

UTRIKES- SEKRETESSEN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av Utredningen om utrikessekretessen

SOU 1994:49

UTRIKES- SEKRETESSEN

Betänkande av Utredningen om utrikessekretessen

SOU 1994:49

Ref KB Occ 500



Statens offentliga utredningar
1994:49
Justitiedepartementet

Utrikessekretessen

Betänkande av Utredningen om utrikessekretessen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 3 mars 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en särskild utredare att se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100). Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Reidunn Laurén den 29 mars 1993 professorn Daniel Tarschys som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 18 oktober 1993 departementsrådet Carl Henrik Ehrenkrona (fr.o.m. den 13 september 1993), departementsrådet Berndt Fredriksson (fr.o.m. den 13 september 1993) hovrättsassessorn Niklas Jonson (fr.o.m. den 13 september 1993), journalisten Birgitta Kruse (fr.o.m. den 18 oktober 1993) och hovrättsassessorn Gunnar Lavett (fr.o.m. den 13 september 1993).

Till sekreterare förordnades hovrättsassessorn Pia Johansson fr.o.m. den 15 juni 1993.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utrikessekretessen.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Utrikessekretessen (SOU 1994:49).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i mars 1994

Daniel Tarschys

/Pia Johansson

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	11
1 Utredningsuppdraget	13
2 Offentlighetsprincipen	15
2.1 Allmän bakgrund	15
2.2 Allmänna handlingars offentlighet	17
2.2.1 Diarieföring vid utrikesförvaltningen	26
2.3 Förhandlingsoffentlighet	29
2.4 Yttrandefrihet	30
2.5 Meddelarfrihet	31
3 Sekretesslagen	35
3.1 Kort om svenska sekretessregler	35
3.2 Särskilt om utrikessekretessen	37
4 Offentlighet och sekretess i några av EU:s medlemsländer, Norge och Finland	43
4.1 Några medlemsländer	43
4.2 Danmark	46
4.3 Norge	51
4.4 Finland	54
5 Offentlighet och sekretess i EU	59
5.1 Inledning	59
5.2 EU:s berednings- och beslutsprocess	60
5.3 Allmänt om offentlighet och sekretess	63
5.3.1 Regler om tystnadsplikt	66
5.3.2 Regler om handlingsoffentlighet	70
5.3.3 Sanktioner	71
5.4 Regler om offentliggörande och publicering	72
6 Utrikessekretessen vid ett EU-medlemskap	75
6.1 Den svenska offentlighetsprincipen och EU	75
6.2 Grundlagsutredningen inför EG	77

6.3	Utrikessekretessen och EU-samarbetet	79
6.3.1	Svenskt deltagande i EU:s berednings- och besluts- process	81
6.3.2	Den nationella beredningen av EU-frågor	83
6.4	Överväganden och förslag	85
7	<i>Meddelarfriheten i ett EU-perspektiv</i>	89
7.1	Allmän bakgrund	89
7.2	Överväganden	91
8	<i>Utrikessekretessen och instansordningen</i>	93
8.1	Rättsläget	93
8.1.1	Bakgrund	96
8.1.2	Domstolsutredningens förslag	97
8.2	Utlandsmyndighets förvaltningsrättsliga status vid prövning av sekretessärenden	97
8.3	Överväganden och förslag	99
9	<i>Specialmotivering</i>	103
	<i>Särskilt yttrande av experten Birgitta Kruse</i>	105
Bilaga A	Direktiven (Dir. 1993:32)	107
Bilaga B	COUNCIL (93/730/EC) CODE OF CONDUCT CONCERNING PUBLIC ACCESS TO COUNCIL AND COMMISSION DOCUMENTS	114
Bilaga C	COUNCIL DECISION (93/731/EC) on public access to Council documents	116
Bilaga D	COMMISSION DECISION (94/90/ECSC, EC, Euratom) on public access to Commission documents	118
Bilaga E	COUNCIL DECISION (93/662/EC) adopting the Council's Rules of Procedure	122

Förkortningar

Coreper	Comité des Représentants Permanents De ständiga företrädarnas kommitté
Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EG	Ekonomiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
KU	Konstitutionsutskottet
prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
rskr.	Riksdagskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

EU tillämpar i dag inte någon generell offentlighetsprincip och någon motsvarighet till den svenska handlingsoffentligheten och meddelarfriheten finns inte inom gemenskapen. Rådet och kommissionen tillämpar dock numera en princip som närmar sig våra regler om handlingsoffentlighet. Offentlighetsreglerna ser olika ut i EU och dess medlemsländer. EU ställer inte heller krav på att reglerna om offentlighet och sekretess skall harmoniseras utan varje medlemsland får ha den lagstiftning som passar förhållandena i det landet bäst.

Den svenska offentlighetsprincipen som sådan berörs inte av ett medlemskap. Däremot kan den indirekt komma att påverkas inom sakområden som tillhör EG:s kompetens genom gemenskapsrättsliga offentlighets- och sekretessregler.

I debatten om den svenska offentlighetsprincipens förhållande till ett EU-medlemskap har bl. a. sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess och frågan om vilken betydelse dessa kommer att få vid ett svenskt medlemskap i EU uppmärksamrats.

Min uppgift har varit att överväga om ett EU-medlemskap ger anledning att ändra bestämmelserna om utrikessekretessen. Utgångspunkten för arbetet har varit att offentlighetsprincipen inte skall försvagas utan helst stärkas. Inriktningen på arbetet har således varit att eventuella förslag skall leda till ökad öppenhet. Vidare har jag haft i uppgift att belysa meddelarfriheten i ett EU-perspektiv samt frågan huruvida den nuvarande instansordningen vid prövning av utrikessekretessärenden är rationell från olika synpunkter.

I betänkandet används begreppet Europeiska unionen (EU) för den helhet av samarbetsområden som avses med Maastrichtfördraget. Europeiska gemenskaperna (EG) betecknar de traditionella samarbetsområden som regleras i Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), numera Ekonomiska gemenskapen (EG), och Europeiska Atomenergigemenskapen (Euratom). Jag betecknar gemenskapernas regelverk som EG:s regelverk och rättsakterna som EG-rättsakter.

Utrikessekretessen

I perspektivet av ett EU-medlemskap kommer Sveriges internationella samarbete att intensifieras, såväl till omfattning som djup. Det utrikespolitiska samarbetet kommer att omfatta sakområden som hittills betraktats som främst inrikespolitiska. Frågor som nu är av inrikespolitisk karaktär kan därför komma att falla inom utrikessekretessens område.

Enligt den nuvarande lydelsen av 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller en strängare utrikessekretess hos regeringen och inom utrikesförvaltningen än hos andra myndigheter. Det saknas skäl att behålla denna åtskillnad mellan olika myndigheter.

Med hänsyn till EU-samarbetets omfattning och karaktär är det bl.a. för att säkra det demokratiska inflytandet av största vikt att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker under största möjliga öppenhet. Önskemålet om ökad öppenhet i utrikesfrågorna talar för att ett skaderekvisit med presumtion för offentlighet bör införas för alla myndigheter.

Jag föreslår därför att det införs ett enhetligt rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens område. Förslaget innebär att man skall förordna om utrikessekretess endast om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Meddelarfriheten

Meddelarfriheten som sådan påverkas inte av ett medlemskap i EU. Däremot kan den ifrågasättas inom de rättsområden som tillhör EG:s kompetens.

Jag föreslår inte några ändringar som rör meddelarfriheten. Skulle en konflikt uppstå mellan de svenska bestämmelserna om meddelarfrihet och EG-rätten bör vi aktivt försvara vår egen rättstradition på detta område.

Instansordningen

Prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling där 2 kap. 1 § sekretesslagen kan vara tillämplig innefattar en avvägning mellan intresset att tillgodose offentlighetsprincipen och den skada ett utlämnande av en uppgift kan få för Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Vid skadeprövningen måste således i många fall också de utrikespolitiska konsekvenserna för Sverige vägas in.

Ett avslag på en begäran att få ta del av en allmän handling hos en utlandsmyndighet prövas i dag av Kammarrätten i Göteborg och slutligen av Regeringsrätten. En begäran att få ta del av en allmän handling hos Utrikesdepartementet prövas av departementschefen och i sista hand av regeringen. Genom skilda besvärsordningar har det förekommit att prövningen av sekretessfrågan utfallit olika.

För att bl.a. förtroendet för Sveriges förmåga att skydda handlingar av utrikespolitiskt känsligt slag inte skall undergrävas, bör mitt förslag om ett enhetligt rakt skaderekvisit i 2 kap. 1 § sekretesslagen förenas med en bestämmelse om att begäran att få ta del av handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretess.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Sekretess gäller *hos regeringen och inom utrikesrepresentationen* för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellan folklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, 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 för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det *kan antas att det* stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet *om uppgiften röjs.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Begäran att få ta del av handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av sekretess enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Har talan mot beslut, som meddelats före den 1 januari 1995, efter nämnda dag fullföljts hos myndighet som då inte längre är behörig att pröva överklagandet, skall den myndigheten överlämna besvaren till myndighet som är behörig enligt de nya bestämmelserna.

¹ Lagen omtryckt i SFS 1992:1474.

1 Utredningsuppdraget

I debatten om den svenska offentlighetsprincipens förhållande till ett EU-medlemskap har bl.a. sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess och frågan om vilken betydelse dessa kommer att få vid ett svenskt medlemskap i EU uppmärksammats.

Bestämmelserna om utrikessekretessen har kommit till i en tid då Sveriges internationella samarbete skedde i hävdvunna diplomatiska former. Sverige står nu inför ett viktigt och stort steg i utvecklingen mot ökad integration inom Europa. Detta gäller både inom ramen för EES-avtalet och i perspektivet av ett svenskt medlemskap i EU.

I syfte att analysera utrikessekretessens innehåll och tillämpning inför ett svenskt medlemskap i EG beslöt regeringen den 11 mars 1993 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100).

Utredningsuppdraget framgår av kommittédirektiv Översyn av utrikessekretessen (dir. 1993:32), *bilaga A*. Syftet med utredningen är enligt direktiven främst att närmare analysera utrikessekretessens innehåll och tillämpning inför ett svenskt medlemskap i EG.

Utredningen har anordnat en hearing rörande utredningsuppdraget med representanter från massmedierna. Därvid deltog journalisten Jesús Alcalá, Sydsvenska Dagbladet, jur. kand. Per Hultengård, Svenska Tidningsutgivareföreningen, journalisten Anders R. Olsson, Grävande journalister, förhandlingschefen Lars E. Rabenius, Journalistförbundet, f.d. chefredaktören Hans Schöier och ordföranden i Publicistklubben Olle Stenholm.

Utredningen har inhämtat synpunkter från generaldirektören Peter Kleen, Kommerskollegium, och krigsmaterielinspektören Sven Hirdman, Utrikesdepartementet.

Sekretariatet har genom Sveriges EG-delegation i Bryssel inhämtat upplysningar rörande förhållanden inom EU som har anknytning till uppdraget. Utredningen har också genom Sveriges ambassader inhämtat information rörande offentlighet och sekretess i vissa länder.

2 Offentlighetsprincipen

2.1 Allmän bakgrund

Offentlighetsprincipens innebörd och ändamål

Offentlighetsprincipen, en av hörnstenarna i svensk rättsordning, har gammal hävd i svensk rättskipning och statsförvaltning. Den lär ha sitt ursprung i de medeltida härads- och landstingen, där de fria männen tog aktiv del i avgöranden av rättstvister och andra samhällseliga angelägenheter.

Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommunerna i stor utsträckning är öppen för insyn och kontroll för allmänheten. För att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället räcker det inte med att myndigheterna lämnar en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste också ligga öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på ett sådant sätt att dessa kan skaffa upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning (prop. 1975/76:160 s. 69).

Sammanfattningsvis brukar man säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den syftar till att främja rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret.

Reglerna om offentlighet och sekretess finns i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, sekretesslagen och sekretessförordningen.

Offentlighetsprincipen är grundlagsreglerad. Genom föreskrifterna 2 kap. 1 § regeringsformen tillförsäkras varje medborgare gentemot det allmänna frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (*yttrandefrihet*), liksom frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (*informationsfrihet*). Den medborgerliga yttrandefriheten gäller också för de tjänstemän och andra som är verksamma hos det allmänna och omfattar också den information som dessa offentliga funktionärer förfogar över i denna verksamhet. Denna yttrandefrihet innefattar emellertid inte någon skyldighet för de offentliga funktionärerna att lämna upplysningar lika litet som informationsfriheten innebär rätt att kräva upplysningar av myndigheterna. Dessutom begränsas offentliga funktionärens yttrandefrihet av den tystnadsplikt som föreskrivs dem, i första hand i sekretesslagen.

Det finns dock i viss omfattning en upplysningsplikt för tjänstemän i domstolar och hos myndigheter. Offentliga funktionärer är vidare skyldiga att lämna upplysningar ur allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen förknippas emellertid i första hand med den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastlagda grundsatsen om *allmänna handlingars offentlighet*. Det sägs där att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar (utlänning är enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen likställd med svensk medborgare såvitt inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag). Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen.

Av intresse i detta sammanhang är också reglerna om *meddelarfrihet*, dvs. rätten för en offentlig tjänsteman eller funktionär att, utom i vissa särskilt angivna fall, lämna hemliga uppgifter i vilket ämne som helst till massmedierna för publicering. Bestämmelserna om meddelarfrihet är en del av det regelverk genom vilket offentlighetsprincipen förverkligas. Det finns emellertid undantag från meddelarfriheten. Meddelaren får inte genom att röja hemliga uppgifter göra sig skyldig till högförräderi, spioneri, uppror, landsförräderi etc. Vidare gäller meddelarfriheten inte vissa i 16 kap. sekretesslagen uppräknade tystnadsplikter. Det är inte heller tillåtet att lämna ut en hemlig handling.

De offentliga funktionärernas yttrandefrihet och meddelarfrihet innebär inte att uppgifter blir offentliga i den meningen att de blir tillgängliga för allmänheten utan är endast en frihet för den enskilde tjänstemannen att utan risk för straff, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner lämna uppgifter för publicering. Det är alltså inte frågan om någon rätt till insyn i det allmännas verksamhet utan endast en möjlighet för offentliga funktionärer att genom massmedierna informera om förhållanden som angår dessa funktionärers verksamhet.

En annan del av offentlighetsprincipen är rätten för var och en att närvara vid förhandlingar i domstol och i de beslutande demokratiska församlingarna, dvs. *förhandlingsoffentligheten*. Denna form av offentlighet är grundlagsfäst vad gäller verksamheten hos domstolarna. I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen stadgas att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Undantag från denna grundlagsregel kan dock göras i lag.

I 2 kap. 4 § riksdagsordningen anges att riksdagens sammanträden med kammaren, med vissa undantag, är offentliga. Vidare föreskrivs i 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Däremot är sammanträden hos riksdagens utskott och kommunala nämnder i regel inte offentliga.

Ytterligare en del av offentlighetsprincipen, som jag dock inte kommer att beröra närmare, är den s.k. *partsoffentligheten*. Denna princip innebär att sökanden, klaganden eller part i ett ärende hos en myndighet i princip har rätt att ta del av allt som tillförts i ärendet.

Även om offentlighetsprincipen - med allmänna handlingars offentlighet, offentliga funktionärers yttrandefrihet och meddelarfrihet - är ett omist-

ligt inslag i vår rättsordning kan den dock inte vara utan undantag. I en del fall kan nämligen allmänna och enskilda intressen lida skada om vissa uppgifter blir offentliga.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet eller beivrandet av brott (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 13 § regeringsformen).

Sekretesslagen

Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får alltså göras om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna intressen. Behovet av sekretess för där angivna fall anses vara särskilt starkt. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall noga anges i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100).

Sekretesslagen reglerar också den tystnadsplikt som utgör undantag från de offentliga funktionärernas yttrandefrihet. Sekretess används i lagen som en gemensam beteckning på begränsningar i handlingsoffentligheten och tystnadsplikten. I 16 kap. sekretesslagen anges vissa tystnadspliktsföreskrifter som gäller som undantag från principen om meddelarfrihet, medan denna princip tar över övriga tystnadspliktsbestämmelser.

2.2 Allmänna handlingars offentlighet

När det mera allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas oftast grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Den för svensk tryckfrihetsrätt grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet kom första gången till uttryck i Kongl. Maj:ts Förordning angående Skrif- och Tryckfriheten den 2 december 1766. I denna tryckfrihetsförordning upptogs regler om att handlingar i den rättskipande och förvaltande verksamheten skulle vara tillgängliga för allmänheten. Genom tryckfrihetsförordningen infördes också den medborgerliga rättigheten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter. Syftet var att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Varje medborgare tillerkändes således i grundlag rätt att fritt ta del av i princip alla handlingar som rörde rättsskipning och förvaltning samt att fritt trycka dem. Rätten var dock inte undantagslös, vissa inskränkningar föreskrevs. Regeringen, grundlagarna, kungahuset och religionen fick inte kritiseras.

