s institutioner. Utskottet delade regeringens uppfattning i propositionen att förhandlingsresultatet när det gällde öppenhet för unionsmedborgarna var mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel. Utskottet ville dock understryka vikten av att de tillämpningsregler rådet skulle utarbeta verkligen skulle motsvara intentionerna att offentlighet skall vara huvudregel och sekretess bara gälla i undantagsfall. Utskottet såg med tillfredsställelse att regeringen avsåg att göra offentliga register till en huvudfråga när tillämpningsreglerna skulle utarbetas.

Konstitutionsutskottet har häfter yttrat sig till utrikesutskottet vid två tillfällen med anledning av regeringens skrivelser och väckta motioner.

I sitt yttrande våren 1999 (yttr. 1998/99:KU3y) såg konstitutionsutskottet med tillfredsställelse att frågan om öppenhet och insyn i EU-institutionernas arbete var en prioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet. Utskottet utgick från att regeringen skulle redovisa för riksdagen hur arbetet med frågan utvecklades, och mot bakgrund av att regeringen uttryckligt tagit ställning för öppenhet och insyn i EU-institutionerna som en prioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet saknades anledning för riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen i detta avseende. Konstitutionsutskottet gjorde ingen annan bedömning än de motionärer som ansåg det angeläget att Sverige verkar för en högre grad av öppenhet och insyn i EU:s institutioner efter en modell liknande den svenska. Enligt utskottets mening saknades dock anledning att förutsätta annat än att regeringen målmedvetet arbetade för utökad öppenhet och insyn i EU:s institutioner på alla nivåer. Enligt utskottets mening behövdes således inte något tillkännagivande till

regeringen i detta avseende. Utskottet ansåg också att en motion med förslag att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en proposition kring utformningen av EU:s offentlighetsprincip borde avstyrkas. Enligt utskottets mening var frågan av sådan art att den i stället borde bli föremål för information till konstitutionsutskottet och samråd i EU-nämnden.

I sitt yttrande våren 2000 (yttr. 1999/2000:KU7y) hänvisade konstitutionsutskottet till att utskottet tidigare konstaterat att det inom Sverige råder stor enighet om offentlighetsprincipens betydelse. Utskottet ville även i det yttrandet understryka frågans stora betydelse och framhöll att regeringen i olika sammanhang visat att frågan om offentlighet inom EU ges hög prioritet från svensk sida. Utskottet utgick från att regeringen även fortsättningsvis skulle driva frågan om en offentlighetsprincip motsvarande den svenska, som således enligt utskottets mening borde omfatta även bestämmelser om meddelarfrihet och registrering av handlingar. Utskottet ansåg därför att något tillkännagivande inte behövdes med anledning av de föreliggande motionerna, som utskottet överlämnade till utrikesutskottet.

Information från Regeringskansliet

Statsrådet Britta Lejon informerade tillsammans med medarbetare från Justitiedepartementet utskottets ledamöter om kommissionens förslag vid utskottssammanträde den 8 februari 2000.

Vidare har från Regeringskansliet (Justitiedepartementet) till utskottet överlämnats en s.k. ståndpunktspromemoria den 14 mars 2000 över förslaget. I promemorian framhålls som svensk målsättning att reglerna måste leda till betydligt större handlingsoffentlighet än vad som följt av nuvarande regler för de tre institutionerna och att reglerna inte får medföra några konsekvenser för lagstiftningen och rättstillämpningen i EU:s medlemsstater.

Statsrådet Britta Lejon har också i en skrivelse den 28 augusti 2000 informerat utskottets ledamöter om de ändringar i rådets regler om handlingsoffentlighet som antogs den 14 augusti 2000, och om regeringens inställning i ärendet.

Kommissionsförslagets särskilda punkter

Under rubriken redogörs med utskottets utgångspunkter för innehållet i kommissionsförslaget, jämförbara svenska bestämmelser och Regeringskansliets ståndpunktspromemoria.

Rättsaktens form

Förordningar har allmän giltighet och skall till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat (artikel 249 i EG-fördraget). I artikel 11 andra stycket erinras också om att förordningen skall vara bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* anges att Sverige bör försöka få till stånd en ändring så att formen för rättsakten blir ett beslut, riktat enbart

till institutionerna och därmed bindande endast för dem. Vidare anges att bestämmelsen i artikel 11 om effekt och bundenhet egentligen bara erinrar om vad som per definition gäller enligt artikel 249 i EG-fördraget, men att den bör strykas, eftersom den i detta särskilda fall är ägnad att vilseleda.

Ingressen

I ingressen åberopas EG-fördraget, särskilt artikel 255.2.

I *punkt 1* erinras om att begreppet öppenhet stadfästs i artikel 1 andra stycket i Unionsfördraget i dess lydelse efter ändring genom Amsterdamfördraget.

I *punkterna 2 och 3* erinras om fördelarna med öppenhet och om åtgärder som tidigare vidtagits för att öka öppenheten i beslutsförfarande.

I *punkt 4* anges syftet med förordningen vara att ge bästa möjliga förutsättningar för tillgång till handlingar med beaktande av öppenhetsprincipen i största möjliga utsträckning. Genom förordningen skall rätten till tillgång till handlingar genomföras och de allmänna principerna och gränserna för denna fastställas i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

I *punkt 5* anges med åberopande av förklaring nr 41 till Amsterdamfördraget att förordningen tillämpas på verksamhet som omfattas av EKSG-fördraget och Euratomfördraget. I *punkt 6* erinras om att rätten till tillgång till handlingar med stöd av artiklarna 28.1 och 41.1 i Unionsfördraget är tillämplig också på handlingar som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polisiärt och straffrättsligt samarbete.