Alltsedan 1766 års tryckfrihetsförordning har sambandet mellan tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet bevarats. De närmare

reglerna om allmänna handlingars offentlighet återfinns nu i 1949 års tryckfrihetsförordning.

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen)

Bestämmelsen syftar till att garantera en vidsträckt insyn i myndigheternas verksamhet, vilket anses vara en av förutsättningarna för en väl fungerande demokrati och för enskildas rättssäkerhet.

Allmän handling

Med allmän handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel om handlingen förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen).

Med *handling* avses alltså inte bara ett papper med skrift eller bild på utan också t.ex. en bandinspelning eller en upptagning för automatisk databehandling (ADB). Det väsentliga hos en handling är dess betydelseinnehåll, att den innehåller någon form av information. Detta innehåll måste vara fixerat på ett medium av något slag så att det kan bevaras och studeras flera gånger.

En handling är *allmän* om den

- förvaras hos en myndighet och
- enligt 2 kap. 6 eller 7 §§ tryckfrihetsförordningen är att anse som inkommen eller upprättad hos myndighet.

En handling anses vara *inkommen* så snart den anlånt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen).

I 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen anges den tidpunkt, vid vilken en handling anses som upprättad hos myndigheten. En handling anses *upprättad*

- när den har expedierats, eller
- om den inte expedieras, när det ärende handlingen hör till har slutbehandlats, eller
- om den inte tillhör ett visst ärende, när handlingen justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Minnesanteckningar, utkast till myndighets beslut och koncept anses i regel inte vara allmänna, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Bestämmelsen har stor betydelse för regeringens och riksdagens arbete eftersom utkast

eller koncept till beslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som inte har expedierats inte är att anse som allmän handling. Detsamma gäller handling som hör till ett ärende som ännu inte slutbehandlats. Handlingen anses inte upprättad i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningens mening. Det senare gäller t.ex. promemorior som upprättats inom ramen för en offentlig utrednings arbete. Enligt praxis anses sådan handling inte vara expedierad även om den överlämnats till en annan myndighet när det sker uteslutande i samrådssyfte (s.k. underhandsremiss eller för regeringskansliets vidkommande s.k. underhandsdelning). I JO 1967:162 uttalas att en handling, som under beredningen av ett regeringsärende utarbetats inom ett departement och för samråd överlämnats till ett annat departement, ej är att anse som expedierad från det förra och ej inkommen till det senare. En sådan handlingen är alltså inte allmän.

Handlingar som upprättats under ett ärendes beredning blir dock i viss utsträckning i efterhand tillgängliga för allmänheten och forskningen sedan det ärende de hör till har slutbehandlats. Såvitt avser minnesanteckningar, utkast och koncept blir de tillgängliga för allmänheten i den utsträckning de arkiveras (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen).

Det finns också handlingar som i vissa situationer inte anses vara allmänna handlingar, t.ex. brev som lämnats in till posten för vidarebefordran och meddelande eller annan handling som lämnats in till myndighet för offentliggörande i periodisk skrift som ges ut av myndigheten (2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen).

Myndighet

Tryckfrihetsförordningen anger inte vad som menas med begreppet myndighet. Det anses dock att myndighet här har samma innebörd som i regeringsformen och omfattar sålunda regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

Enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 11 kap. 7 § regeringsformen har myndigheterna att självständigt pröva framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Med myndighet likställs riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling (2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen). Med myndighet jämställs vidare enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen vissa fristående organ med offentliga förvaltningsuppgifter, vilka räknas upp i en bilaga till sekretesslagen.

För en handlings karaktär av allmän eller icke allmän kan det vara av avgörande betydelse, om en organisatorisk enhet utgör en enhet eller består av flera myndigheter. I en särskild paragraf (2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen) regleras frågan om två organ skall betraktas som olika delar av en och samma myndighet eller som två skilda myndigheter. Om ett organ, som ingår i eller är knutet till ett verk eller till en liknande myndighetsorganisation, överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Begäran att få ta del av en allmän handling

Den som vill *ta del av* en allmän handling skall i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen). En sådan begäran kan göras antingen muntligen eller skriftligen. Det är också den förvarande myndigheten som skall pröva framställningen. Om det finns särskilda skäl får dock i bestämmelse som avses i 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall tillkomma annan myndighet. I förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 77-78 och 194) uttrycks detta med att principiella hinder inte föreligger mot att prövningen enligt en viss sekretessbestämmelse förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Sådana regler finns t.ex. i 2 kap. 2 § tredje stycket, 6 kap. 5 § tredje stycket, 6 kap. 6 § tredje stycket och 6 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen. Från dessa bestämmelser finns dock ett undantag, vilket reglerats i 11 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen, som innebär att prövningen i stället ankommer på regeringen, om den aktuella uppgiften finns där.

Beträffande en viss typ av handlingar, nämligen sådana som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Regeringen har meddelat vissa sådana föreskrifter i sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1991:1756).

Enligt 7 § sekretessförordningen (ändrad SFS 1994:23) får frågan om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet prövas endast av

- 1 chefen för Justitiedepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 2 § eller 5 kap. 1 § sekretesslagen och som angår polisens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör rikets säkerhet,
- 2 chefen för Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen och den har överlämnats av departementet till en svensk myndighet,
- 3 chefen för Försvarsdepartementet, om handlingen innehåller andra uppgifter som är sekretessbelagda enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen än som avses i 1.

I de fall sådana handlingar förvaras i Statsrådsberedningen, skall en begäran om utlämnande av en sådan handling till en enskild prövas av statsministern.

Hinder möter inte mot att frågan hänskjuts till regeringens prövning.

Sekretess

En allmän handling kan vara offentlig eller hemlig. Huvudregeln inom svensk statsförvaltning är offentlighet. En handling som är allmän enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall på begäran tillhandahållas den som önskar ta del av den. En förutsättning är dock att handlingen får lämnas ut. Grundlagsstödet för begränsningar av rätten att ta del av

allmänna handlingar finns i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. I bestämmelsen regleras dels de s.k. sekretessgrunderna, dels i vilken ordning som begränsande föreskrifter skall angivas. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

- 1 rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller 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 enskilds personliga och ekonomiska förhållanden,
- 7 intresset att bevara djur- eller växtart.

Varje begränsning måste således motiveras med att det är påkallat med hänsyn till något av de ovan angivna intressena. Bestämmelserna i sekretesslagen har också i allt väsentligt grupperats kapitelvis under rubriker som stämmer överens med angivna intressen.

Bestämmelserna om handlingssekretess skall alltså enligt huvudregeln anges noga i särskild lag, varmed åsyftas sekretesslagen. I visst fall får dock sekretessbestämmelser intas i annan lag under förutsättning att det i sekretesslagen finns en hänvisning till den andra lagen. Vidare ges möjlighet för riksdagen att i sekretesslagen eller annan lag som den lagen hänvisar till bemyndiga regeringen att meddela närmare föreskrifter om sekretessreglers tillämplighet. Riksdagen och regeringen kan också genom särskilda föreskrifter i sekretesslagen ges befogenhet att efter omständigheterna medge att viss handling lämnas ut.

Hemligstämpling

Grundläggande regler om hemligstämpling av allmänna handlingar finns i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen. Enligt detta stadgande får anteckning om hinder att lämna ut allmän handling göras endast på en handling som omfattas av sekretess. Tillämplig bestämmelse skall anges på handlingen.

Förutsättningen för att man skall få hemligstämpla en allmän handling är enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen att det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i handlingen föreligger enligt någon tillämplig sekretessbestämmelse i sekretesslagen eller annan författning. Att denna förutsättning är uppfylld medför dock inte någon skyldighet för myndigheten att förse handlingen med anteckning om sekretess.

En myndighets hemligstämpling innebär emellertid inte något bindande avgörande i sekretessfrågan. En handling med hemligstämpel kan mycket väl vara offentlig och en handling utan hemligstämpel kan vara hemlig. En hemligstämpling tjänar bara som påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall någon begär att få ta del av handlingen eller uppgift därur. Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan prövas enligt gällande bestämmelser.

Tillhandahållande av allmän handling

En allmän handling som inte är hemlig har man rätt att läsa på stället. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas utan något tekniskt hjälpmedel är myndigheten skyldig att ställa ett sådant hjälpmedel till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är en handling delvis hemlig skall de delar av handlingen som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia. Det finns undantag från de nu redovisade reglerna (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

Den som vill ta del av en allmän handling har också rätt att mot avgift få en kopia eller en avskrift av handlingen (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Från denna regel görs vissa undantag, t.ex. ADB-upptagningar som myndigheten inte behöver lämna ut annat än som utskrift.

Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte beskriva handlingen ingående. Myndigheten är dock inte skyldig att göra några närmare efterforskningar för att få fram handlingen.

En *begäran* att få del av allmänna handlingar *skall prövas skyndsamt* av myndigheten. En anledning att dröja med utlämnandet kan vara att myndigheten måste pröva om handlingen är hemlig enligt någon bestämmelse i sekretesslagen eller annan författning.

Det är för offentlighetsprincipen av vikt att den enskilde kan förbli *anonym*. En myndighet får därför inte kräva att den som ber att få ta del av en handling talar om vem han är eller vad handlingen skall användas till (2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Ibland är det dock en förutsättning för att en myndighet skall kunna lämna ut en handling, som faller in under någon bestämmelse om sekretess, att myndigheten kan bedöma vad ett utlämnande kan få för konsekvenser. I så fall får den som begär att få ut handlingen välja mellan att uppge vem han är och vad handlingen skall användas till eller att avstå från att ta del av handlingen.

En myndighet kan under vissa förutsättningar lämna ut en handling med *förbehåll* som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen. Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att föra uppgiften vidare.

Hänskjutande

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på denne att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall frågan hänskjutas till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas, 15 kap. 6 § sekretesslagen.

Överklagande

Den som har fått avslag på sin begäran att få ta del av en allmän handling eller som har fått del av en handling med förbehåll har i allmänhet rätt att få saken *överprövad*. Det går däremot inte att överklaga ett beslut om att allmän handling lämnas ut.

Handläggning av sekretessärenden inom utrikesförvaltningen

En framställning från en enskild om att få ta del av en allmän handling som förvaras i Utrikesdepartementet prövas i första hand av chefen för den enhet som har vården av handlingen. I ärenden som är under handläggning svarar chefen för den enhet som handlägger ärendet för vården av handlingarna (27 § Utrikesdepartementets föreskrifter, UF 1987:1, om arbetsordning för departementet). Ansvar för vården av handlingarna i departementets arkiv handhas av chefen för den enhet som har tillsynen över diarieföringen och vården av arkivet (27 § Utrikesdepartementets föreskrifter). Det allra vanligaste är att framställningar från enskilda prövas av arkivchefen. Det beror på att handlingar inom Utrikesdepartementet arkivläggs efter mycket kort tid. Vägrar en enhetschef att lämna ut en handling och frågan hänskjuts enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen, fattas myndighetens beslut av departementschefen. Myndighetens beslut att inte lämna ut en handling kan överklagas till regeringen (2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 39 § förordningen (1982:1282) med instruktion för Utrikesdepartementet). Som regel hänskjuter statsrådet frågan direkt till regeringens prövning i stället för att själv fatta beslut i ärendet. Därmed avgörs frågan av regeringen som första och enda instans.

En framställning från en enskild om att få ta del av en handling som förvaras hos en utlandsmyndighet prövas av chefen för utlandsmyndigheten. Utlandsmyndigheten agerar här som en självständig svensk förvaltningsmyndighet på vilken bl.a. 11 kap. 7 § regeringsformen är tillämplig. Myndighetens beslut kan överklagas till Kammarrätten i Göteborg som är behörig domstol vad gäller överklaganden av alla beslut som meddelats av en svensk myndighet utom riket, 1 § förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m.m. Kammarrättens beslut överklagas till Regeringsrätten.

Registrering

För att underlätta tillgängligheten till allmänna handlingar ges i 15 kap. sekretesslagen vissa föreskrifter om registrering av handlingar. Syftet med bestämmelserna är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen praktiskt sett skall kunna fungera på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns (prop. 1979/80:2 Del A s. 356).

När en allmän handling kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål (15 kap. 1 § första stycket). I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, får registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller.

Från huvudregeln görs också undantag för allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av detta slag behöver inte registreras och inte heller på annat sätt hållas lättillgängliga på sätt som annars föreskrivs för handlingar som inte är hemliga.

I 15 kap. 2 § sekretesslagen anges de minimikrav som måste uppfyllas vid registrering av allmänna handlingar. Enligt paragrafen skall det av registret framgå

- 1 datum då handlingen kom in eller upprättades,
- 2 diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
- 3 i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt
- 4 i korthet vad handlingen rör.

Syftet med denna bestämmelse är att registreringen skall vara så utförlig att handlingen utan svårighet kan identifieras (prop. 1979/80:2 Del A s. 358).

Registrering brukar ske i ett s.k. diarium där normalt i enlighet med ovan nämnd bestämmelse datum, diarienummer, avsändare respektive adressat samt en kort uppgift om handlingens innehåll antecknas. Beträffande hemliga handlingar kan uppgifterna göras mera summariska. Ett diarium blir allmän handling redan när det upprättats.

Frågan huruvida uppgifter i ett register eller diarium skall hemlighållas eller inte skall prövas enligt sekretesslagens materiella bestämmelser. Av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse kan i vissa fall uppgift om vem som gett in en handling eller vad handlingen rör behöva hemlighållas. För att i sådana fall inte alla diarieförda uppgifter om en handling i registret skall hemlighållas föreskrivs i 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen att uppgifter som rör handlingens avsändare, ingivare eller mottagare eller dess innehåll skall utelämnas eller särskiljas om det behövs av sekretesskäl. Därigenom kan registret i övriga delar hållas allmänt tillgängligt.

Regeringen får enligt 15 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen beträffande visst register föreskriva undantag från andra stycket. Föreskriften i andra stycket kan inom vissa områden eller beträffande vissa slag av handlingar leda till att öppna register förs som beträffande alla eller flertalet handlingar skulle komma att innehålla endast de obligatoriska uppgifterna, dvs. uppgifter enligt första stycket punkterna 1 och 2 om handlingens datum och diarienummer. Ett sådant register skulle tvinga myndigheterna till en omfattande dubbelregistrering samtidigt som det öppna registret för den utomstående skulle vara av föga värde. Föreskrifter med stöd av tredje stycket finns i 6 § sekretessförordningen (1980:657),

t.ex. skall beskickningar, delegationer hos mellanfolkliga organisationer och konsulat beträffande samtliga sina diarium inte tillämpa föreskriften i 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen.

Jag kommer under avsnitt 2.2.1 att översiktligt redovisa diarieföring vid Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheter.

Arkiv

För att offentlighetsprincipen skall fungera måste myndigheterna hålla de allmänna handlingarna väl ordnade. Vidare sätter lagstiftningen om offentlighetsprincipen ingen bortre tidsgräns för hur länge den skall gälla. Det innebär att också kommande generationer skall ha möjlighet att ta del av innehållet i de allmänna handlingar som finns i dag. För att skapa förutsättningar för båda dessa aspekter finns en särskild lagstiftning inom arkivområdet, arkivlagen (1990:782) med följdförfattningar (arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, RA-FS 1991:1.

För statliga och kommunala myndigheter gäller arkivlagens bestämmelser om arkivbildning hos myndigheterna och om tillsynen över hur de fullgör sina uppgifter. Grunden för det offentliga arkivväsendet kan sägas vara principen att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Genom att handlingar arkivläggs sörjer man för att allmänheten kan få sådan tillgång till allmänna handlingar som tryckfrihetsförordningen stadgar (prop. 1989/90:72 s. 27). Arkivbestämmelserna har en nära koppling till bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m.

Arkivmyndigheterna (Riksarkivet, Krigsarkivet och landsarkiven inom den statliga sektorn) utövar tillsyn över att myndigheterna vårdar sina arkiv. Riksdagens, regeringens myndigheter samt utrikesförvaltningen står ej under denna tillsyn.

Enligt arkivlagen skall myndighetens arkiv bildas av allmänna handlingar från myndighetens verksamhet samt sådana handlingar som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering, t.ex. minnesanteckningar. Arkivbildningen skall tillgodose arkivlagens syfte, som - förutom att garantera tillgången till allmänna handlingar även efter det att myndigheten inte längre har behov av handlingarna - är att tillgodose behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt att tillgodose forskningens behov.

Före arkivering skall handlingar vars betydelse upphört när ett ärende slutligt avgjorts rensas bort. Gallring av allmänna handlingar hos statliga myndigheter tillåts endast i enlighet med vissa bestämda regler. De grundläggande gallringsbestämmelserna finns i arkivlagen, arkivförordningen samt Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter.

Förstöring av utgallrade handlingar skall ske utan dröjsmål och under kontroll.