I *punkt 7* anges att tillämpningsområdet för rätten till tillgång till handlingar – för att ge ökad öppenhet i institutionernas arbete och anpassa sig till den nationella lagstiftningen i de flesta medlemsstaterna – bör omfatta alla de handlingar som innehas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Innehållet i punkterna 1–7 bör inte behöva ge upphov till någon tveksamhet.

Punkten 8 har följande lydelse:

De principer som fastställs i denna förordning får inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelser som gäller tillgången till handlingar. Detta gäller särskilt handlingar som direkt berör personer som har ett särskilt intresse av dem.

Innehållet kommenteras i anslutning till artikel 2.

Punkten 9 avser undantagsbestämmelser och lyder som följer:

Skyddet för det allmänna samhällsintresset och för vissa särskilda intressen måste garanteras genom undantagsbestämmelser. Exempel på dessa olika intressen bör ges för att bestämmelserna skall bli så klara och tydliga som möjligt. Dessutom bör institutionerna ges möjlighet att skydda sådana handlingar, avsedda för internt bruk, som uttrycker personliga åsikter eller återspeglar ett utbyte av åsikter och synpunkter, som uttryckts fritt och otvunget inom ramen för interna diskussioner och överläggningar.

Innehållet kommenteras i anslutning till artiklarna 3 och 4.

Punkten 10 avser förfarandet för att få tillgång till handlingar:

För att säkerställa en oinskränkt rätt till tillgång till handlingar, bör det nuvarande administrativa förfarandet med två olika faser bibehållas, med möjlighet att begära domstolsprövning eller anföra klagomål hos ombudsmannen. Dessutom bör man införa principen om att ett uteblivet besked skall räknas som ett bifall av ansökan på det stadium då ansökan om bekräftelse ingetts.

Innehållet kommenteras i anslutning till artiklarna 5–7.

I *punkten 11* rekommenderas institutionerna bl.a. att föra register över handlingar:

Varje institution bör vidta nödvändiga åtgärder för att informera allmänheten om de nya bestämmelserna. Dessutom bör varje institution ställa ett register över handlingar till förfogande för att medborgarna lättare skall kunna utöva sina rättigheter enligt denna förordning.

Innehållet kommenteras i anslutning till artikel 9.

I *punkten 12* behandlas förhållandet till nationell lagstiftning:

Denna förordning har varken till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar. På grund av den lojalitetsprincip som styr relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna, är det dock uppenbart att dessa skall se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning.

Innehållet i punkten kan inge osäkerhet om förordningens tillämplighet är begränsad till EU:s institutioner.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* framhålls att i likhet med vad som gäller redan i dag är Sverige bundet av sin allmänna lojalitetsplikt. Vad denna kan anses innebära vid en konflikt som uppstår om samma handling begärs ut både från en gemenskapsinstitution och en svensk myndighet och dessa gör olika bedömningar går enligt promemorian inte att bestämma i generella termer, varken i förhållande till nu gällande regler eller då rättsakten blir gällande.

Oavsett hur lojalitetsplikten skall tolkas bedöms i promemorian att förslaget inte innebär några effekter för gällande svenska regler. De sekretessbestämmelser som finns, särskilt när det gäller utrikessekretess, ger enligt promemorian ett tillräckligt skydd åt handlingar som ges in till svenska myndigheter från gemenskapsinstitutionerna. Det påpekas också att det knappast är aktuellt att det för svensk del skulle bli fråga om att nationella regler innebär alltför långtgående sekretess.

Om uttalandet i ingressen sägs i ståndpunktspromemorian att det undviker en skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa förordningen nationellt, vilket är positivt. Däremot kan den användas som tolkningsdatum vid tillämpningen av nationella sekretessbestämmelser och ger en innebörd åt lojalitetsprincipen på ett sätt som Sverige inte kan gå med på. Det är enligt promemorian en annan sak att den svenska regleringen av offentlighetsprincipen som den ser ut i dag i praktiken innefattar ett skydd mot utlämnande av handlingar från institutionerna som man kan utgå från att EU anser är tillräckligt.

Ståndpunkten i promemorian är att det gärna får komma till uttryck att medlemsstaterna inte förväntas anpassa sina nationella regler, men att skrivningen om innebörden av lojalitetsplikten skall utgå.

I *punkten 13* föreskrivs skyldighet för institutionerna att utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.

Föreskrifterna

Artikel 1 Allmän princip och tillgångsberättigade

Alla unionsmedborgare och alla fysiska eller juridiska personer som är bosatta i eller har sitt säte i en medlemsstat skall, på det sätt som avses i denna förordning, ha största möjliga tillgång till de handlingar som finns hos institutionerna utan att behöva motivera att de berörs av dem, utom i de undantagsfall som anges närmare i artikel 4.

Det kan noteras att enligt *Europaparlamentets öppenhetsresolution* den 12 januari 1999 (A4-0476/98) även ansökningar från tredjelandsmedborgare, som är bosatta utanför unionen, skall hanteras inom systemet.

Svenska regler ger ett visst utrymme för myndigheterna att fråga efter skälen för en begäran att få del av handlingar. Det gäller då det behövs för att göra en skadebedömning.

Enligt *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* bör artikeln formuleras om så att det klarare framgår att presumtionen är för offentlighet och att inskränkningarna i rätten till tillgång måste tillämpas restriktivt. Sverige bör också verka för att även personer som är bosatta utanför unionen kan få del av handlingar, och detta anses särskilt angeläget för personer i ansökarländerna och i EFTA-staterna. Det krävs vidare enligt promemorian att det klargörs i vilken utsträckning sekretess bör gälla mellan institutionerna.

Artikel 2 Tillämpningsområde

1. Denna förordning gäller alla handlingar som finns hos institutionerna, det vill säga som upprättats av dem eller som härrör från tredje parter och innehåller av institutionerna.

Rätt till tillgång till handlingar från tredje part är begränsad till handlingar som inkommit till institutionerna efter det att denna förordning har trätt i kraft.

2. Denna förordning gäller inte handlingar som redan har offentliggjorts eller som är tillgängliga för allmänheten på andra sätt.

Denna förordning gäller inte, om det finns särskilda föreskrifter om tillgång till handlingar.

I kommissionens motivering till förslaget sägs under rubriken "Överensstämmelse mellan den allmänna principen om tillgång till handlingar och de särskilda regler som redan finns" följande.

Inom ramen för vissa förfaranden förekommer särskilda regler om tillgång till handlingar och akter. Det är därför viktigt att uttryckligen fastslå att den framtida förordning som styr den allmänna rätten till tillgång till handlingar inte är tillämplig om det finns särskilda bestämmelser som exempelvis direkt berör vissa personer som har ett särskilt intresse av vissa handlingar eller

bestämmelser om skydd för sekretessbelagd information. Det vore emellertid lämpligt att inom kort se över dessa regler mot bakgrund av de allmänna principerna om öppenhet.

Innehållet i första meningen under punkten 1 bör inte i sig inge betänkligheter. De allvarliga betänkligheter som kan anföras mot definitionen av "handlingar" redovisas i samband med artikel 3.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* anföras att meningen bör formuleras om så att det står klart att reglerna är begränsade till att gälla institutionernas hantering av framställningar om tillgång till handlingar som finns hos institutionerna.

Andra meningen begränsar tillgången till handlingar som givits in till institutionerna till sådana som kommer in efter det att rättsakten trätt i kraft. Det kan ifrågasättas om detta är en god ordning. Enligt ståndpunktspromemorian bör Sverige hävda att reglerna skall vara tillämpliga även på redan tidigare inkomna handlingar. Att särskild hänsyn tas till att sådana handlingar lämnats in under andra förutsättningar kan dock enligt promemorian accepteras, men det bör ske genom att en särskild kompletterande sekretessbestämmelse införs för sådana handlingar.

Första meningen i andra punkten om handlingar som redan offentliggjorts kan, framhålls det i promemorian, ge upphov till tveksamhet i två avseenden. Om en handling är tillgänglig på annat sätt, kan det vara i annat än originalversionen. Det kan också vara en nackdel för den enskilde att behöva betala mera för handlingar på annat håll. Handlingar som en gång har offentliggjorts kan också senare vara svåra att få tag på i det tidigare offentliggjorda skicket.

Andra meningens hänvisning till särskilda föreskrifter kan enligt ståndpunktspromemorian leda åt två håll: antingen ger den vidare tillgång till handlingar genom särskilda föreskrifter eller snävar den in tillgången. I det senare fallet är det svårt att överblicka innebörden.

I ståndpunktspromemorian efterlyses en närmare redogörelse för aktuella bestämmelser. Det framhålls att utan närmare inventering är det inte möjligt att uttala sig om vad bestämmelsen kan komma att få för effekter, t.ex. om undantaget avser någon kommande reglering om partsinsyn eller genomförandet av Århuskonventionen om bl.a. allmänhetens tillgång till miljöinformation.

Artikel 3 Definitioner

I denna förordning avses med

a) *handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildinspelningar samt audiovisuella inspelningar); endast administrativa handlingar omfattas, det vill säga handlingar som gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde, utom texter för internt bruk, såsom diskussionsunderlag och yttranden från institutionens avdelningar, samt informella meddelanden;

b) *institution*: Europaparlamentet, rådet och kommissionen;

c) *Europaparlamentet*: dess olika organ (särskilt presidiet och ordförande-konferensen), de olika utskotten samt de politiska grupperna och tjänsterna;

d) *rådet*: dess olika sammansättningar och organ (särskilt Ständiga representernas kommitté och arbetsgrupperna), de tjänster och kommittéer som inrättats genom fördraget eller lagstiftaren för att bistå rådet;

e) *kommissionen*: kollegiet, dess ledamöter och deras kabinett, generaldirektoraten och avdelningarna, representationskontoren och delegationerna samt de kommittéer som kommissionen har inrättat och de kommittéer som har inrättats för att bistå kommissionen, bland annat när den utövar sina verkställande befogenheter;

f) *tredje part*: alla fysiska eller juridiska personer eller enheter utanför institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder.

En förteckning över de kommittéer som nämns i punkterna d) och e) i första stycket skall upprättas inom ramen för genomförandet av denna förordning enligt artikel 10.