2.2.1 Diarieföring vid utrikesförvaltningen

Vid ett medlemskap i EU kommer en mycket stor mängd handlingar att sändas från EU:s organ till myndigheter i Sverige. En del av dessa handlingar kommer via delegationen i Bryssel att tillställas Utrikesdepartementet. En hel del av korrespondensen med EU:s olika organ kommer att gå direkt mellan dessa organ och berörda myndigheter i Sverige. De speciella regler som gäller och de rutiner som följs i diarieföring och arkivläggning inom utrikesförvaltningen har därför ingen avgörande betydelse för allmänhetens möjlighet att få en insyn i de ärenden som rör EU. Likväl är det i detta sammanhang viktigt att som en allmän bakgrund ge en översikt av diarieföringen och arkivrutinerna inom utrikesförvaltningen.

Utrikesdepartementet

Inom Utrikesdepartementet förs ett tiotal olika diarium. Det viktigaste är huvuddiariet, som är ett s.k. skrivsediarium. Det innebär att varje handling registreras för sig. Det finns inga uppgifter i diariet som håller samman handlingarna i ett ärende. Följaktligen anges inte heller några åtgärder i diariet. Av övriga diarium i Utrikesdepartementet kan nämnas att hos chefen för rättsavdelningen förs ett särskilt diarium över de handlingar som rör klagomål mot Sverige enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Vidare förs särskilda diarium hos respektive statsråd över interpellationer och frågor från riksdagen. Vid Utrikesdepartementets och SIDA:s läkarmottagning och vid Utrikesdepartementets personalkonsulenter förs också särskilda diarium.

I Utrikesdepartementets huvuddiarium registreras årligen ungefär 250 000 handlingar - 150 000 inkomna och 100 000 utgående. För att förstå strukturen på huvuddiariet är det viktigt att komma ihåg att då rutinerna för diarieföringen utvecklades gällde det att skapa hjälpmedel för att med manuella rutiner hantera ett mycket stort flöde av handlingar. Det gjorde man genom att dela upp diariet i flera "deldiarier", s.k. *uppslag*.

Huvuddelen av Utrikesdepartementets korrespondens sker med utlandsmyndigheterna (ambassader, generalkonsulat och delegationer). Varje utlandsmyndighet utgör ett särskilt uppslag. Inom varje uppslag specificeras i sin tur de olika handlingstyperna: skrivelser, handbrev, telex, fax, krypto och kryptofax. Inom varje handlingstyp finns i sin tur två skilda nummerserier, en för inkomna och en för utgående handlingar. Den första skrivelse som inkom till Utrikesdepartementet från delegationen i Bryssel år 1993 fick nr 1 i nummerserien "Skrivelser från delegationen i Bryssel". Svaret från Utrikesdepartementet på denna skrivelse fick nr 1 i serien "Skrivelser till delegationen i Bryssel".

Ett diariumnummer i Utrikesdepartementet måste ange 1) namnet på utlandsmyndigheten (uppslaget), 2) om det är en inkommen eller utgående handling, 3) handlingstyp, 4) löpnummer inom respektive nummerserie.

Om man definierar ett diarium som en sammanhållen serie av registrerade handlingar i nummerordning är varje sådan nummerserie ett

deldiarium. För varje utlandsmyndighet finns tolv deldiarier. Eftersom det för närvarande finns 105 utlandsmyndigheter uppgår antalet deldiarier bara för utlandsmyndigheterna till över 1 000.

Utrikesdepartementets korrespondens med andra än utlandsmyndigheterna är i sin tur uppdelad på flera uppslag. Myndigheter eller grupper av myndigheter med vilka Utrikesdepartementet har särskilt omfattande korrespondens bildar egna uppslag som t.ex. Statens invandrarverk, polismyndigheter och pastorsämbeten.

Korrespondensen med allmänheten redovisas på två uppslag, enskilda i Sverige respektive enskilda i utlandet. I de fall ett uppslag innehåller mer än en *korrespondent*, som t.ex. enskilda i Sverige, noteras i diariet också namnet på korrespondenten. Inom andra uppslag än utlandsmyndigheterna skiljer man inte på de olika handlingstyperna.

I huvuddiariet tillämpas en diarie-/dossierplan. Det innebär att vid diarieföringen klassificeras handlingarna enligt sitt innehåll efter ett särskilt klassificeringssystem. Detta beskrivs närmare nedan.

I huvuddiariet noteras följande uppgifter: Avsändare/mottagare, handlingstyp, uppslag, registreringsdatum (den dag handlingen inkom/upp-rättades), handlingens datum, korrespondent, dossierbeteckning (för varje handling kan anges upp till fyra dossierbeteckningar i de fall en och samma handling behandlar mer än en sakfråga), ärendemening och sökord.

Enligt bestämmelserna i 15 kap. 2 § sekretesslagen skall alla uppgifter i ett diarium vara offentliga. Med stöd av bestämmelsen i 6 § sekretessförordningen får emellertid Utrikesdepartementets huvuddiarium i viss utsträckning innehålla sekretessbelagda uppgifter. Det gäller uppgifter om avsändare/mottagare samt ärendemeningen. Uppgifter i administrativa, konsulära och handelsärenden är dock helt offentliga utom vad gäller krypterade meddelanden. Det innebär att uppgifterna om den allra största delen av handlingar i Utrikesdepartementet som rör relationerna EU är öppna i huvuddiariet. Bestämmelsen om att uppgifter i handelsärenden skall vara offentliga är resultatet av en förändring för bara något år sedan. Bakgrunden till detta var bl.a. att möjliggöra insyn i ärenden som rör Sveriges förhållande till EU.

Huvuddiariet är alltsedan år 1985 helt datoriserat. När detta genomfördes valde man emellertid att inte ändra något av diariets struktur. Nyligen har ett utvecklingsarbete inletts som innebär att Utrikesdepartementet inom fem år kommer att ha ett nytt diarieföringssystem. Då kommer strukturen och funktionen hos diariet att omprövas.

Arkivrutiner. Diarie-/dossierplan

Inledningsvis nämndes att Utrikesdepartementets huvuddiarium är ett s.k. skrivelsediarium och att därmed diariet inte innehåller några uppgifter om vilka handlingar som ingår i ett ärende. I stället görs anteckningar på handlingarna om vilka andra handlingar som hör samman i ett ärende (åtgärdsanteckningar). Vid arkivläggningen läggs handlingarna i kronologisk ordning inom den dossier som den klassificerats på.

Utrikesdepartementet var en av de allra första myndigheter i Sverige som överhuvudtaget införde en dossierplan. I begränsad omfattning skedde detta så tidigt som under 1880-talet. En första genomarbetad plan infördes år 1902. Den nuvarande härstammar från år 1920, men den har modifierats åtskilligt under de senaste sju decennierna.

Dossierplanen innehåller tre hierarkiska nivåer - *avdelning*, *grupp* och *mål*.

Avdelningarna överensstämmer till namnet i stort med Utrikesdepartementets organisatoriska indelning, men det är viktigt att påpeka att handlingarna klassificeras efter sitt sakinnehåll inte efter vilken organisatorisk enhet som handlägger ärendet. Avdelning anges i planen med en bokstavs-beteckning enligt följande:

HP	politiska ärenden
R	rättsärenden
H	handelsärenden
P	administrativa ärenden
A	"arkivets" ärenden
U	biståndsärenden
PR	pressärenden
IN	informationsärenden
B	ärenden där Sverige uppträder som skyddsmakt för annan stat

Grupp betecknas med en siffra. Den mest omfattande avdelningen i det avseendet är R, som har 192 grupper.

Mål betecknas på två skilda sätt. En underindelning är att ange en bokstavskombination. Ursprungligen fogade man till grupp-beteckningen en enkel bokstav A osv. När man avverkat alfabetet dubblerades bokstäverna AA osv. I andra fall uppstod ett behov av att underindela inom respektive bokstav. Då lade man till t.ex. en upphöjd siffra. Ett exempel på detta är det mål, på vilket handlingar som rör svensk export av krigsmateriel. Det betecknas HP 24 V ¹. En annan grund för målindelningen är den s.k. normallistan. I denna finns bl.a. kodbeteckningar för varje land. Länderna är i sin tur grupperade efter världsdelar m.m.

De allra flesta frågor som gäller allmänna handlingar i Utrikesdepartementets arkiv har karaktären att de föranleder sökning enligt dossierplanen.

Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna tillämpar samma system för diarietföring och arkivläggning som Utrikesdepartementet men med vissa förenklingar beroende på att mängden handlingar där är betydligt mindre. Diarierna vid utlandsmyndigheterna har ännu inte datoriserats.

Vid utlandsmyndigheterna får enligt sekretessförordningen alla typer av ärenden innehålla sekretessbelagda uppgifter i diariet. Det faktum att diarierna får innehålla sekretessbelagda uppgifter innebär inte att diarierna i sig är hemliga. Varje gång någon begär att få se angivna uppgifter i diariet skall myndigheten göra en sekretessprövning. De uppgifter som då anses omfattas av sekretess skall undanhållas. Övriga uppgifter lämnas ut.

Vid utlandsmyndigheterna tillämpas samma diarie-/dossierplan som inom Utrikesdepartementet. Av förklarliga skäl behöver den inte vara så detaljerad. Normalt använder utlandsmyndigheten bara nivåerna avdelning och grupp. Indelningen i mål används endast för de delar där myndigheten har en mer omfattande korrespondens.

2.3 Förhandlingsoffentlighet

Principen att folkrepresentationens förhandlingar skall vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick. I dag gäller generellt inte några särregler för den politiska berednings- och beslutsprocessen utan de allmänna reglerna om offentlighet och sekretess är tillämpliga.

För riksdagens verksamhet finns dock en särreglering i det att dess ledamöter endast i viss begränsad omfattning är underkastade tystnadsplikt. Av 11 kap. 2 § första stycket sekretesslagen framgår att 1 kap. 2-4 §§ sekretesslagen inte gäller för riksdagens ledamöter. För riksdagsledamöter gäller i stället vissa särskilda regler i regeringsformen och riksdagsordningen (10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 och 16 §§ riksdagsordningen). Enligt 10 kap. 7 § regeringsformen skall ledamoten av Utrikesnämnden visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han erfarit i nämnden. Nämndens ordförande kan också besluta om ovillkorlig tystnadsplikt för ledamoten av nämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden.

Av 2 kap. 4 § riksdagsordningen framgår att sammanträden med kammaren skall vara offentliga. Ett sammanträde får dock hållas inom stängda dörrar, om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Ledamöter och tjänstemän i riksdagens utskott får inte obehörigen yppa vad som förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Vidare får, enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen, ledamoten i utskott inte obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. En motsvarande regel gäller för ledamöter i den svenska delegationen till EFTA:s parlamentarikerkommitté och den svenska delegationen till gemensamma parlamentarikerkommittén EG-Sverige (8 kap. 14 § riksdagsordningen). I 4 kap. 16 § riksdagsordningen föreskrivs tystnadsplikt för ledamöter, suppleanter och tjänstemän i finansutskottet beträffande vad som förekommit vid behandling av vissa förhandlingsfrågor.

I det svenska lagstiftningsarbetet är det främst de olika stadiernas slutprodukter som blir offentliga, inte de diskussioner som fört fram till dessa ställningstaganden. En offentlig utrednings betänkande är alltid offentligt. Dock är kommitténs interna diskussioner, promemorior och utkast normalt inte offentliga. Regeringens proposition är offentlig men inte de interna diskussionerna inom regeringskansliet eller vid ett regeringssammanträde som lett fram till propositionen. I riksdagen är

utskottsbetänkanden liksom avslutande debatt och beslut offentliga, men inte de utskottsförhandlingar och partigrupsöverläggningar som föregått det slutliga ställningstagandet.

2.4 Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare mot det allmänna tillförsäkrad vissa särskilt angivna grundläggande fri- och rättigheter. Den fria tillgången till rikhaltig information och varierande åsikter är en förutsättning för att medborgarna själva skall kunna ta ställning till frågor som rör dem. Yttrandefriheten intar därför en central ställning och har givits ett starkt genomslag i vår rättsordning.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad:

- 1 yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
- 2 informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt i övrigt taga del av andras yttranden.

(2 kap. 1 § 1 första stycket p. 1-2 regeringsformen)

Från regleringen undantas tryckfriheten, som annars utgör en del av yttrandefriheten (prop. 1975/76:209 s. 144). Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp sammanfaller dock i det väsentliga med tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. 12 § regeringsformen har samlats vissa allmänna föreskrifter gällande de begränsningar som tillåts beträffande yttrandefriheten och informationsfriheten. Från kravet på lagform görs undantag för bestämmelser om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och för bestämmelser att viss i lag meddelad föreskrift skall börja eller upphöra att tillämpas. I dessa fall är även subdelegation möjlig.

Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen). Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt 2 kap. 13 § regeringsformen begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Det har i regeringsformen inte varit möjligt att exakt ange alla de tillfällen då en begränsning av yttrandefriheten är nödvändig. Man har nöjt sig med att precisera de ändamål som får tillgodoses.

Åtskilliga slag av yttranden faller vidare definitionsmässigt utanför grundlagsskyddet och kan därför bli föremål för ingripanden utan stöd av något förbehåll i grundlagen. Detta gäller yttranden som anses vara brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av tryckfrihetens gränser (SOU 1947:60 s. 115).

Genom yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) ges numera grundlagsskydd även för yttrandefriheten i radio, television, videogram och ljudupptagningar m.m. Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen, bl.a. principerna om ensamansvar och källskydd samt begränsning av möjligheterna till kriminalisering.

2.5 Meddelarfrihet

Med meddelarfrihet avses det komplex av regler som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller för offentliggörande i radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Meddelarfriheten, som sedan länge ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen, kompletteras med regler om anonymitetsskydd, anskaffarfrihet och förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem uppgiftslämnaren är. Huvudsakligen gäller dessa regler gentemot det allmänna och avser lagstadgade tystnadsplikter.

De grundläggande bestämmelserna om meddelarfriheten finns i 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt bestämmelserna står det var och en fritt att, i de fall då inte annat är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen eller i yttrandefrihetsgrundlagen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift eller radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Ett villkor är dock att meddelaren lämnar uppgifterna i detta syfte och till någon i en bestämd krets av mottagare. Om en offentlig tjänsteman eller någon annan person som inte får bryta en tystnadsplikt publicerar uppgifterna i en bok som han själv står som författare till omfattas han således inte av meddelarfriheten.

Enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen skall vidare var och en äga rätt att, om annat inte följer av respektive grundlag, anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande. Det bör dock påpekas att friheten att anskaffa uppgifter för publicering inte innefattar någon rätt att därvid använda sig av brottsliga förfaranden, vilket framgår av 1 kap. 9 § punkten 3 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt tryckfrihetsförordningen är den bestämda kretsen av mottagare författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, skriftens utgivare eller, om det för skriften finns särskild

redaktion, denna eller företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Och enligt yttrandefrihetsgrundlagen är den bestämda kretsen författare och andra upphovsmän samt utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av filmer och ljudupptagningar.

Enligt 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen får ingen tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan därtill i annan ordning eller i annat fall än tryckfrihetsförordningen medger. Denna bestämmelse tillsammans med 1 kap. 1 § tredje stycket samma förordning innebär att en meddelare bara kan åläggas straff- eller skadeståndsrättsligt ansvar i de fall tryckfrihetsförordningen anger. Av bestämmelserna anses vidare följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. en diciplinpåföljd, därför att han lämnat uppgifter för publicering (prop. 1975/76:204 s. 122). Man har i rättspraxis gått så långt att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i tryckt skrift anses vara otillåten enligt tryckfrihetsförordningen. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det måste dock antas att den som i vederbörlig ordning dömts för tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott kan bli föremål för sanktioner i anställningsförhållandet enligt vanliga regler.

Rätten att lämna meddelanden och upplysningar är dock inte utan inskränkningar. Om någon lämnar meddelanden enligt 1 kap. 1 § tredje stycket och därvid gör sig skyldig till någon av de gärningar som anges i 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, gäller om ansvar för sådant brott det som är föreskrivet i vanlig lag, t.ex. brottsbalken. Motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. De aktuella gärningarna är:

- 1 högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,
- 2 oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig, eller
- 3 uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

I 16 kap. sekretesslagen uppräknas de kvalificerade tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten. Så har t.ex. på utrikespolitikens område tystnadsplikten företräde framför meddelarfriheten, såvitt gäller uppgift, vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars allvarligt skada landet.

Reglerna om undantagen för meddelarfriheten i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen har betydelse också för det tryckfrihets- och yttrandefrihetsrättsliga anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet möjliggörs av det särskilda ansvarighetssystemet i tryckfrihetsförordningen, enligt vilket det tryckfrihetsrättsliga ansvaret och ansvaret för yttrandefrihetsbrott samlas på en person.