I kommissionens motivering till förslaget sägs följande:

Under rubriken "Institutioner som omfattas av förordningen"

I enlighet med artikel 255 i EG-fördraget gäller förordningen endast Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Under rubriken "Politikområden som omfattas av förordningen"

I artiklarna 28.1 och 41.1 i Fördraget om Europeiska unionen anges uttryckligen att rätten till tillgång till handlingar även gäller handlingar som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet.

Det följer vidare av EG-domstolens rättspraxis att denna förordning även gäller handlingar om verksamhet som regleras av EKSG- och Euratomfördraget.

Under rubriken "Handlingar som omfattas av förordningen"

Rättsakten kommer att omfatta alla handlingar hos de tre institutionerna, det vill säga handlingar som upprättats av dem eller som härrör från tredje man och innehåller av dem. Denna utvidgning utgör ett stort steg framåt jämfört med det nuvarande systemet som endast omfattar handlingar som framtagits av institutionerna.

Denna utvidgning av tillämpningsområdet uppmuntras starkt av såväl Europaparlamentet som ombudsmannen och kommer också att leda till att den befintliga lagstiftningen anpassas till den lagstiftning som gäller i det stora flertalet medlemsstater. Ordalydelsen i uttalande nr 35 uttrycker stöd för denna bredare tolkning av artikel 255. Självfallet kan dock tillgång till en handling från tredje man inte beviljas om handlingen i fråga omfattas av ett av de i artikel 4 angivna undantagen. I tveksamma fall är institutionen dessutom skyldig att samråda med den tredje man som är upphovsman till handlingen, samtidigt som den i avsaknad av svar förbehåller sig rätten att fatta det slutliga beslutet om tillgången till handlingen i fråga. För att kunna nå ut med effektiv information till EU-medborgarna om denna utvidgning kommer tillträdet att begränsas till att omfatta de handlingar från tredje man som inkommit till institutionen efter ikraftträdandet av denna förordning.

Termen ”handling” definieras som allt materiellt innehåll oavsett medium. Endast administrativa handlingar omfattas, det vill säga alla dokument som rör något av den ifrågavarande institutionens ansvarsområden, utom handlingar för internt bruk eller handlingar som uttrycker enskilda personers överväganden eller avspeglar åsiktsutbyten eller yttranden som framförts fritt och utan förbehåll inom ramen för interna samråd och överläggningar samt informella meddelanden som till exempel skickas via e-post och kan liknas vid telefonsamtal. — — —

Det stora problemet i kommissionsförslaget är definitionen av uttrycket ”handling”. Den gjorda avgränsningen innebär svårigheter i två avseenden, dels i fråga om avgränsningen till institutionens ansvarsområde, dels i fråga om de undantag som görs inom ansvarsområdet.

I 2 kap. 3 § första stycket *tryckfrihetsförordningen* definieras ”handling” på följande sätt.

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Ett brev eller annat meddelande som är ställt personligen till någon anställd vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (2 kap. 4 § *tryckfrihetsförordningen*).

En handling anses enligt 2 kap. 7 § *tryckfrihetsförordningen* upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt har färdigställts. Särskilda regler gäller för bl.a. diaries, register, domar och protokoll.

Enligt svenska regler görs således inte någon avgränsning till en myndighets kompetensområde, annat än såvitt avser privat post och liknande handlingar som hamnat hos myndigheten.

Även i Sverige kan s.k. arbetspapper vara undantagna från insyn. Utkast och minnesanteckningar är i regel inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering. Om något nytt tillförs ett ärende genom minnesanteckningar skall sådana anteckningar dock tas om hand för arkivering. Handlingar som expedieras från eller ges in till myndigheter är däremot underkastade vanliga offentlighets- och sekretessregler. Handlingar som växlas mellan Regeringskansliet och olika personer hos myndigheter inom ramen för det s.k. delningsförfarandet anses dock fortfarande vara arbetspapper.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* framhålls att den fysiska definitionen av ”handling” måste klargöra att det är uppgifterna eller innehållet i handlingarna som är det centrala i offentlighetshänseende. Ett undantag för handlingar som inte är ”administrativa” är enligt promemorian inte acceptabelt när det gäller handlingar som upprättas av institutionerna och inte önskvärt när det gäller inkomna handlingar. En sådan inskränkning beträffande

inkomna handlingar måste preciseras närmare så att den begränsas till att enbart avse privatbrev och liknande. Uttrycket "texter för internt bruk" är alltför vagt utformat och ger utrymme för godtyckliga bedömningar. Åtminstone handlingar som sprids i vidare omfattning måste enligt promemorian omfattas av tillämpningsområdet.

Särskilda frågor uppkommer för samarbetet inom rådet när det gäller förhållandet till medlemsstaterna. Även detta tas upp i ståndpunktspromemorian. Där påtalas att med den angivna definitionen av "tredje part" medlemsstaterna faller utanför institutionerna, vilket är anmärkningsvärt med tanke på att handlingar som lämnas till eller från medlemsstaterna därmed knappast kan betraktas som "interna" enligt definitionen av "handling". Sverige skall enligt promemorian kräva ett förtydligande av detta och av vad som menas med att medlemsstaterna är tredje part i förhållande till rådet.

I ståndpunktspromemorian anges att Sverige skall verka för att artikel 255 i EG-fördraget även utan fördragsstöd skall göras tillämplig även för övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan, som t.ex. EG-domstolen. Det kräver att kommissionen avger ett sådant förslag med stöd av artikel 308 i EG-fördraget, som föreskriver enhällighet.

Artikel 4 Undantag

Institutionerna skall vägra att ge tillgång till handlingar som om de sprids avsevärt kan skada skyddet för:

a) det allmänna samhällsintresset, bland annat i fråga om:

- allmän säkerhet,
- försvar och internationella förbindelser,
- förbindelserna mellan eller med medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen eller andra institutioner och organ,
- finansiella eller ekonomiska intressen,
- monetär stabilitet,
- stabiliteten i gemenskapens rättsordning,
- de rättsliga förfarandena,
- inspektioner, undersökningar och revisioner,
- överträdelseförfaranden, däribland de förberedande stadierna,
- institutionernas effektiva funktion;

b) privatlivet och den enskilde bland annat i fråga om:

- personakter,
- upplysningar, åsikter och bedömningar som getts konfidentiellt med tanke på anställningar eller utnämningar,
- personlig information om en person eller en handling, som om den sprids kan skada eller medverka till att skada privatlivet, såsom uppgifter som omfattas av läkarsekretess;

c) företagshemligheter eller hemligheter av ekonomiskt intresse för en viss fysisk eller juridisk person bland annat i fråga om:

- affärshemligheter,
- immateriell och industriell egendom,
- företags-, finans-, bank- och affärsinformation, däribland information som gäller affärsrelationer eller kontrakt,
- information om kostnader och anbud inom ramen för anbudsförfaranden;

d) sekretess som begärts av tredje parter som tillhandahållit handlingen eller upplysningarna eller som krävs enligt lagstiftningen i medlemsstaten i fråga.

I motiveringen anges att undantagen har fått en mer exakt lydelse i förhållande till undantagen i rådets och kommissionens gällande uppförandekodex.

De svenska bestämmelserna ställer stränga krav i fråga om sekretess. Som framgår ovan anges de intressen som kan medföra att rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, och de uppgifter som omfattas av sekretess bestäms närmare i främst sekretesslagen. I sekretesslagen föreskrivs också till hjälp vid skadebedömningen – utom för de fall då absolut sekretess gäller – olika skaderekvisit: det raka skaderekvisitet respektive det omvända, beroende på hur känsliga en viss typ av uppgifter är, typiskt sett.

Uttrycket ”bland annat” i bokstavssatserna a–c bör således uppmärksammas.

Beträffande d-satsen förefaller inte mycket vara att säga om sekretess som krävs enligt lagstiftningen i en medlemsstat. Däremot är det oförenligt med svensk syn att – för framtiden – ge den som tillhandahåller en handling eller upplysning rätten att disponera över sekretessen.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* påpekas att som skyddsintressen under a–c räknas upp ett antal särskilt angivna exempel på kategorier av information och handlingar som skall kunna hemlighållas, varav några är främmande för svenskt synsätt, t.ex. stabiliteten i gemenskapens rättsordning, institutionernas effektiva funktion och de rättsliga förfarandena. Vidare framhålls som ett särskilt problem vad gäller b- och c-satserna att de flesta angivna exemplen inte utgörs av skyddsvärda intressen utan av exempel på olika typer av handlingar utan referens till deras innehåll.

I ståndpunktspromemorian framhålls att det inte kan accepteras att det inte är fråga om en uttömmande uppräknings av skyddsintressen. Samtliga sekretessbestämmelser måste enligt promemorian formuleras om så att det klart framgår vilket intresse som skall skyddas samt i hög detaljgrad vilka typer av uppgifter som kan komma i fråga för ett sådant skydd.

Enligt ståndpunktspromemorian bör den svenska inställningen vara att skyddsintressena ”stabiliteten i gemenskapens rättsordning”, ”de rättsliga förfarandena” och ”institutionernas effektiva funktion” skall strykas. ”Institutionernas effektiva funktion” bör generellt sett stå tillbaka för allmänhetens intresse av insyn, och frågan om hur intresset av institutionernas effektiva funktion bör tillgodoses bör lösas i diskussionen om undantag för arbetspapper. Såvitt avser ”de rättsliga förfarandena” hävdas att uppgifter i rättsliga processer bör kunna skyddas endast inom ramen för övriga accepterade intressen. Uttrycket ”partsställning i rättsliga processer” skulle kunna accepteras.

I ståndpunktspromemorian framhålls beträffande denna artikel åter *fördelen med att sekretesskydda information eller uppgifter* i stället för handlingar, bl.a. för möjligheten att lämna ut delar av handlingar. Vidare kritiserar att det inte i texten ges en indikation på presumtionen för offentlighet och att skaderekvisitet är gemensamt för sekretessbedömningarna i alla fall.

När det gäller d, skyddet för begärd konfidentialitet, framhålls som svensk utgångspunkt att ett sådant sekretessskyddsintresse inte kan vara självständigt, eftersom det skulle strida mot grunderna för att över huvud taget ha en offentlighetsprincip och att tanken att den som utställer ett dokument skall kunna kontrollera dess utlämnande från mottagaren är främmande för oss. Sådana önskemål kan ha ett legitimt berättigande i vissa begränsade fall, t.ex. när en person lämnar känsliga personuppgifter i en förtroendesituation, eller när det internationella samarbetet skulle skadas genom att ett alltför frikostigt utlämnande av uppgifter som lämnats i förtroende skulle leda till att framtida uppgiftslämnande stryps. I promemorian framhålls att de fall som kan motiveras legitimt "originator control" över uppgifter bör regleras inom ramen för övriga materiella sekretessbestämmelser och skaderekvisit samt att d därmed kan strykas. Att ett sådant undantag måste godtas, om någon medlemsstat kräver det, är enligt promemorian en följd av förklaring nr 35 om artikel 255.1 i EG-fördraget. Undantaget är att en medlemsstat kan ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling från den staten till tredje man utan medgivande från medlemsstaten. I vart fall bör enligt promemorian hävdas att bestämmelsen under d bör begränsas till att avse endast sådana handlingar som lämnas in av medlemsstaterna.