Anonymitetsskydd

Reglerna om anonymitetsskyddet finns i 3 kap. tryckfrihetsförordningen och 2 kap. yttrandefrihetsgrundlagen. De innebär att författare, meddelare och andra, som har del i tillkomsten av tryckt skrift, upphovsmannen till ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning, den som har framträtt i en sådan framställning samt meddelaren har en långtgående rätt att vara anonyma. *Anonymitetsrätten* slås fast i 3 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och i 2 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Anonymitetsskyddet innebär vidare att det i mål om tryckfrihetsbrott inte får väckas frågan om vem som är författare, meddelare eller utgivare av icke periodisk skrift. Motsvarande regler i mål om yttrandefrihetsbrott innebär att ingen får ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som framträtt i den, vem som har tillhandahållit den för offentliggörande eller vem som lämnat uppgifter för offentliggörande. Under vissa särskilt angivna förhållanden får dock frågan om den som angetts vara författare, utgivare etc. är ansvarig behandlas i målet.

I anonymitetsskyddet ingår också den *tystnadsplikt* som finns föreskriven i 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 yttrandefrihetsgrundlagen. Den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift eller med en framställning som var avsedd att införas i en tryckt skrift får inte röja det som han därvid har fått veta om vem som är författare eller meddelare eller vem som är utgivare av skrift som inte är periodisk. Detsamma gäller för den som varit verksam inom ett företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen stadgar att den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning och den som har varit verksam på en nyhetsbyrå får inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller vem som har framträtt i den eller lämnat uppgifter för offentliggörande. Denna tystnadsplikt är dock inte utan undantag.

Anonymitetsskyddet för författare och för meddelare förstärks genom *efterforskningsförbudet* i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska vem som är författare, upphovsman eller meddelare etc., annat än om vederbörande har gjort sig skyldig till en gärning som kan föranleda åtal eller annat ingripande mot honom.

För skrifter tryckta i utlandet och för filmer och ljudupptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige gäller i stor utsträckning samma regler som de nu nämnda. Meddelarfrihet gäller, men undantagen är något vidare (13 kap. tryckfrihetsförordningen och 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

3 Sekretesslagen

3.1 Kort om svenska sekretessregler

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (handlingssekretess). Dessutom innehåller lagen vissa särskilda bestämmelser om allmänna handlingar samt begränsningar av den s.k. meddelarfriheten.

Med sekretess förstås förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Förbudet gäller för myndigheter och deras funktionärer. Det finns emellertid möjlighet att utsträcka sekretessen till att gälla även enskilda personer. I samband med utlämnandet av sekretessbelagd uppgift till enskild kan myndigheten nämligen uppställa förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Enligt huvudregeln gäller sekretessen även mellan olika myndigheter. Med myndigheter jämställs olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Meningen är att självständighetskriteriet skall bedömas på samma sätt som enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.

I 1 kap. 12 § sekretesslagen anges att det i brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot sekretesslagens förbud att röja eller utnyttja uppgift och förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgiften.

Lagens uppbyggnad

Sekretessbestämmelserna har byggts upp med hjälp av skilda rekvisit. Förenklat kan man säga att byggstenarna är av tre slag: rekvisit som rör *föremålet* för sekretessen, sådana som utstakar sekretessens *räckvidd* och sådana som anger dess *styrka*.

Sekretessens föremål utgörs av information med visst innehåll och anges i lagen genom ordet uppgift i förbindelse med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art.

Sekretess gäller endast i det allmännas verksamhet. Vilka organ och vilken personal som omfattas framgår av 1 kap. 6 och 8 §§ sekretesslagen. I en del fall kan en sekretessbestämmelse utan ytterligare begränsning göras tillämplig inom hela förvaltningen. En sådan bestämmelse, t.ex. försvarssekretessen, saknar särskilt rekvisit angående sekretessens räckvidd.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet skall enligt 2 kap. 3 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen tillämpas av myndighet samt av riksdagen,

kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Med myndighet förstås organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Av 2 kap. 8 § sekretesslagen och dess bilaga följer att vissa organ skall jämföras med myndigheter.

I 2 kap. 6 § sekretesslagen föreskrivs vidare vilka personer som omfattas av sekretessregleringen "...person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på liknande grund för det allmänna räknas deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften". I lagens förarbeten har som exempel på uppdragstagare nämnts bl.a. kommittéledamöter.

Någon föreskrift som allmänt ålägger enskilda personer tystnadsplikt angående innehållet i hemliga handlingar som de har fått del av finns inte. En sådan tystnadsplikt kan dock åstadkommas genom att ett förbehåll enligt 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen uppställs när en hemlig handling eller hemlig uppgift lämnas ut.

Den tredje komponenten i sekretessreglerna är vad de innehåller om sekretessens styrka, dess kvalitet. Vid sekretesslagens utformning har man strävat efter att inte ge sekretessen större omfattning än vad som är nödvändigt. Sekretess skall gälla endast när man kan förutse en skada som följd av att uppgiften lämnas ut.

Det finns två olika skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt rekvisit. Det raka skaderekvisitet är utformat så att den slår fast en presumtion för offentlighet. Sekretess föreligger endast om det kan antas att någon kommer att lida skada om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel. Endast om man med en viss grad av sannolikhet kan utgå från att det är ofarligt att lämna viss uppgift viker sekretessen.

I några enstaka fall gäller sekretess utan skadeprövning, s.k. absolut sekretess, t.ex. 9 kap. 1 § sekretesslagen.

Skaderisken minskar i regel med tiden, varför uppgiftens ålder måste beaktas vid riskbedömningen. Efter en längre tid kan också skaderisken helt ha försvunnit. Därför innehåller många sekretessregler särskilda föreskrifter om längsta giltighet för sekretessen. Då skaderisken typiskt sett inte är densamma för de olika kategorierna av uppgifter har man valt att för uppgifter i allmän handling föreskriva olika maximitider. I fråga om uppgifter om Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation gäller sekretessen i högst 40 år. Efter den tiden finns det alltså ingen som helst möjlighet att hemlighålla uppgiften.

Sekretessregler i avtal med andra stater

Frågan om möjligheterna att i svensk rätt införa regler om sekretess som föreskrivits i avtal mellan andra stater om utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan olika länder behandlades i samband med att särskilt långtgående sekretess infördes för uppgifter från utlandet i beskattnings- och indrivningsverksamhet (9 kap. 3 § sekretesslagen). Departementschefen konstaterade då att man för att uppnå en tillräckligt sträng sekretess

för uppgifter som härrör från utlandet kan vara hänvisad till att dels föreskriva om sekretess utan skaderekvisit, dels i klarhetens intresse göra undantag från tillämpligheten av i vart fall 14 kap. 2 § sekretesslagen, om och i den utsträckning det skulle strida mot ett internationellt avtal som Sverige är bundet av och som inte tillåter sådant utgiftsutbyte som avses i paragrafen. För att det inte skall leda till några missförstånd borde enligt departementschefen i tydlighetens intresse även 14 kap. 1 och 3 §§ tas med i en sådan undantagsregel (prop. 1987/88:41 s. 14 ff).

Motsvarande regler om absolut sekretess har införts på bl.a. värdepappersrådet för sådana uppgifter i statlig myndighets tillsynsverksamhet som myndigheten erhållit enligt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation (8 kap. 5 § sekretesslagen). Av förarbetena till bestämmelserna framgår att sekretessen omfattar endast uppgifter som erhållits från utlandet (prop. 1990/91:42 s.71).

Inför EES-avtalet har 8 kap. 6 §, 9 kap. 3 § och 16 kap. 1 § sekretesslagen ändrats. I den proposition som föregick ändringarna (prop. 1992/93:120) redovisas i vilken mån EES-avtalet innehåller sekretessbestämmelser samt lämnas förslag till de ändringar i sekretesslagen som dessa bestämmelser föranleder. Beträffande övervakningen av att företag och andra följer de gemensamma konkurrensreglerna föreslogs att sådana uppgifter som en svensk myndighet på grund av avtalet erhållit från utländsk tillsynsmyndighet eller inhämtat inom landet skall omfattas av absolut sekretess. Det konstaterades att sekretesslagens regler om sekretess hos andra tillsynsorgan redan uppfyller de krav avtalet ställer och att några lagändringar i denna del inte krävs.

Beträffande ömsesidigt bistånd i tullfrågor föreslogs att den bestämmelse i sekretesslagen som föreskriver sekretess för uppgifter som en svensk myndighet erhållit enligt avtal med en främmande stat också skall gälla för uppgifter som en svensk myndighet erhållit eller inhämtat på grund av avtal med en mellanstatlig organisation.

Inom området provning och kontroll föreslogs en teknisk anpassning av sekretesslagen till följd av den nya lag om teknisk kontroll regeringen föreslagit riksdagen att anta.

Riksdagen har i lag (1992:1775) om ändringar i sekretesslagen beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 1992/93:KU11, rskr. 77).

3.2 Särskilt om utrikessekretessen

Utrikessekretessen regleras i 2 kap. 1 § sekretesslagen och är tillämplig inom all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen.

Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det 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 för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs
I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.*

Föremålet för utrikessekretessen är främst uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat på nationell nivå. Härmed avses inte bara uppgifter om de egentliga utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m.m. Ett svenskt företags affärsförbindelser med en annan stat ryms normalt inte under uttrycket. Inte heller en svensk myndighets kontakter med en främmande stat, om förbindelserna avser myndighetens egna angelägenheter. Företräder däremot myndigheten Sverige som nation, t.ex. vid konventionsförhandlingar, rör det sig i här avsedd bemärkelse om Sveriges förbindelser.

Paragrafen är tillämplig också på uppgifter som rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. Här anges det inte något krav på att det skall röra sig om uppgifter med direkt anknytning till Sveriges förbindelser. Uppgifter om ett utländskt företags affärsförbindelser med ett svenskt företag eller uppgifter om en utländsk myndighets kontakter med en svensk myndighet kan t.ex. i och för sig falla inom paragrafens tillämpningsområde. En annan sak är att utrymmet för sekretess för sådana uppgifter är starkt begränsat med hänsyn till det krav på skada för Sverige som är en förutsättning för sekretessen (prop. 1979/80:2 Del A s. 130).

Utrikessekretessen gäller alltså i all offentlig verksamhet inom sekretesslagens tillämpningsområde. I paragrafen har gjorts en uppdelning mellan sekretess hos regeringen och inom utrikesrepresentationen, som regleras i första stycket, och sekretess inom övrig offentlig förvaltning, reglerad i andra stycket. Med utrikesrepresentationen avses svenska beskickningar, konsulat och delegationer hos mellanfolkliga organisationer, såsom t.ex. Förenta Nationerna, Europarådet och EU.

Sekretess gäller enligt första stycket med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess. Enligt andra stycket gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit; offentlighet är huvudregeln.

Frågan om utrikessekretessens skaderekvisit har inte varit oomstridd. Offentlighetskommittén, som konsekvent eftersträvade att ersätta alla presumtioner för sekretess med regler som framställde offentlighet som det normala, anförde beträffande utrikessekretessen (SOU 1966:60 s. 203):

Det är dock klart att man då det gäller förhållanden till andra stater måste godtaga att grundlagsdirektiven ger myndigheterna ett stort utrymme för bedömande och att även ett tämligen svagt grundat antagande om irritation måste föranleda hemlighållande. Givetvis måste det också finnas möjligheter att hemlighålla handlingar för att skydda personer som vistas i länder med andra politiska system mot repressalier; det måste här uppställas tämligen små krav för sekretess. Man bör samtidigt sträva efter att utforma bestämmelserna på det sättet att det blir möjligt att utan omgång eller tidsutdräkt lämna ut handlingar med ett icke ömtåligt innehåll.

I Offentlighetskommitténs förslag togs reglerna om utrikessekretessen upp i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen. I fråga om paragrafens utformning önskade en minoritet göra en skillnad mellan den utrikes brevväxlingen i egentlig mening - handlingar som angår rikets förhållande till annan stat och som inkommit till eller upprättats hos Kungl Maj:ts kansli eller utrikesrepresentationen - och övriga typer av handlingar med anknytning till en annan stat eller annan stats medborgare. För de förstnämnda handlingarna borde man bibehålla en regel som angav hemlighållande som det normala, medan handlingarna i den senare gruppen skulle få hållas hemliga endast om det kunde antas, att utlämnandet skulle skada riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser eller föranleda att någon utsattes för övergrepp eller led men. Minoriteten ansåg att det med fog kunde hävdas, att en regel med omvänd presumtion, dvs. för hemlighållande, bäst tillgodosåg det relativt stora utrymmet för diskretionär bedömning som enligt sakens natur måste finnas. Inte minst krävdes ett stort utrymme för sekretess för att säkerställa utrikesförvaltningens behov av information.

Offentlighetskommitténs majoritet föreslog däremot samma formulering för alla handlingar, nämligen att de skulle hållas hemliga om "utlämnandet kan vara till skada för riket eller störa dess mellanfolkliga förbindelser eller föranleda att någon utsättes för övergrepp eller lider men". Majoriteten hävdade i sin motivering att frågan om presumtionen endast var en skrivfråga och att tillämpningen i sak skulle leda till samma resultat, dock att en noggrannare prövning likväl skulle framtvingas.

Utrikessekretessen kommenterades endast av ett fåtal av de remissinstanser som yttrade sig över Offentlighetskommitténs förslag, och bland dem som yttrade sig var meningarna delade om majoritetens eller minoritetens förslag var att föredra. JO ifrågasatte om inte Offentlighetskommittén i sin vällovliga strävan att framhäva offentligheten gått för långt. Enligt JO var det nämligen uppenbart att sekretess för de handlingar som är centrala för utrikesförbindelserna måste vara det normala.

Offentlighets- och sekretesslagskommittén uttalade i sitt betänkande Lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22 s. 160) bl.a. följande.

Det torde i stort sett råda enighet om att rikets förhållande till annan stat måste skyddas mot insyn i betydande utsträckning, att sekretessbehov kan föreligga i ärenden av högst skiftande slag men att behovet är särskilt uttalat beträffande den utrikes brevväxlingen i egentlig mening. Det synes välmotiverat att - såsom den starka minoriteten i Offentlighetskommittén förordade - även i lagtexten göra en skillnad mellan handlingar hos departementen och utrikesrepresentationen, å ena sidan, och handlingar med utrikes anknytning, å andra sidan.

Tystnadspliktskommittén som utredde den framtida regleringen av tystnadsplikten la i sitt betänkande Tystnadsplikt och yttrandefrihet (SOU 1975:102) fram ett förslag till lag om offentliga funktionärens tystnadsplikt. I fråga om utrikessekretessens utformningen anförde kommittén följande (s. 241).

En tystnadsplikt kring den utrikes brevväxlingen som skulle ålägga befattningshavare att hålla tyst med alla uppgifter om en annan stat eller dess medborgare, så snart det inte är uppenbart att röjande kan ske utan skada, skulle emellertid enligt Tystnadspliktskommittén föra för långt. Regeln om "omvänd presumtion" bör därför inte få någon motsvarighet i lagen om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

Det visade sig vid departementsberedningen av Offentlighets- och sekretesslagskommitténs och Tystnadspliktskommitténs förslag att det inte gick att få till stånd en tillfredsställande sekretessreglering om man bibehöll skillnaden mellan regler om handlingssekretess och bestämmelser om tystnadsplikt. På grund därav upprättades en promemoria inom Justitiedepartementet, Handlingssekretess och tystnadsplikt (Ds Ju 1977:11 Del 1 och Del 2). I fråga om utrikessekretessen uttalades bl.a. följande (Del 2 s. 298).

Enligt såväl Offentlighets- och sekretesslagskommitténs som Tystnadspliktskommitténs förslag är förutsättningen för sekretess att röjande kan antas skada riket eller störa landets mellanfolkliga förbindelser. Till skillnad från Tystnadspliktskommittén har emellertid Offentlighets- och sekretesslagskommittén den uppfattningen att en presumtion för offentlighet inte kan accepteras i fråga om handlingar som har kommit in till eller upprättats inom regeringskansliet eller utrikesrepresentationen (den s.k. egentliga utrikes brevväxlingen). Presumtionen bör i stället vara för sekretess och utlämnande kunna ske endast om det är uppenbart att det inte medför skada.

Om särskilda regler skall gälla inom viss del av utrikessekretessens område bör de innebära en ensartad behandling av tystnadsplikt och handlingssekretess. Bl.a. JK har därför vid remissbehandlingen av lagen om offentliga funktionärers tystnadsplikt föreslagit en anpassning av tystnadsplikten så att den bättre stämmer överens med motsvarande handlingssekretess i lagen om allmänna handlingar. Å andra sidan har Pressens samarbetsnämnd motsatt sig en presumtion för sekretess. Samma inställning har SIDA gett uttryck för, såvitt angår handlingar rörande biståndsverksamheten.

Det torde råda allmän enighet om att sekretess måste kunna upprätthållas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. Uppenbarligen skulle ett alltför stort mått av öppenhet medföra svårigheter. Bl.a. skulle resultatet kunna bli att utrikesförvaltningens behov av information skulle bli sämre tillgodosett. Det sagda gäller inte minst de centrala delarna av utrikessekretessens område där det är av betydande intresse för den allmänna debatten och opinionsbildningen att information finns tillgänglig.

I promemorian föreslås slutligen att sekretess skall gälla bara om det kan antas att röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada riket. Att presumtionen föreslogs vara för offentlighet föranledde kritik från några remissinstanser. JK framhöll att det i handlingar som har kommit in till eller har upprättats inom regeringskansliet kan förekomma uppgifter av utomordentlig vikt för landet. Ofta kan det röra sig om politiskt ömtåliga uppgifter. JK ansåg därför att för uppgifter av detta slag presumtionen bör vara sekretess.

Föredragande statsrådet uttalade i prop. 1979/80:2 Del A s. 130 - 131 med förslag till sekretesslag m.m. i frågan följande:

Det är uppenbart att det här är fråga om ett område där det kan vara av stort intresse för den allmänna debatten och opinionsbildningen att information finns att tillgå. Å andra sidan torde det råda allmän enighet om att sekretess måste kunna upprätthållas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. Uppenbarligen skulle ett alltför stort mått av öppenhet medföra svårigheter. Resultatet skulle t.ex. kunna bli att utrikesförvaltningens behov av information skulle bli sämre tillgodosett. Det sagda gäller framför allt uppgifter inom de centrala delarna av utrikessekretessens område. När det gäller andra uppgifter kan sekretessbehovet vara betydligt mindre.

Mot bakgrund av det anförda framstår en enhetlig sekretessregel av det slag som har föreslagits i promemorian som mindre lämplig. Som OSK (Offentlighets- och sekretesskommittén min anmärkning) har förordat och som redan gäller enligt 1937 års lag bör alltså en differentiering göras. Detta kan man lämpligen åstadkomma genom att uppställa olika skaderekvisit för skilda myndigheter. Enligt vad jag nyss sagt är sekretessbehovet störst inom utrikesförvaltningen. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen bör alltså användas ett omvänt skaderekvisit, medan ett rakt skaderekvisit bör gälla för uppgifter som förekommer hos andra myndigheter.

De olika skaderekvisiten innebär, enligt vad föredragande statsrådet uttalade i prop. 1979/80:2 Del A s. 131, "självfallet inte att en prövning av sekretessen hos en handling som kommer in både till regeringen och till annan myndighet bör leda till skilda resultat." Enligt förarbetena bör vidare det skadebegrepp som förekommer i paragrafen inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om en olägenhet för landet för att skada skall anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre störningar eller tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas om uppgiften lämnas ut, bör således inte alltid leda till sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 131).

Nämnda uttalanden har i RÅ82 2:82 bildat en av utgångspunkterna vid Regeringsrättens prövning av frågan om utlämnande av diplomatiska rapporter hos Statens invandrarverk vilka överlämnats dit av Utrikesdepartementet. Regeringsrätten anförde därvid bl.a. att risken för skadeverkningar för Sveriges diplomatiska verksamhet begränsar utrymmet för offentliggörandet av sådana uppgifter om Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rörande annan stat som utrikesförvaltningen överlämnat till andra myndigheter.

I fråga om tillämpningen av denna paragraf hos regeringen föreligger numera ett omfattande material. Till belysning av tillämpningen hänvisas till en sammanställning i Corell m.fl. Sekretesslagen Kommentar till 1980 års lag med ändringar, tredje upplagan s. 97 - 101.

Meddelarfrihet

Meddelarfrihet råder även beträffande utrikessekretessen. Endast i de fall då röjande av uppgifter kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt är meddelarfriheten utesluten, jämför 16 kap. 1 § sekretesslagen. Ett röjande av uppgifter på utrikessekretessens område kan dock innefatta spioneri eller annat brott mot rikets säkerhet, varför meddelarfrihet kan vara utesluten redan på grund av reglerna i 7 kap. 3 § tredje stycket punkt 1 tryckfrihetsförordningen.

När det gäller tillämpningen av de skaderekvisit som används beträffande meddelarfriheten uttalade föredragande statsrådet (prop. 1979/80:2 Del A s. 368) att det endast i undantagsfall kan hävdas att ett brott mot utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet. Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet, "annars skada landet allvarligt", bör den allmänna grundsatsen att presumtionen är för meddelarfrihet vara vägledande. Denna frihet bör därför anses upphöra bara i de fall, då röjande kan medföra särskilt allvarliga effekter. Som exempel nämns i propositionen att det uppstår risk att riket hamnar i underläge vid en för rikets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av rikets relationer med en stat, med vilken riket i övrigt har betydelsefulla förbindelser.

4 Offentlighet och sekretess i några av EU:s medlemsländer, Norge och Finland

4.1 Några medlemsländer

I EU-länderna finns det inte någon enhetlig syn på frågan om allmänhetens tillgång till myndigheters handlingar. Endast ett fåtal av EU:s medlemsländer - Danmark, Frankrike, Grekland och Nederländerna - har en generell lagstiftning som tillförsäkrar allmänheten tillgång till information från myndigheterna. Nederländerna har i grundlagen reglerat allmänhetens tillgång till upplysningar. Belgien har infört en artikel i sin regeringsform om tillgänglighet för allmänheten till administrativa dokument i förvaltningen. Även Spanien och Portugal har i sina respektive grundlagar lagt fast principen om allmänhetens rätt till upplysningar ur myndigheternas handlingar.

I *Frankrike* regleras handlingssekretessen av den franska *arkivlagen* från den 3 januari 1979. I artikel 6 i denna lag stadgas att handlingar som inte är sekretessbelagda när de kommer in för arkivering hos fransk myndighet inte heller i fortsättningen skall vara sekretessbelagda.

Enligt *lagen* den 17 juli 1978 *om vissa åtgärder för att förbättra relationerna mellan förvaltningen och allmänheten m.m.* (Loi portant diverses mesures d'amélioration entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal) ges enskilda rätt att erhålla information om innehållet i myndigheters handlingar med angivna undantag. Lagen ger också den enskilde rätt att anföra klagomål hos en fristående kommission, Commission d'Accès aux Documents administratifs.

I artikel 7 anges olika tidsgränser för sekretess beträffande handlingar innehållande personliga, medicinska och andra liknande uppgifter. Slutligen uppges i samma artikel att uppgifter angående rikets säkerhet eller det nationella försvaret är sekretessbelagda i 60 år. Conseil d'Etat, som bl.a. är ett rådgivande organ i lagstiftningsfrågor, skall ange vilka frågor som skall omfattas av denna sekretess. Beträffande övriga handlingar stadgas att dessa kan konsulteras efter utgången av 30 år om annat inte framgår i artikel 7.

Sekretessbelagda EG-dokument faller under artikel 6. Enligt denna bestämmelse kan fransk myndighet vägra att lämna ut innehållet i en handling om det skulle kunna skada utrikespolitiken m.m. Enligt rättsprax-

is på området skall dokument som belagts med sekretess av EG-kommissionen eller rådet behandlas enligt franska sekretessbestämmelser. Dessa dokument behandlas som handlingar rörande rikets utrikespolitik enligt artikel 6.

Franska förslag och förhandlingspositioner som läggs fram i EG anses vara handlingar utförda av den franska regeringen (acte de gouvernement). Detta innebär bl.a. att de faller utanför sfären för de allmänna franska domstolarna.

Det finns i fransk rätt inte någon motsvarighet till det svenska meddelarskyddet. Inte heller finns det något uttryckligt källskydd för journalister. I den franska straffprocesslagen (Code de procédure pénale) stadgas att den som offentligt uppgett sig känna till en förövare av brott är skyldig att - oavsett brottslighetens svårhetsgrad - besvara frågor från en förundersökningsdomare (artikel 11). Läkare, barnmorskor m.fl. är undantagna från denna uppgiftsskyldighet men inte journalister (artikel 378).

I *Nederländerna* regleras allmänhetens tillgång till information av *lagen om tillgång till statlig information*. Enligt huvudregeln har var och en rätt att erhålla information om innehållet i handlingar som förvaras hos myndigheter. Information kan lämnas genom att handlingen lämnas ut i kopia, sökanden får gå igenom handlingen hos myndigheten, ett utdrag ur eller en sammanfattning av handlingen lämnas ut eller uppgift lämnas om den information som finns i handlingen.

Myndigheten skall snarast och inom 15 dagar efter en begäran ta ställning till om en handling skall lämnas ut. Beslut skall fattas senast efter ytterligare 15 dagar.

Nederländska myndigheter har också en allmän informationsplikt.

Handlingar beträffande relationer mellan Nederländerna och andra länder eller internationella organisationer sekretessbeläggs inte speciellt. Det finns dock bestämmelser som förhindrar att information lämnas ut om det allvarligt skulle skada Nederländernas relation till andra länder eller internationella organisationer. Främmande staters hemligheter säkras genom ett speciellt klassificeringssystem i 1989 års förordning om statshemligheter.

Alla offentliga funktionärer är underkastade tystnadsplikt. Överträdelse sanktioneras i 1951 års lag om skyddande av statshemligheter.

Någon motsvarighet till den svenska meddelarfriheten, anonymitetsskyddet eller efterforskningsförbudet finns inte.

I *Belgien* har man den 18 juni 1993, inom ramen för den pågående författningsreformen, infört en artikel i sin regeringsform om tillgänglighet för allmänheten till administrativa dokument inom den offentliga förvaltningen: Var och en har rätt att konsultera eller få till sig överlämnat en kopia av varje administrativt dokument i förvaltningen utom i de fall som finns angivna i lag.

För att artikeln skall få genomslag förutsätts emellertid antagande av tillämpningsföreskrifter.

Belgiska tjänstemän åtnjuter yttrandefrihet beträffande fakta som de erfarit vid tjänstens utövande. Det är dock förbjudet att avslöja fakta som rör nationell säkerhet, skyddet för allmän ordning, myndighetens affärs-

och finansiella intressen, myndighetens åtgärder för att förebygga brott, enskildas personliga förhållanden och särskilt då respekten för privatlivets helgd. Förbudet gäller även fakta som rör beredningen av beslut. Stats-tjänstemännen skall vidare utföra sin tjänst "med lojalitet och integritet".

Sanktioner mot överträdelser av tystnadsplikten finns i artikel 458 i belgiska brottsbalken. Brott mot tystnadsplikten kan föranleda böter eller fängelse i högst sex månader.

I Belgien finns det inte någon motsvarighet till vår meddelarfrihet, anonymitetsskydd eller efterforskningsförbud.

Irland och *Storbritannien* har inte några generella principer för offentlighet i förvaltningen. Presumtionen är i stället det motsatta, dvs. att myndigheternas handlingar är hemliga om inte ett särskilt beslut om offentlighet fattas. I både Storbritannien och Irland finns en sekretesslag, *Official Secrets Act*. Tjänstemän som bryter mot tystnadsplikten kan både straffas och avskedas. Storbritannien har dock visat stort intresse för ökad öppenhet i debatten om Maastrichtfördraget. Den för denna fråga ansvarige ministern har i juli 1993 presenterat en vitbok - *Open Government* - med vissa begränsade förslag till vidgad öppenhet och rätt att få ta del av uppgifter i myndigheters handlingar.

I *Tyskland* finns det inte heller någon generell offentlighetsprincip som ger allmänheten tillgång till myndigheternas handlingar. Enligt den allmänna tyska förvaltningsprocessrätten har i stort endast de i ett förvaltningsärende närmast berörda personerna, med vissa inskränkningar, rätt till insyn i myndighetshandlingar. Utanförstående personers insynsmöjligheter är däremot begränsade. Diarier och register är t.ex. inte tillgängliga för allmänheten.

Regleringen av massmedias insyn i myndigheternas handlingar faller under delstatlig lagstiftningskompetens. Det är dock små skillnader delstaterna emellan. Pressen skall få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda och som inte kan skada allmänna intressen eller skyddsvärda enskilda intressen.

I den tyska rättegångsbalken finns ett skydd för massmedias källor. Journalister är undantagna från vittnesplikten i fråga om att röja sina källor.

4.2 Danmark

I Danmark regleras frågan om offentlighet i förvaltningen i *lov nr. 573 af den 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen* och partsoffentligheten i *forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985*. Reglerna förutsätts skapa intresse för offentliga angelägenheter och syftar till att öka rättssäkerheten och tilliten till den offentliga förvaltningen.

Aktinsyn

Med stöd av offentlighedsloven kan var och en få del av handlingar som kommit in till en förvaltningsmyndighet eller där upprättats som ett led i dess verksamhet. Detta kallas rätt till aktinsigt.

Enhver kan med de undantagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået till eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med den virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktinsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

(4 § första stycket lov om offentlighed i forvaltningen)

Offentlighedsloven reglerar endast i vilken utsträckning förvaltningen är förpliktad att ge rätt till insyn. Enskilda myndigheter är således inte förhindrade att efter egen bedömning ge aktinsyn i vidare utsträckning än vad som följer av lagen, om annat inte följer av reglerna för tystnadsplikt (4 § 1 st sista meningen, *meroffentlighedsprincippet*).

Enligt praxis har förvaltningsmyndigheter på förfrågan av parter, press och andra i vid omfattning muntligen, t.ex. i telefon, lämnat information och upplysningar om pågående mål och ärenden. Offentlighedsloven innehåller dock inte några regler som ålägger förvaltningen en sådan informationsverksamhet, utan lagen föreskriver endast en skyldighet att ge upplysningar om pågående ärenden i form av aktinsyn.

Det följer av reglerna om meroffentlighedsprincippet, att en myndighet som behandlar en fråga om aktinsyn inte endast bör överväga om begäran skall avslås med hänsyn till offentlighedslovens bestämmelser utan också om reglerna om tystnadsplikt lägger hinder i vägen för att besluta om aktinsyn. Om upplysningarna i ett dokument inte är hemliga, bör myndigheten bifalla en begäran om aktinsyn, även om myndigheten inte enligt offentlighedsloven är skyldig till det.

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

(9 § första stycket forvaltningsloven)

Forvaltningsloven innehåller inte någon definition av partsbegreppet, utan man har hänvisat till den praxis som utvecklats med utgångspunkt i parts-

offentlighedsloven och reglerna i den tidigare offentlighedsloven. Lagens partsbegrepp omfattar således sökanden, klagande och andra som har väsentligt intresse i sakens utgång.

Bestämmelser om tystnadsplikt för offentliga funktionärer eller andra begränsar inte skyldigheten att ge aktinsyn (9 § andra stycket).

Tillämpningsområdet

Offentlighedsloven gäller för all verksamhet som utövas av den offentliga förvaltningen samt för vissa särskilt angivna verksamheter (1 § 1 och 2 stycket). Lagen omfattar således alla förvaltningsmyndigheter, oavsett om de tillhör den statliga eller kommunala förvaltningen. Däremot omfattar lagen inte folketinget, folketingets ombudsman och vissa andra organ i anslutning till folketinget. Utanför lagen faller också domstolarna. Enligt huvudregeln omfattas inte heller institutioner, föreningar och andra subjekt som vilar på privaträttslig grund. Också aktiebolag och andra bolag faller utanför om de inte omfattas av uppräknningen i 1 § 2 stycket eller enligt 1 § 3 stycket skall omfattas av lagen.

Offentlighedsloven gäller inte för ärenden inom brottmålsprocessen. I fråga om handlingar i lagstiftningsärenden gäller lagen först när ett lagförslag lagts fram för folketinget.

Forvaltningsloven gäller för alla delar av den offentliga förvaltningen. Vidare kan ansvarig minister under vissa förhållanden efter förhandling med justitieministern fatta beslut om att lagen helt eller delvis skall gälla för särskilt angivna föreningar, institutioner etc. som inte anses ingå i begreppet offentlig förvaltning.

Ansökan

Enligt 4 § 3 stycket offentlighedsloven skall en begäran om aktinsyn ange de dokument eller det ärende som den sökande önskar ta del av. Begäran måste vara så preciserad att myndigheten med användning av journaler och register kan få fram ärendet. Några särskilda formkrav finns inte föreskrivna. En begäran kan alltså framställas muntligen eller skriftligen. Det krävs inte att den som begär aktinsyn anger skäl för sin begäran eller uppger sin identitet. Begäran skall framställas hos handläggande myndighet.

Förvaltningen är inte pliktig att tillmötesgå begäran om att få lov att gå igenom alla ärenden av visst slag. Om pressen framställer en sådan begäran brukar den emellertid bifallas om inte andra regler förhindrar detta, t.ex. reglerna om tystnadsplikt.

Vilka dokument omfattas av rätten till insyn

Rätten till aktinsyn omfattar alla dokument som hör till ärendet. Dokumentbegreppet omfattar skriftliga handlingar och annat material som omfattar information som ljudupptagningar, fotografier och liknande.

Rätten till aktinsyn omfattar enligt huvudregeln inte internt arbetsmateriel (7 § offentlighedsloven). Under vissa särskilt angivna förhållanden omfattas dock även internt arbetsmaterial. Som internt arbetsmaterial räknas bl.a. dokument som utarbetas för internt bruk och skriftväxling mellan olika enheter inom samma myndighet.