Slutligen anförs i ståndpunktspromemorian att det bör anges att varje ansökan skall prövas med hänsyn till de förhållanden som råder vid tiden för beslutet.

Artikel 5 Behandling av ursprungliga ansökningar

1. Alla ansökningar om tillgång till en handling skall inges skriftligen och vara tillräckligt utförliga för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Institutionen kan anmoda sökanden att lämna ytterligare upplysningar.

Institutionen skall i samråd med sökanden finna en rimlig lösning vid upprepade ansökningar eller ansökningar som avser omfattande handlingar.

2. Institutionen skall, inom en månad efter det att en ansökan registrerats, skriftligen och med vederbörlig motivering underrätta sökanden om huruvida den har beslutat att avslå eller bifalla ansökan.

3. Om institutionen har avslagit ansökan, skall den upplysa sökanden om att denne inom en månad efter att ha mottagit det negativa beskedet kan inge en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning, och att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökan.

4. I undantagsfall kan tidsfristen i punkt 2 förlängas med en månad, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att en utförlig motivering ges.

Om inget besked ges inom den föreskrivna tidsfristen, skall det räknas som att ansökan avslagits.

Artikel 6 Behandling av bekräftande ansökningar och möjligheter att överklaga

1. Om sökanden inger en bekräftande ansökan, skall institutionen ge denne skriftligt besked inom en månad efter det att ansökan registrerats. Om institutionen beslutar att fortfarande vägra bevilja tillgång till den begärda

handlingen, skall den ange grunderna för beslutet och underrätta sökanden om hans möjligheter att överklaga beslutet, nämligen domstolsprövning eller klagomål hos ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 och artikel 195 i EG-fördraget.

2. I undantagsfall kan den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med en månad, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att en utförlig motivering ges.

Om inget besked ges inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha bifallits.

Artikel 7 Utövande av rätten till tillgång

1. Sökanden skall få tillgång till handlingar antingen genom att få ta del av dem på platsen eller genom att få sig tillsänd en kopia.

Kostnaderna för tillgången till handlingarna kan åläggas sökanden.

2. Handlingarna ställs till förfogande i en befintlig språkversion, med beaktande av sökandens önskemål.

En version med vissa uteslutningar av den begärda handlingen skall överlämnas om en del av handlingen i fråga omfattas av något av undantagen enligt artikel 4.

Av artiklarna 5–7 framgår att förfarandet är betydligt krångligare än det svenska. De *svenska grundläggande bestämmelserna* om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 12–15 §§ tryckfrihetsförordningen. Huvudregeln är där att en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt gratis skall tillhandahållas den som begär det. Om en handling innehåller delar som inte får lämnas ut, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia, dvs. de hemliga delarna maskeras så att de inte kan läsas eller avlyssnas. Normalt skall även den som vill ta del av en allmän handling ha rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den lämnas ut. Begäran att få ta del av en allmän handling får göras hos en myndighet som förvarar handlingen, och normalt skall begäran även prövas av den myndigheten.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* kritiserar bl.a. den föreslagna lösningen när det gäller omfattande handlingar eller upprepade ansökningar, de långa handläggningstiderna och utrymmet för bristande servicevilja. Vidare anför det som oacceptabelt att ett sekretesskyddsintresse skadas i fall då rådet borde ha avslagit en framställning men blir bundet att lämna ut en handling på grund av en underlåtenhet som kan bero på rent slarv från generalsekretariatet. Möjligtvis anses detta kunna accepteras om det rör sig om en skada som drabbar institutionerna själva utan att det återverkar på medlemsstaterna eller enskilda.

Artikel 8 Mångfaldigande i kommersiellt syfte eller annat ekonomiskt utnyttjande

Den som beviljats tillgång till en handling får inte mångfaldiga den i kommersiellt syfte eller utnyttja den ekonomiskt på något annat sätt utan förhållande tillstånd av rättsinnehavaren.

Enligt *svensk lagstiftning* gäller som huvudregel (9 § upphovsrättslagen) ingen upphovsrätt till författningar, beslut eller yttranden av svenska myndigheter m.m., dvs. många av de allmänna handlingar som upprättas av myndigheterna. Allmänheten kan därmed fritt kopiera och vidaresprida sådana handlingar. När det gäller inkomna handlingar som en enskild har upphovsrätt till är läget annorlunda; upphovsrätten försvinner inte genom att handlingen blir allmän. Också enligt svensk rätt gäller alltså begränsningar i rätten att vidaresprida sådana allmänna handlingar.

Om handlingen enligt 9 § upphovsrättslagen helt är undantagen från upphovsrätt finns inte några begränsningar i rätten att publicera den. I fråga om andra allmänna handlingar gäller reglerna i 26 och 26 a §§ upphovsrättslagen. I stor utsträckning får alltså återgivning ske bl.a. av sådant som har anförts skriftligen inför myndighet.