Rätten till insyn omfattar inte statsrådsprotokoll, referat av möten mellan ministrar och dokument som utarbetas inför sådana möten, inte heller skriftväxling mellan olika departement i lagstiftningsfrågor (10 § offentlighedsloven). Vidare är uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden liksom affärs- och driftsförhållanden undantagna från aktinsyn (12 § offentlighedsloven).

Enligt 12 § forvaltningsloven omfattar rätten till aktinsyn inte dokument som utarbetas av en myndighet för eget bruk och skriftväxling mellan olika enheter inom samma myndighet. Inte heller omfattas skriftväxling mellan en kommunstyrelse och dess utskott, avdelningar eller andra administrativa organ eller mellan dessa organ sinsemellan. Dock skall upplysningar om faktiska förhållanden som är av väsentlig betydelse för ärendets utgång, och som endast finns i interna arbetsmaterial, omfattas av rätten till aktinsyn.

Vidare skall under vissa särskilt angivna förhållanden internt arbetsmaterial i slutlig form omfattas av rätten till aktinsyn (13 § forvaltningsloven).

Rätten till aktinsyn omfattar normalt inte heller statsrådsprotokoll, mötesreferat mellan ministrarna och dokument som utarbetas inför ministermöten (14 § forvaltningsloven).

Begränsningar

Enligt 13 § offentlighedsloven och 15 § forvaltningsloven kan rätten till insyn begränsas i den omfattning det är nödvändigt för att skydda väsentliga hänsyn till statens säkerhet och försvar, utrikespolitiska och utrikeshandelspolitiska intressen, förebyggandet och beivrandet av brott, det allmännas ekonomiska intresse samt enskilda och allmänna intressen under särskilda förhållanden.

Särskilt om EG-dokument

Genom Lov nr. 347 af 6. juni 1991 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven upphävdes bestämmelsen om att rätten till aktinsyn inte omfattade dokument som utarbetades i anslutning till behandlingen av förslag till EG-åtgärder, eller som rör de frågor om tolkning av eller uppfyllande av gemenskapsrättsliga regler. Syftet med ändringen var att säkra större offentlighet i de danska myndigheternas behandling av EG-frågor.

Upphävandet av undantaget innebär, enligt "bemærkninger till lovfor-slaget", att dokument som utarbetas av olika danska myndigheter i samband med behandlingen av förslag till EG-åtgärder eller som rör frågor om tolkning eller uppfyllelse av gemenskapsrättsliga regler omfattas av

offentlighetslagens allmänna regler. Promemorior, mötesreferat och andra interna arbetsdokument, som utväxlas mellan ministerierna och mellan ministerierna och utskotten (udvalgen) som led i det tvärministeriella samarbetet, undantas inte från rätten till aktinsyn enligt 7 §. Dokumenten omfattas således av rätten till insyn såvida de inte helt eller delvis undantas enligt 13 § första stycket punkt 2, genom vilken rätten till insyn kan begränsas om det är nödvändigt för att skydda väsentliga hänsyn till utrikespolitiska och utrikeshandelspolitiska intressen. Bara i den omfattning det är tal om dokument som i övrigt enligt 10 § offentlighetsloven eller 14 § förvaltningsloven kommer det att vara möjligt att generellt göra undantag för dokumentet.

I enlighet med fördragen och den praxis som utvecklats inom gemenskaperna för tystnadsplikt, är Danmark i vid omfattning förpliktat att inte vidarebefordra upplysningar om EU-förhållanden eller förhållanden i andra EU-länder. I den omfattning Danmark och danska myndigheter således folkrättsligt eller EG-rättsligt är förpliktade att inte vidarebefordra upplysningar kan och skall, enligt förarbetena till lagändringen, myndigheterna avslå en begäran om insyn i dokumenten eller upplysningarna, jämför 13 § första stycket nr. 2 offentlighetsloven.

Förhållandet till tystnadsplikter

Skyldigheten att lämna upplysningar är enligt 14 § offentlighetsloven begränsad av särskilda regler om tystnadsplikt föreskrivna i lag. Inom lagstadgandet inryms de tystnadspliktsbestämmelser som finns i direkt tillämplig gemenskapsrätt och de EG-direktiv och folkrättsliga traktater som genom lag tillagts giltighet i Danmark. Det är endast egentliga regler om tystnadsplikt som medför inskränkningar i rätten till aktinsyn. Bestämmelser om att möten skall hållas inom stängda dörrar eller att det inte är tillåtet att offentliggöra vad som avhandlats under ett möte är inte att anse som särskilda regler om tystnadsplikt i enlighet med 14 §.

Avgöranden om begäran om aktinsyn

Begäran om aktinsyn i ärenden avgörs av den myndighet som skall avgöra själva saken. I övrigt avgörs begäran av den myndighet som förvarar dokumentet.

Beslut i aktinsynsfrågor kan överklagas särskilt till den myndighet som överprövar saken materiellt.

En myndighet skall snarast avgöra en begäran om aktinsikt. Om myndigheten inte tagit ställning inom tio dagar efter det att framställa inkommit till myndigheten skall myndigheten underrätta den sökanden om skälen därtill samt när ett avgörande är att vänta i saken (16 § offentlighetsloven och 16 § förvaltningsloven).

Sekretes tid

Normaltiden för en handlingssekretess i Danmark är liksom i EG 30 år.

Meddelarfrihet

Yttrandefriheten är fastlagd i 77 § grundloven som fastställer medborgarnas rätt att yttra sig i skrift och tal.

I medieansvarighetslagen finns ett anonymitetsskydd fastlagt.

Det är i Danmark inte förbjudet att efterforska journalisters källor.

Sanktioner

Sanktionsmedlen för brott mot tystnadsplikten eller dokumentsekretessen är antingen disciplinära åtgärder på arbetsplatsen eller i svårare fall enligt strafflagen böter eller fängelse upp till sex månader.

4.3 Norge

Förvaltningens "saksdokumenter" är offentliga

I enlighet med 2 § lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen är huvudregeln i norsk rätt att förvaltningens handlingar är offentliga om det inte gjorts undantag i lag eller i enlighet med förordnande av lag (2 §).

Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkelvedtak eller utferdiger forskrift.

Loven gjelder for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen.

Loven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene.

(1 § 1-3 stycket lov om offentlighet i forvaltningen)

Lagen gäller dock inte för Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen och andra organ under Stortinget.

Var och en kan hos en förvaltningsmyndighet begära att i en bestämd sak eller i ett ärende få ta del av det offentliga innehållet i ett dokument. Enligt en princip om "meroffentlighet" skall förvaltningsmyndigheterna efter egen bedömning även ge offentlighet till handlingar som enligt lagen kan undantas från offentlighet (2 § 3 stycket).

Med saksdokument avses dokument som är utfärdade av ett förvaltningsorgan och dokument som kommit in eller lagts fram för ett sådant organ. Ett dokument räknas som utfärdat när det avsänts eller om detta inte sker, när saken är färdigbehandlad av förvaltningsorganet. En förvaltningsmyndighet kan dock under vissa förhållanden bestämma att offentlighet skall gälla först från en senare tidpunkt.

Interna dokument, upplysningar för vilka det i lag stadgas tystnadsplikt eller upplysningar som enligt föreskrift i lag är undantagna från offentlighet samt dokument med visst innehåll kan undantas från offentlighet (5, 5a och 6 §§). Enligt dessa bestämmelser kan förvaltningsmyndigheterna vägra allmänheten insyn i vissa dokument, men de föreskriver inte någon skyldighet för dem att vägra insyn. Bestämmelserna grundar således i sig inte någon tystnadsplikt.

Enligt 5 § kan dokument som utarbetats för förvaltningsorganets interna ärendeberedning undantas från offentlighet. Det samma gäller för dokument för ett organs interna ärendeförberedelse som är utarbetat av ett underordnat organ, av särskilda rådgivare eller sakkunniga och av ett annat departement.

I 5 § görs undantag för interna dokument medan det i 6 § görs undantag för dokument på grund av deras innehåll. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 6 § 1 stycket som undantar "dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet till fremmede makter eller internasjonale

organisajoner". Vidare kan bl.a. statsrådets protokoller undantas från offentlighet.

I 5 § a föreskrivs att "upplysningar som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er undantatt fra offentlighet". Det innebär att sådana upplysningar skall undantas och att det inte finns någon möjlighet för förvaltningsmyndigheterna att hänvisa till meroffentligheten. Tystnadsplikt som inte har sin grund i lag eller enligt föreskrift på grund av lag kan således inte i sig själv undantas från offentlighet.

En begäran om att få ta del av ett dokument skall avgöras "uten ugrunnet opphold".

Tystnadsplikt

Bestämmelser om tystnadsplikt för offentliga funktionärer kan ha sin grund i lag, i föreskrift som meddelats på grund av lag eller i en instruktion. Huvudreglerna om tystnadsplikt till skydd för privata intressen finns i *lov 10 februar 1967 om behandlingmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven). I 13 § forvaltningsloven första stycket stadgas tystnadsplikt för tjänstemän i förhållande till upplysningar om personliga förhållanden och vissa affärs- och driftshemligheter.

Bestämmelser om tystnadsplikt som har till syfte att skydda offentliga intressen finns spridda i lagstiftningen. Förvaltningsmyndigheterna föreskriver dock i stor utsträckning själva tystnadspliktbestämmelser i generella eller individuella instruktioner. I praxis tar detta sig uttryck i att dokumenten stämplas "hemlig".

Sikkerhetinstruksen och *beskyttelseinstruksen*, som båda gäller enligt en kongelig resolusjon 17 mars 1972, ger generella föreskrifter om gradering av dokument. Sikkerhetsinstruksen gäller vid behandling av dokument som innehåller upplysningar som är av betydelse för rikets säkerhet eller det internationella försvarssamarbetet eller som är av särskild betydelse för förhållandet till främmande makter. Beskyttelseinstruksen gäller för handlingar som behöver skyddas av andra grunder. I 3 § beskyttelseinstruksen stadgas att gradering av ett dokument får bara göras när det kan undantas från offentlighet enligt offentlighetslagen.

Tystnadsplikten enligt forvaltningsloven upphör efter 60 år om annat inte föreskrivs. För sekretessbelagda dokument är huvudregeln att sekretessen upphör senast efter 30 år (4 a § sikkerhetsinstruksen och 5 a § beskyttelseinstruksen).

Sanktioner

En offentlig tjänsteman som bryter mot en tystnadsplikt som följer av lag eller giltig instruktion, kan straffas med böter eller fängelse i sex månader (straffloven 22 maj 1902 nr 10 § 121). Det finns också straffbestämmelser i speciallagstiftningen.

Meddelarfrihet

Norsk rätt har inte några regler som motsvarar de svenska om meddelarfrihet. Det finns bara som nämnts bestämmelser om tystnadsplikt som hindrar att upplysningar lämnas till allmänheten. Det finns inte heller några generella bestämmelser om att en tjänsteman som lämnat hemliga upplysningar har rätt till anonymitetsskydd.

Något förbud att efterforska vem som lämnat sådana upplysningar finns inte. Massmedia har dock en viss rätt att skydda sina källor. Det finns bl.a. begränsningar i vittnesplikten enligt lov 13 august 1915 nr 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) 209 § och i lov 22 maj 1981 nr 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprocessloven) 125 §.

Ett EU-medlemskap

Vad utredningen erfarit föranleder EU-förhandlingarna inte någon revision av offentlighetslagstiftningen i Norge.

4.4 Finland

Enligt *regeringsformen* för Finland den 17 juli 1919 äger finsk medborgare ordets frihet samt rättighet att genom tryck utge skrift eller bildlig framställning utan att hinder härför må i förväg läggas (10 §). Stadganden angående dessa rättigheters utövning utfärdas genom lag.

Allmänna handlingars offentlighet

Enligt *lagen om allmänna handlingars offentlighet den 9 februari 1951* är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och handlingen är upprättad och utfärdad av eller insänd till en myndigheten.

Vad som stadgas om allmänna handlingar gäller även för upptagningar som är avsedda att avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniska hjälpmedel.

Med myndighet avses enligt *lagen om allmänna handlingars offentlighet* statens, kommunens och kyrkans samt annat självstyrelsesamfunds myndigheter.

Offentlig blir

- anteckning i officiell förteckning omedelbart då den införts
- protokoll då det justerats,
- expedition och skriftväxling mellan myndigheterna då den skrivits under eller, där utslag ges efter anslag, då det skall utges samt
- till myndighet inkommen enskild handling, så snart den tagits emot av myndigheten.

En teknisk upptagning blir offentlig i enlighet med vad som stadgas om motsvarande handling. En teknisk upptagning anses vara färdig tidigast när den med tekniska hjälpmedel är tillgänglig för myndigheten.

Handling som är under utarbetande hos myndighet är inte att anse som offentlig, inte heller inom myndigheten upprättat förslag, utkast, betänkande, utlåtande, promemoria eller annan utredning.

Var och en har rätt att få del av en allmän handling som är offentlig (6 §). Ur handlingar som ännu inte är offentliga, får uppgifter inte lämnas utan myndighetens tillstånd.

Myndighet skall på begäran lämna officiell avskrift av eller utdrag ur offentlig handling eller, där så är lämpligt, lämna ut handling för läsning och avskrivning hos myndigheten. Uppgifter ur tekniska upptagningar lämnas så att myndigheten upplåter sådana apparater som behövs för att läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta upptagningen eller så att uppgifterna lämnas skriftligen. Med tillstånd av myndigheten kan uppgifterna även lämnas genom kopior av upptagningen eller genom teknisk anslutning.

Då endast viss del av handlingen skall hållas hemlig, bör hos ämbetsverk eller myndighet handlingen vara tillgänglig, såvitt det kan ske utan yppande av den del, som skall hemlighållas.

En myndighet får av den som begär uppgifter inte kräva att han styrker sin identitet eller uppger för vilket syfte uppgifterna begärs, om inte detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna utöva sin prövningsrätt eller för att utreda om uppgiften enligt lag får lämnas ut.

Vägrar en tjänsteman att i enlighet med vad som stadgas i denna lag lämna uppgift ur en handling, har den som begär uppgiften rätt att få ärendet prövat av myndigheten. Över myndighetens avgörande har sökanden rätt att anföra besvär i den ordning som i allmänhet gäller för sökande av ändring i denna myndighets beslut. Om ett sådant fullföljdsförfarande inte finns, får besvär anföras hos den myndighet under vilken den beslutsfattande myndigheten lyder och, om sådan inte finns, över en statlig myndighets avgörande hos högsta förvaltningsdomstolen samt över annan myndighets avgörande hos länsrätten.

Myndigheten skall ofördröjligen behandla en begäran att få ta del av en allmän handling.

Handlingar som skall hållas hemliga

Ärende eller handling skall hållas hemlig om så stadgas i lag. Genom förordning kan stadgas att ett ärende eller en handling skall hemlighållas bl.a. om detta påkallas av statens säkerhet eller dess förhållande till främmande makter.

Justitieministern har den 22 december 1951 i förordning N:o 650 innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet stadgat att bl.a. statsrådets utrikesutskotts handlingar och Finlands utrikesrepresentations politiska rapporter, urkunder rörande underhandlingar med främmande makter om politiska och ekonomiska förhållanden, chiffertelegram angående utrikesförvaltningen, ävensom handlingar beträffande finska statens och dess medborgares förhållanden till utländska myndigheter och medborgare, vilkas offentliggörande kunde försvåra statens förhållande till utländska makter, skall hållas hemliga.

Det må vidare stadgas eller förordnas att handling blir offentlig först efter utgången av viss tid eller sedan ärende, vartill den hör, slutbehandlats.

Partsoffentlighet

Även om en handling inte är offentlig har part rätt att få uppgift ur handling som kan eller har kunnat inverka på handläggningen av ärendet. Myndighet kan dock vägra lämna uppgift ur t.ex. föredragningspromemoria innan ärendet avgjorts.

Sekretesstid

Hemlighållande av handling upphör, då därför i lag, förordning eller förordnande fastställd tid gått ut eller då myndighet, som förordnat att handling skall hemlighållas eller därmed jämställd eller högre myndighet, som bekommit handlingen för handläggning återkallar förordnandet.

Om inte annat förordnats blir allmänna handlingar offentliga efter 25 år från den dag handlingen är daterad eller upprättad. Statsrådet kan dock förordna att handling skall hemlighållas längre, dock inte längre än 50 år. Vad gäller utrikessekretessen är huvudregeln numera att handlingar som är att hänföra till tiden före den 1 januari 1957 nu är öppna, medan för tiden därefter sekretess gäller i högst 40 år mot tidigare 50 år.

Tystnadsplikt

I förordning (N:o 485) om utrikesförvaltningen den 31 maj 1990 stadgas om tystnadsplikt för tjänstemän och andra arbetstagare inom utrikesförvaltningen. Dessa skall då de träder i utrikesförvaltningens tjänst utan dröjsmål avge en skriftlig försäkran om att de inte utan vederbörligt tillstånd för utomstående eller för andra i utrikesförvaltningens tjänst kommer att röja och inte heller till egens eller annans nytta använda någon sådan omständighet som rör utrikesförvaltningen eller hör till dess verksamhetsområde och som är betecknad såsom hemlig eller konfidentiell eller som på grund av sakens natur uppenbarligen inte heller annars får röjas. Denna tystnadsplikt upphör inte då anställningsförhållandet upphör.

Vidare skall den som är i utrikesförvaltningens tjänst och som på tjänstens vägnar ämnar uttala sig i viktiga frågor som berör Finlands förhållanden till främmande stater, för sin framställning utverka tillstånd av avdelningschefen eller beskickningschefen.

I enlighet med statstjänstemannalagen (755/24.10.1986) får en tjänsteman inte utnyttja, ej heller olovligen för annan röja sådan omständighet i tjänsten som kommit till hans kännedom och som enligt vad som stadgas eller bestämts skall hållas hemlig eller som gäller annans hälsotillstånd eller som på grund av sakens beskaffenhet annars uppenbarligen inte får röjas.

I 40 kap. 5 § strafflagen finns bestämmelser om brott mot tystnadsplikt och brott mot tystnadsplikt av oaktsamhet. I 6 § stadgas straff för olovligt röjande av uppgift i eller om handling.

Meddelarfrihet

I den finska offentlighetslagen ingår ingen motsvarighet till den svenska meddelarfriheten. Enligt 17 kap. 24 § 2 mom. rättegångsbalken får dock utgivare eller huvudredaktör av periodisk trycksrift undandra sig att besvara frågan om vem som lämnat uppgifter på vilka i skriften ingående artikel eller meddelande grundar sig.

Reformarbete

Justitiedepartementet tillsatte den 7 februari 1990 en kommission för att se över offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Kommissionens uppgift var att individualisera problemen i den gällande lagstiftningen om handlingars offentlighet och sekretess samt om informationsutbyte mellan myndigheter. Det var också kommissionens uppgift att definiera enligt vilka principer

gränserna för handlingars offentlighet skall fastställas och på vilka grunder och i vilken utsträckning handlingar skall beläggas med sekretess. Vidare skulle kommissionen reda ut i vilken mån det är möjligt att öka offentligheten i fråga om ärenden som är under beredning. Det hörde också till kommissionens uppgifter att fastställa huruvida sekretesslagstiftningen i första hand skall göras klarare i lagstiftningen för de olika förvaltningsgrenarna genom att de allmänna grunderna för överlåtelse av sekretessbelagda uppgifter endast anges i den allmänna lagstiftningen eller genom att samla sekretessbestämmelserna i en enhetlig lag.

Offentlighetskommissionen har i sitt betänkande Revision av offentlighetslagstiftningen (1992:9) gjort en totalrevision av offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Utgångspunkten i förslaget är att ett grundläggande stadgande om offentlighet förs in i regeringsformen och att detaljerna för offentligheten stadgas i lag. Detsamma gäller undantagen för offentlighet, dvs. sekretess. Det innebär att det inte längre skall vara möjligt att genom förordning stadga om sekretess.

Myndigheters dokument delas in i offentliga, icke offentliga och hemliga dokument. Icke offentliga dokument blir offentliga när de blivit klara eller när behandlingen av ärendet i fråga avslutats. Begreppet allmän handling föreslås slopas och ersättas med dokument som en myndighet innehar eller kan förfoga över.

Den föreslagna offentlighetslagen skall tillämpas på dokument som en myndighet innehar eller kan förfoga över.

Det föreslås vidare att offentligheten vid beredning ökas så att dokument blir offentliga när behandlingen av ett ärende upphör. Dock kan en myndighet efter prövning lämna ut uppgifter om ett dokument redan innan det är offentligt. Offentligheten vid beredning ökas också av att bl.a. funktionellt självständiga arbetsgrupper är myndigheter enligt lagens mening.

Om undantag från offentlighet, dvs. sekretess, kan enligt förslaget endast stadgas genom lag. I lagen räknas de viktiga allmänna och enskilda intressen upp i fråga om vilka offentligheten skall begränsas. Dessa är bl.a. statens säkerhet och skötseln av statens internationella relationer.

Det föreslås att i offentlighetslagen också skall stadgas om tystnadsplikt för personer i en myndighets tjänst och med förtroendeuppdrag vid en myndighet. Tystnadsplikten skall till sina grunder vara kongruent med dokumentsekretessen.

En del av offentlighetslagens sekretessregler är sådana att de dokument som nämns skall hållas hemliga utan särskilda villkor. I andra stadganden förutsätts myndigheterna för varje enskilt dokument bedöma också vilken skada som orsakas om uppgiften lämnas. De skaderekvisit som föreslås direkta eller omvända.

Vidare har man beträffande partsoffentligheten lämnat förslag att en part har rätt att få uppgifter om ett dokument som kan eller har kunnat inverka på behandling av ett ärende som gäller honom. En parts rätt att få del av uppgifter kan dock begränsas på grunder som bestäms närmare i lagförslaget.

Det föreslås också att offentlighetslagen skall innehålla allmänna stadganden om myndigheters rätt att få uppgifter om sekretessbelagda dokument av andra myndigheter i vissa typiska fall. Dessutom föreslås en restriktiv klausul med stöd av vilken myndigheterna har rätt att få sekretessbelagda uppgifter också i andra fall. I övrigt får regleringen av myndigheternas rätt till information bli beroende av speciallagstiftningen.

I offentlighetslagen skall också stadgas om det förfarande enligt vilket uppgifter om ett dokument lämnas. Det föreslås att i lagen förs in stadganden bl.a. om av vilka myndigheter uppgifter kan begäras, hur uppgifterna skall lämnas, hur en myndighets dokument skall registreras eller organiseras samt hur ändring får sökas i ett beslut genom vilket en myndighet har vägrat att lämna de begärda uppgifterna.

I offentlighetslagen skall också ingå stadganden om myndigheters skyldighet att självmant lämna information.

Det är ännu oklart när reformen, som för närvarande är under beredning i Justitiedepartementet, kan nå riksdagens bord i form av en proposition. Ambitionen är dock att frågan skall kunna behandlas av den sittande riksdagen, vilket i praktiken innebär att en proposition måste lämnas senast i mars/april 1994.

Ett EU-medlemskap

Vad utredningen erfarit föranleder de pågående EU-förhandlingarna inte någon revision av offentlighetslagstiftningen i Finland.

5 Offentlighet och sekretess i EU

5.1 Inledning

Traditionerna i fråga om offentlighet och sekretess varierar mellan olika EU-stater. Rättsområdet som sådant faller inte inom EU:s kompetens och gemenskapen ställer följaktligen inte krav på att de nationella reglerna skall harmoniseras.

Vad gäller verksamheten inom EU:s institutioner finns drag av såväl öppenhet som slutenhet. Ser man till det löpande arbetet i EU-organen är det sällan svårt att få tillgång till relevant material. Allgårdh-Jacobson-Norberg noterar i sin bok EG och EG-rätten att den faktiska öppenheten är betydande (s. 169 not. 25):

Med den struktur som Gemenskapen har är det uppenbart att informationsströmmen är mycket stor både till och från nationella och oberoende experter. Läckorna är så omfattande att kommissions-tjänstemän själva brukar säga att de sitter i glashus. I förhandlingssammanhang är det snarare regel än undantag att Kommissionens motpart har tillgång till det mandat varmed Rådet har fastställt förhandlingsmålen för Kommissionen.

Formellt sett kan Kommissionen vägra lämna ut material innan ett formellt förslag har framlagts. Det kan ske genom hänvisning till att medlemsstaterna officiellt underrättats först i det läget. Samtidigt har ofta nationella experter deltagit i arbetet med förslaget och arbetsmarknadens parter har många gånger beretts tillfälle att yttra sig över planerad lagstiftning innan ett förslag läggs fram av Kommissionen.

På senare år har flera beslut fattats i syfte att öka allmänhetens insyn i EG:s arbete. Ett viktigt steg i denna riktning är rådets antagande av en uppförandekod "Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents" den 6 december 1993. I denna slås fast att allmänheten skall ha största möjliga insyn i dokument som förvaras hos kommissionen och rådet. Från denna huvudregel görs undantag för sådana uppgifter som rör t.ex. allmän säkerhet, privatlivets helgd och affärshemligheter. Jag redogör närmare för förslaget nedan.

I enskilda direktiv finns också regler som avser att säkerställa öppenhet och insyn i beslutsprocessen. Detta gäller t.ex. på miljöområdet.

Samtidigt finns också i gemenskapsrätten viktiga inslag av slutenhet. Sådana ingår såväl i primärrätten som i regelverk inom de olika sakområdena. EG:s sekretessregler är i stor utsträckning direkt tillämpliga och måste således respekteras även inom medlemsländerna.

En principiellt viktig skillnad mellan den svenska handlingsoffentligheten och öppenheten inom EU har varit att man i Sverige har rätt att

skaffa upplysningar efter eget val, medan man fram till dess uppförandedekoden antagits har varit beroende av olika tjänstemäns godtycke för att få uppgifter ur dokument hos kommissionen och rådet.

I det följande avsnittet lämnas en översiktlig beskrivning av den politiska beslutsprocessen inom EU och det gemenskapsrättsliga regelverket (avsnitt 5.2). Därefter redogörs för rättsläget inom EU (avsnitt 5.3). I det avslutande avsnittet behandlas regler om offentliggörande och publicering (avsnitt 5.4).

5.2 EU:s berednings- och beslutsprocess

Den politiska beslutsprocessen startar i *EG-kommissionen*. Den tar det initiativ till en rättsakt som normalt utgör en förutsättning för rådets agerande. Inspirationen kan komma från Europaparlamentet, en medlemsstat eller en intresseorganisation, men det är kommissionen själv som inom de fördragsmässiga ramarna bestämmer om och när ett förslag skall läggas. Rådet har dock enligt artikel 152 i Romfördraget rätt att anmoda kommissionen att företa utredningar som rådet finner nödvändiga för att förverkliga de gemensamma målen samt att förelägga rådet lämpliga förslag.

Förslagen utarbetas inom kommissionens generalsekretariat och generaldirektorat. Ibland anlitas utomstående expertis (oberoende konsulter), t.ex. från ett rättsvetenskapligt institut för att utföra erforderliga utredningar. I några fall föreskrivs i Romfördraget att kommissionen innan ett förslag läggs fram skall höra något annat organ, t.ex. Monetära kommittén enligt artikel 69 i Romfördraget. Kommissionen har därutöver formella och informella kontakter med Europaparlamentets utskott och med Ekonomiska och sociala kommittén. Vidare blir utkast till förslag ofta föremål för överväganden i särskilda expertkommittéer med företrädare från kommissionen, experter från medlemsländerna och företrädare för intresseorganisationer. Utkast till förslag kan också delges nationella tjänstemän inom statsförvaltningarna för synpunkter. Sådana kontakter förekommer också mellan kommissionen och företrädare för de intresseorganisationer som kan beröras av ett förslag. Genom dessa omfattande kontakter får kommissionen ett mångsidigt underlag och en viss politisk och intressemässig förankring av sina förslag.

Även kommissionen har på en rad områden tillagts befogenhet att på egen hand fatta bindande beslut och utfärda rättsakter. På några få områden anges dessa befogenheter i de grundläggande fördragen, t.ex. i fråga om konkurrenspolitiken och rätten att förvalta EU:s budget samt företräda gemenskaperna vid förhandlingar med tredje land. I övriga fall har kommissionens befogenheter sin grund i att rådet delegerat sin beslutskompetens till kommissionen. Det kan röra sig om kompetens att på eget initiativ utfärda generella rättsakter och att utfärda tillämpningsföreskrifter till sådan lagstiftning som har beslutats av rådet. Enligt artikel 145 i Romfördraget skall rådet, för att säkerställa fördragets syften i

enlighet med dess bestämmelser, bl.a. ge kommissionen befogenhet att, i de rättsakter som rådet antar, verkställa de regler rådet fastställer. För de fall rådet delegerat vissa beslutsbefogenheter till kommissionen har det utvecklats en särskild beslutsordning. Kommissionen skall för att tillförsäkra medlemsstaterna och rådet ett visst inflytande lägga fram sitt förslag till åtgärder för särskilda kommittéer, sammansatta av företrädare för medlemsstaterna och med ordförande från kommissionen. Denna beslutsordning benämns inom EG för *committology*, i Sverige översatt med *kommittologin* eller *EG:s kommittésystem*.

■ Kommissionen sammanträder en gång i veckan och fattar beslut med en majoritet av sina 17 medlemmar. Kommissionens beslut går sedan vidare till rådet. I de fall kommissionen tillagts befogenhet att själv fatta beslut överlämnas kommissionens förslag enligt en särskild beslutsordning till en särskild kommitté för yttrande.

■ När kommissionen lämnat ett förslag till ny rättsakt till rådet går förslaget ut på remiss. Till en del är detta obligatoriskt, nämligen i de fall där fördragen föreskriver att Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt något annat organ skall höras över kommissionens förslag. Härutöver hör rådet de organ som det finner lämpligt. I samband med att förslaget går ut på remiss påbörjas beredningen inom rådet av Coreper, De ständiga företrädarnas kommitté. Enligt artikel 151 i Maastrichtfördraget skall Coreper förbereda rådets arbete och utföra vad rådet uppdrar åt kommittéen. Med hjälp av ett stort antal arbetsgrupper, sammansatta av tjänstemän från medlemsländernas ständiga representationer i Bryssel och från regeringskanslierna, vilka i sin tur har kontakter med berörda parter i samhällslivet, går Coreper igenom kommissionens förslag till rådsbeslut och jämkar samman medlemsländernas regeringars ståndpunkter.

■ Rådets beslut skall beroende på frågans art fattas med enkel majoritet, med kvalificerad majoritet eller enhälligt.

■ Grundmodellen för beslut om bl.a. förordningar och direktiv är att beslut fattas av rådet på förslag av kommissionen och efter hörande av parlamentet. Detta förfarande har tillämpats sedan gemenskaperna tillkom. Genom Enhetsakten infördes, som en påbyggnad på denna grundmodell, samarbetsförfarandet, som ger parlamentet ett något större inflytande. Maastrichtfördraget innehåller bestämmelser om ett nytt förfarande, medbeslutandeförfarandet, vilket ger parlamentet möjlighet till ett vidgat inflytande.

Innan jag övergår till att redogöra för rättsläget inom gemenskapsrätten och de olika bestämmelserna om sekretess finns det skäl att kort nämna något om EG:s regelverk.

EG:s regelverk

Gemenskapsrätten består av fördragen och anslutningsfördragen, ett stort antal rättsakter, EG-domstolens rättspraxis och av internationella avtal som EG ingått. Den s.k. *primärrätten* består av de grundläggande fördragen med därtill hörande protokoll och bilagor samt senare ändringar och de anslutningsfördrag som ingåtts med nytillkomna medlemsstater. Till primär-

rätten brukar också räknas gemenskapernas mellanstatliga överenskommelser och andra avtal som binder EG. Den *sekundära EG-rätten* består av de rättsakter som antagits av EG:s institutioner. Hit räknas i första hand förordningar, direktiv och beslut, men också rekommendationer och tillkännagivanden.

Artikel 189 i Romfördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget anger tre *bindande rättsakter* som rådet och kommissionen kan besluta. Det är *förordningar, direktiv* och *beslut*. Förordningar är direkt tillämpliga i medlemsländerna och används när det krävs en enhetlig reglering inom hela gemenskapen. Direktiv riktar sig till medlemsländerna och anger ett visst resultat som skall uppnås inom en bestämd tid. Gemenskaperna låter emellertid medlemsländerna själva bestämma form och tillvägagångssätt för det nationella införlivandet. Beslut är bindande för dem som de är riktade till.

Det finns också *icke bindande rättsakter*, t.ex. *rekommendationer* och *yttranden*, vilka också nämns i artikel 189 i Romfördraget.

EG:s rättsakter gäller ibland omedelbart i medlemsländerna på samma sätt som nationell rätt. Man brukar då säga att rättsakten är *direkt tillämplig*, eftersom den skall tillämpas utan mellankommande nationell rättsbildning.

EG-rättens bestämmelser av normgivningskaraktär är oftast direkt tillämpliga. Enligt artikel 189 i Romfördraget skall en förordning ha allmän giltighet och den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningar träder i kraft uteslutande genom att de publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Enligt EG-domstolens praxis är alla metoder för att införliva förordningar oförenliga med fördraget och innebär ett hinder för förordningarnas direkta effekt och en fara för deras samtidiga och enhetliga tillämpning inom hela gemenskapen.

Vissa bestämmelser har också s.k. *direkt effekt*, varmed avses att de grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter. Det saknar betydelse om rättsakten formellt riktar sig till enskilda eller till medlemsländerna. För att en bestämmelse skall ha direkt effekt krävs att den är klar och entydig. Den måste vidare vara ovillkorlig och inte lämna utrymme för någon diskretion vid medlemsstaternas eller gemenskapernas införlivning av den.