När det gäller handlingar hos EU:s institutioner är utgångspunkten för svensk del och en bärande princip i Bernkonventionen (se artikel 6.3, 7.8 och 14.2.a), att det är lagen i det land där man vill göra gällande upphovsrätt som avgör om ett verk är skyddat i det landet. I internationella upphovsrättsförordningen (1994:193) finns en rad bestämmelser rörande situationer där utländska verk skall ges skydd enligt den svenska upphovsrättslagen.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* bedöms att författningstexter och beslut från EU:s institutioner inte har upphovsrättsligt skydd i Sverige och att yttranden från dessa institutioner troligen har det. Därutöver anför att det måste klargöras vilken rättsföljd som kan inträda om en sökande bryter mot förbudet mot mångfaldigande eller annat nyttjande. Vidare pekas på att enligt svensk rätt gäller att det förhållandet att man får ut en allmän handling inte i sig medför någon rätt att använda den på visst sätt, utan rätten att använda handlingen regleras i andra bestämmelser. Det vore enligt promemorian bättre om denna princip slogs fast i artikel 8. Handlingar som upprättats av institutionerna anges i promemorian böra kunna fritt få vidarespidas även för kommersiella ändamål, t.ex. genom att publiceras i dagstidningar.

Artikel 9 Information och register

Varje institution skall vidta nödvändiga åtgärder för att upplysa allmänheten om de rättigheter som följer av denna förordning. Dessutom skall varje institution ställa ett register över handlingar till förfogande för att underlätta utövandet av dessa rättigheter.

Enligt *den svenska huvudregeln* om registrering av handlingar (15 kap. 1 § sekretesslagen) skall en allmän handling registreras utan dröjsmål när den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Registrering får dock underlåtas av handlingar som inte är hemliga, om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in till eller upprättats.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* välkomnas skyldigheten att tillhandahålla allmänheten ett register över handlingar. Bestämmelsen måste emellertid kompletteras genom att ange vad ett sådant register skall innehålla

för uppgifter om handlingarna, t.ex. uppgifter om handlingens innehåll och diarienummer eller referensnummer, och hur det skall tillhandahållas allmänheten. Vidare betonas att det klart skall framgå att registren också skall referera till hemliga handlingar samt till både inkomna och upprättade handlingar. Regler om dokumentationsskyldighet, arkivering och gallring bör antingen arbetas in i förordningen eller hänvisas till.

Artikel 10 Genomförande

Varje institution skall i sin arbetsordning anta de bestämmelser som är nödvändiga för att tillämpa denna förordning. Bestämmelserna skall gälla med verkan från och med [tre månader efter det att denna förordning har antagits].

Redan i EG-fördraget artikel 255.3 finns föreskriften om att institutionerna i sina arbetsordningar skall utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.

Artikel 11 Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter det att den offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Den skall tillämpas från och med ... [tre månader efter det att denna förordning har antagits].

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

I *Regeringskansliets ståndpunktspromemoria* ägnas stor uppmärksamhet åt frågan om inverkan på medlemsstaternas nationella reglering av handlingsoffentlighet.

Det framhålls att förordningen skall gälla för alla handlingar som förvaras hos Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Enligt Sveriges uppfattning är förslaget riktat enbart till dessa institutioner och kan inte tillämpas av svenska myndigheter trots att det i förslaget uttryckligen anges att förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Om denna uppfattning är riktig får förslaget ingen direkt effekt för svenska regler om offentlighet och sekretess när det gäller handlingar som förvaras hos svenska myndigheter.

I ståndpunktspromemorian anges att bestämmelsen i artikel 11 om effekt och bundenhet egentligen bara erinrar om vad som per definition gäller enligt artikel 249 i EG-fördraget. Den bör enligt promemorian strykas, eftersom den i detta särskilda fall är ägnad att vilseleda.

Konstitutionsutskottets uppfattning

Utskottet har ovan redogjort för den svenska offentlighetsprincipen och dess betydelse i svenskt samhällsliv under lång tid. Offentlighetsprincipen är den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall bedrivas under allmän insyn och kontroll. För att principen skall kunna anses råda måste den offentliga verksamheten ligga öppen för medborgarna på ett sådant sätt att de – vanligen genom massmedierna – kan hämta in upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning.

Det räcker inte med att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete.

Offentlighetsprincipens roll som garanti för rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret ligger enligt utskottets uppfattning väl i linje med vad som uttalas i förklaring nr 17 till Maastrichtfördraget – att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen.

Det finns i varje demokratiskt samhälle viss information som inte kan vara allmänt tillgänglig utan som endast en begränsad krets bör ha tillgång till. Typiska exempel på sådan information är uppgifter som rör ett lands förhållande till andra stater eller internationella organisationer, försvar och säkerhet samt känsliga uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Andra exempel gäller uppgifter som rör tillsynsverksamhet eller brottsbekämpning. Det måste vidare finnas möjligheter även för offentliga tjänstemän att samråda internt utan att varje arbetspapper genast är tillgängligt för allmänheten. Intratten av detta slag måste tillgodoses. Detta bör dock ske inom ramen för ett regelverk som har offentlighet som huvudregel, och där undantagen från denna huvudregel är begränsade och väl definierade.

Det finns enligt utskottets uppfattning anledning att betona att den rättsakt som skall antas i enlighet med Amsterdamfördraget skall kunna ses som ett steg mot större öppenhet, och att rättsakten inte får inskränka den insyn och offentlighet som tidigare har uppnåtts inom EU genom domstolarnas och ombudsmannens praxis.

I samband med redogörelsen ovan för kommissionsförslagets särskilda punkter har utskottet också redogjort för Regeringskansliets ståndpunktspromemoria. Utskottet, som konstaterar att förslaget är präglad av att olika förvaltningskulturer och förvaltningstraditioner bryts mot varandra, har inte funnit anledning att för egen del kommentera förslagets alla enskildheter men noterar att ståndpunkterna i promemorian ligger väl i linje med utskottets uppfattning. Utskottet vill särskilt understryka vad som framhållits under artiklarna 2–4. En grundläggande svårighet med förslaget är enligt utskottets uppfattning att presumptionen för öppenhet inte är tillräckligt klart utsagd.

I vissa frågor vill utskottet utveckla sina synpunkter något.

Särskilt tre aspekter av kommissionens förslag anser utskottet vara av stort värde. Det gäller skyldigheten för institutionerna att registrera handlingar. Det gäller vidare det förhållande att även handlingar som ges in till institutionerna omfattas av förslaget. Det gäller slutligen förslaget i den del det avser utlämnande av handlingar, som innehåller hemliga uppgifter, med dessa uppgifter uteslagna.

Den föreslagna skyldigheten för institutionerna att föra register över sina handlingar är således ett viktigt steg i rätt riktning. Register behövs såväl för att allmänheten skall ha en reell möjlighet att fråga efter handlingar som för att en institution skall hålla reda på sina handlingar. En brist i denna del av kommissionsförslaget är dock att det inte innefattar en uttrycklig skyldighet att föra register som omfattar alla handlingar. Alla handlingar hos institutionerna – även hemliga – bör omfattas av regelverket. De särregler som behövs för hemliga handlingar får därefter utformas som preciserade undantag.

Såvitt avser inkomna handlingar (artikel 2.1 och 4 d) välkomnar utskottet att dessa – till skillnad från vad som är fallet enligt den reglering som gäller i dag – i princip omfattas av kommissionsförslaget. Utskottet konstaterar emellertid att förslaget präglas av synsättet att det är den som upprättar eller avsänder en handling som bedömer om den skall hållas hemlig och att den bedömningen skall respekteras av den som tar emot handlingen eller på annat sätt disponerar över den. Ett sådant synsätt främjar givetvis ett fritt informationsflöde inom gemenskapen. Ingen stat eller institution behöver tveka att lämna ifrån sig en uppgift som den betraktar som förtrolig, om den kan känna sig övertygad om att den inte offentliggörs hos mottagaren. Att sekretessen är bunden till vad som anges som förtrolig information skulle i vissa fall kunna tolkas så att det är behovet av sekretess som ändå styr i det enskilda fallet. Detta kan jämföras med det synsätt som kommer till uttryck i den svenska ordningen med skaderekvisit. Som framhålls i Regeringskansliets ståndpunktspromemoria kan inte begärd konfidentialitet ses som ett självständigt sekretessskyddsintresse, eftersom det skulle strida mot offentlighetsprincipens grunder. De fall där ingivarens önskemål bör kunna tillgodoses bör regleras inom ramen för övriga materiella sekretessbestämmelser och skaderekvisit. I vart fall bör, som framhålls i promemorian, bestämmelsen i artikel 4 d begränsas till att avse sådana handlingar som lämnas in av medlemsstaterna.

En närliggande fråga avser handlingar som har expedierats från en institution. Sådana handlingar kan enligt utskottets uppfattning inte därefter behandlas som interna arbetspapper.

Utskottet vill också framhålla betydelsen av att en begäran om att få tillgång till en handling leder till en sekretessprövning där en bedömning görs av den skada som ett utlämnande skulle kunna leda till. Kategorier av handlingar får inte a priori undantas från en sådan prövning. Utskottet utgår från att rådets beslut den 14 augusti i år om vissa handlingar som rör försvars- och säkerhetspolitiken inte kommer att vara styrande för det fortsatta arbetet med rättsakten.

Utskottet vill slutligen erinra om den fundamentala betydelsen av att rättsakten inte påverkar nationell lagstiftning och om de överväganden som gjordes vid ändringen av svensk grundlag inför anslutningen till EU. Adressaterna för förpliktelserna är institutionerna, och den rätt till tillgång till information som gäller enligt nationell lag kan därför inte påverkas.

Stockholm den 21 november 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson

(kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Marianne Andersson (c).

2000/01:KU3y

Till EU-nämnden	1
Förslagens huvudsakliga innehåll	1
Beslutsförfarande	2
Bakgrund.....	2
Fördragsbestämmelser.....	2
Institutionernas nuvarande bestämmelser m.m.....	3
Europaparlamentets resolution i januari 1999 om öppenhet	4
Den svenska offentlighetsprincipen	5
Tidigare riksdagsuttalanden om offentlighet och sekretess i EU	7
Information från Regeringskansliet.....	10
Kommissionsförslagens särskilda punkter	10
Rättsaktens form.....	10
Ingressen	11
Föreskrifterna	13
Konstitutionsutskottets uppfattning	22