Bestämmelser i fördragen eller i direktiv kan ha direkt effekt om de är tillräckligt klara och precisa.

Förordningar är, som tidigare konstaterats, enligt artikel 189 i Romfördraget direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De har då också som regel direkt effekt. Det kan dock förekomma att en bestämmelse inte uppfyller kraven på ovillkorlighet eller precision utan vidare åtgärder.

5.3 Allmänt om offentlighet och sekretess

Rättsläget

EU tillämpar i dag inte någon generell offentlighetsprincip. Man kan dock säga att rådet och kommissionen sedan de genomfört de av rådet antagna principerna i "Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents" närmar sig våra regler om handlingsoffentlighet.

De grundläggande *fördragen* innehåller dock vissa artiklar som anknyter till allmänhetens möjlighet till insyn i gemenskaperna. Bland dessa bestämmelser kan nämnas följande.

I artikel 214 i Romfördraget ges en allmän regel om tystnadsplikt för gemenskapens medlemmar i institutionerna och kommittéer, tjänstemän och övriga anställda. Artikel 223 i Romfördraget stadgar att ingen medlemsstat skall vara förpliktad att lämna upplysningar, vilkas utlämnande den anser strida mot egna väsentliga intressen. Enligt artikel 191 i Romfördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget skall förordningar och vissa direktiv och beslut offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och andra direktiv och beslut skall delges dem som de riktas till. Vidare skall förordningar, direktiv och beslut som har antagits gemensamt av Europaparlamentet och rådet samt sådana rättsakter som har antagits av rådet eller kommissionen vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som enligt fördraget skall inhämtas (artikel 190 i Romfördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget).

Enligt artikel 13 i Euratomfördraget skall kommissionen lämna medlemsstater, personer och företag sådan information som gemenskapen har fått och som inte faller under bestämmelserna i artikel 12, oavsett om informationen kommer från gemenskapens forskningsprogram eller har lämnats gemenskapen med fri dispositionsrätt. Kommissionen kan uppställa som villkor för att lämna sådan information, att denna förblir konfidentiell och inte vidarebefordras till tredje man. Om kommissionen har fått viss information på villkor som inskränker dess användning och spridning - till exempel s.k. klassificerad information - får kommissionen lämna informationen endast om kommissionen säkerställer att inskränkningarna respekteras. Sådan information som gemenskapen får när den genomför sitt forskningsprogram och vars röjande är ägnat att skada en eller flera medlemsstaters försvarsintressen, skall vara sekretessbelagd i enlighet med villkor som föreskrivs i artikel 24 i Euratomfördraget. Vidare föreskriver artikel 194 i Euratomfördraget en långtgående tystnadsplikt för gemenskapens medlemmar i institutionerna och kommittéer, gemenskapens tjänstemän och övriga anställda samt alla andra personer.

Artikel F i Maastrichtfördraget stadgar att Europeiska unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, så som de garanteras i Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Inom primärrätten finns också regler om att vissa organ skall höras innan beslut fattas.

Det finns också inom *sekundärrätten* bestämmelser om tystnadsplikt för berörda EG-tjänstemän och eller för funktionärer vid nationella tillsynsmyndigheter. Dessa bestämmelser brukar vara mycket allmänt hållna. De kan t.ex. säga att tystnadsplikt råder i fråga om sekretessbelagd information utan att det talas om vilken information som skall vara sekretessbelagd.

I arkivförordningen, 83/354/EEG, finns bestämmelser om allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv. Vidare finns det i säkerhetsförordningen, 58/3/Euratom, bestämmelser om hemligstämpling och säkerhetsåtgärder tillämpliga på information hos gemenskapen och på kommunikation med medlemsstaterna i den mån artiklarna 24 och 25 i Euratomfördraget är tillämpliga. I sammanhanget kan också nämnas rådsförordningen, 90/1588/EEG, Euratom, angående överföring av konfidentiell statistik till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, som bl.a. syftar till att garantera att nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa sekretessen av överförda konfidentiella uppgifter.

Det finns också skäl att nämna rådets direktiv den 7 juni 1990 om fri tillgång till miljöupplysningar. Syftet med detta direktiv är att säkerställa rätten att ta del av och sprida de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter och bestämma de grundläggande förutsättningar och villkor som skall vara uppfyllda för att sådana uppgifter skall lämnas ut. Med undantag för särskilt angivna fall skall medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter åläggs att lämna ut uppgifter om miljön till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran och utan att kräva att skälen för begäran anges.

Institutionerna har även *internt* reglerat hur information, handlingar och upplysningar skall hanteras. Grundläggande bestämmelser om tystnadsplikt finns i Tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna (the Staff Regulations for officials of the European Communities). I stadgan finns även bestämmelser om hantering av hemligstämplad information och disciplinära sanktioner vid brott mot bl.a. tystnadspliktsbestämmelserna. I ett internt kommissionsbeslut från den 7 juli 1986 finns bestämmelser om hemligstämplade dokument och säkerhetsåtgärder (Décision de la Commission du 7 juillet 1986 relative aux documents classifiés et aux mesures de sécurité applicables à ces documents). Bestämmelserna skall tillförsäkra att dokument erhåller vederbörlig hemligstämpling. Beslutet innehåller också regler om sekretessgradering och upphävande av sekretess.

I rådet har sekretess hittills i princip varit huvudregeln. Enligt rådets arbetsordning gäller tystnadsplikt beträffande rådets förhandlingar om rådet inte beslutar annat. Vidare har dokument som upprättats i anslutning till rådets sammanträden omfattats av sekretess.

Som tidigare nämnts antog rådet den 6 december 1993 en uppförandedekod, *bilaga B*. Genom beslutet slås fast att allmänheten skall ha största möjliga insyn i dokument förvarade hos kommissionen och rådet. Från denna huvudregel görs undantag av hänsyn till t.ex. allmän säkerhet,

privatlivets helgd och affärshemligheter. En ansökan om att få ta del av handlingar skall enligt principförklaringen vara skriftlig. En begäran att få ut ett dokument från en sekundär källa skall hänvisas till dess ursprungliga uppgiftslämnare. Avslagsbeslut skall vara motiverade och ha fullföljdshänvisning. Det berörda EG-organet kan vidare föreskriva att den som får ut en handling inte får sprida den i kommersiellt syfte. En ansökan skall besvaras inom en månad.

Rådet antog de nu angivna principerna den 1 januari 1994 genom rådsbeslut (93/731/EC) on public access to Council documents, *bilaga C*. Kommissionen tillämpar sedan den 15 februari 1994 de av rådet antagna principerna, *bilaga D*.

Efter två år skall det ske en utvärdering.

Nederländerna beslöt den 4 februari 1994 att starta en juridisk process för att få EG-domstolen att upphäva beslutet om uppförandekoden den 6 december 1993. Nederländerna är missnöjt med att information även kan hemlighållas med den vaga motiveringen att "begäran som strider mot institutionernas effektivitet och goda ordning" och röstade emot förslaget i rådet. Talan mot ministerrådet baseras på artikel 173 i Romfördraget. Nederländerna hävdar att beslutet borde ha krävt enhällig uppslutning men felaktigt togs med enbart kvalificerad majoritet.

Vidare har bl.a. från massmedia framförts kritik mot att uppförandekoden inte omfattar institutionernas diariéer och arkiv.

Europaparlamentet välkomnar inriktningen mot en större öppenhet inom EU och har i "Resolution on the state of enlargement negotiations with Austria, Sweden, Finland and Norway" från februari 1994 bl.a. yttrat att Europaparlamentet

Välkomnar att kandidatländerna har en lång tradition av öppenhet i statsskicket; är övertygat om att de som fullvärdiga medlemmar aktivt kommer att bidra till de nuvarande medlemsstaternas strävanden att göra unionens institutioner mer öppna och demokratiska. ---

Information

EG har vidare enligt fördragen skyldighet att informera allmänheten om aktiviteter och beslut. EG har också behov av att förankra sin politik hos medborgarna i medlemsländerna. Därför förs en aktiv informationspolitik. Exempel i de pågående ansträngningarna att vidga informationen är att:

- kommissionen skall publicera alla dokument av allmänt intresse,
- kommissionen skall låta olika intressegrupperingar i större utsträckning delta i att utarbeta förslag till rättsakter,
- kommissionsledamöterna skall hålla fler presskonferenser,
- kommissionen skall inrätta en strategigrupp med uppgift att förbättra informationen,
- samarbetet mellan kommissionens generaldirektorat för information (DG X) och övriga generaldirektorat skall effektiviseras,
- ett råd för informationsfrågor med bl.a. representanter för pressen skall inrättas,

- EG:s rättsakter skall skrivas klarare och enklare,
- rådet skall ge ut mer skriftlig bakgrundsinformation före och efter rådsmöten,
- datainformationssystemet CELEX skall ses över.

I medlemsländernas huvudstäder har kommissionen och Europaparlamentet egna informationskontor och bibliotek, vilka ger ut tidskrifter och annat informationsmaterial för allmänhet och press. Sedan år 1989 har kommissionen en delegation och informationstjänst även i Stockholm.

Gemenskapen har vidare år 1969 inrättat ett särskilt kontor för de Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. Detta kontor är ett gemensamt serviceorgan för tryckning, översättning, utgivning och distribution främst för institutionerna. Kontoret lyder under kommissionen, medan finansieringen är fördelad på de olika institutionerna. Kommissionen har för sin egen utgivning inrättat ett eget samordningsorgan med representanter från de generaldirektorat som har budgetansvar för publicering. För den som vill ta ytterligare del av EG:s informationspolitik hänvisas till Kerstin Ljungbergs bok EG-dokumentationen, Falköping 1993.

5.3.1 Regler om tystnadsplikt

(i) Artikel 214 i Romfördraget

För att gemenskapen skall få och kunna förfoga över information, som den har behov av för att fullgöra sina uppgifter, har det varit nödvändigt att den kan garantera dem som lämnar upplysningar ett effektivt skydd mot en otillbörlig spridning.

I artikel 214 i Romfördraget finns det en allmän regel om tystnadsplikt för gemenskapernas tjänstemän och andra befattningshavare.

Medlemmarna av gemenskapens institutioner, medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen skall, 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.

Tystnadsplikten gäller för institutionernas medlemmar, kommittémedlemmar, tjänstemän och övriga anställda inom gemenskapen. Då medlemsländernas myndigheter utför uppgifter för gemenskapen och de i sitt arbete erhåller upplysningar av konfidentiell natur omfattas de således av tystnadsplikten i artikel 214. Även medlemsländernas representanter och ombud i gemenskapens olika kommittéer omfattas av denna tystnadspliktsbestämmelsen.

Begreppet "upplysningar som omfattas av tystnadsplikt" har ansetts vara av objektiv karaktär. Om informationen lämnats frivilligt eller inte, saknar i stort betydelse vid en bedömning av om lämnade upplysningar faller under tystnadsplikten. Likaså är det av ringa betydelse om informationen, så länge den inte offentliggjorts, är känd av flera personer. Tystnadsplikts-

begreppets objektiva karaktär hindrar inte att uppgiftslämnarens önskan har ett visst intresse. Det kan nämligen vara svårt att fastställa om spridningen av informationen kan leda till skada för uppgiftslämnaren eller tredje man. Man respekterar därför normalt uppgiftslämnarens begäran att informationen skall behandlas konfidentiellt. Så förhåller det sig t.ex. i fråga om skydd mot dumpning, då tystnadsplikt skall tillämpas på all information för vilken konfidentiell behandling begärts av den part som lämnat informationen.

Den rättspraxis som utredningen kunnat ta del av tyder på att artikel 214 hittills främst tillämpats beträffande uppgifter som rör affärs- och driftförhållanden för enskild eller uppgifter som i övrigt motsvaras av 8 kap. i den svenska sekretesslagen. Denna praxis rör uteslutande vad som skulle kunna konkretiseras som verkställighetsstadiet av EG:s arbete. Jag har däremot inte funnit några exempel på att artikel 214 har åberopats för att motverka insyn i EG:s politiska beredningsprocess.

En motsvarande regel om tystnadsplikt finns i *artikel 194 i Euratomfördraget*. Sistnämnda artikel ålägger därutöver medlemsstaterna att, på begäran av varje berörd medlemsstat eller av kommissionen, väcka talan mot var och en under dess jurisdiktion som begår ett brott mot tystnadsplikten i artikeln.

(ii) *Sekundärrätten*

Det finns också i sekundärrätten särskilda bestämmelser om tystnadsplikt, t.ex. föreskrifter som skyddar dem som lämnat in material eller material som framkommit genom undersökningar som kommissionen har företagit. Sådana föreskrifter finns bl.a. i artikel 20 i rådsförordningen 62/17/EEG om regler för konkurrens. Det finns också sekretessbestämmelser beträffande annan kontroll som skall utövas med stöd av EG-lagstiftningen, t.ex. om tillsyn av kreditinstitut och fondföretag samt kontroll av livsmedel.

Enligt flera förordningar och direktiv skall nationella tillsynsorgan utses. För anställda vid sådana tillsynsorgan, liksom ofta för de tidigare anställda, stadgas tystnadsplikt. Ofta anges att tystnadsplikten inte gäller i förhållande till andra myndigheter i medlemsstaten, antingen uttryckligen eller genom att det anges att en uppgift kan lämnas på grund av föreskrift i lag. Första och andra banksamordningsdirektivet (artikel 12 i direktivet 77/780/EEG och artikel 16 i direktivet 89/646/EEG) är exempel på sådana rättsakter.

Personer som är eller har varit anställda hos tillsynsmyndigheter samt revisorer och experter som är verksamma för myndighetens räkning skall enligt de nämnda direktiven vara bundna av tystnadsplikt. Tystnadsplikten innebär att förtrolig information som erhållits i tjänsten inte får röjas till någon annan person eller myndighet utom i sammandrag som omöjliggör identifikation av enskilda institut, med förbehåll för fall som omfattas av straffrättslig lagstiftning. Tystnadsplikten hindrar dock inte det informationsutbyte som förutsätts äga rum mellan medlemsländernas tillsynsmyndigheter. En tillsynsmyndighet som tar emot sekretessbelagd information

från ett annat lands tillsynsmyndighet skall emellertid se till att sekretessen för dessa uppgifter består. Den mottagna informationen får inte heller användas annat än för vissa begränsade ändamål. I vissa undantagsfall får sekretessbelagd information yppas oavsett om den inhämtas inom landet eller härrör från en medlemsstats tillsynsmyndighet. Undantag från sekretessen gäller vid civilrättsliga eller kommersiella förfaranden när ett kreditinstitut försatts i konkurs eller underkastas tvångslikvidation. Vidare gäller undantag från sekretessen i processammanhang, om något av tillsynsmyndighetens beslut har överklagats eller på annat sätt blivit föremål för rättslig åtgärd. Sekretessbelagd information får också i vissa fall lämnas till andra tillsynsmyndigheter inom samma sektor, till organ som handhar ett kreditinstituts konkurs eller likvidation, till personer som är ansvariga för obligatorisk revision av finansiella instituts räkenskaper och till centralbanker.

Inför EES-avtalets ikraftträdande har det skett en anpassning till EG:s rättssystem. Svenska förvaltningsmyndigheter inom ett antal speciella områden tillämpar därför redan nu EG-regler med tillhörande sekretessbestämmelser. För att möta behovet av vidgad sekretess har det beslutats om vissa ändringar i sekretesslagen (SFS 1992:1775). Ändringarna är dock inte särskilt omfattande, eftersom sekretesslagens regler i princip redan uppfyller de krav på sekretess avtalet ställer (prop. 1992/93:120).

(iii) EG-institutionernas interna regler om tystnadsplikt

Institutionerna har i tjänsteföreskrifterna (artikel 17 och artikel 19) reglerat tystnadsplikten för de anställda.

Artikel 17

Tjänstemannen skall iakttä största diskretion i fråga om alla fakta och all information som kommer till hans kännedom under eller i samband med hans tjänsteutövning; han skall inte på något sätt vidarebefordra dokument eller information, som inte är offentliggjord, till obehöriga personer. Denna skyldighet skall inte upphöra då den anställde lämnar sin anställning.

Tjänstemannen skall varken ensam eller i samarbete med andra utan den tillsättande myndighetens samtycke offentliggöra eller låta offentliggöra något som rör arbetet vid den gemenskap han tjänstgör vid. Ett sådant samtycke skall bara vägras då den planerade offentliggörelsen kan skada gemenskapernas intressen.

Artikel 19

Tjänstemannen skall inte av något skäl utan den tillsättande myndighetens samtycke vid rättegång lägga fram sådan information som han har tillgång till på grund av sin tjänsteställning. Ett sådant samtycke skall bara vägras när gemenskapens intresse så kräver, och om detta inte kan innebära

straffrättsliga påföljder för tjänstemannen. Denna skyldighet skall inte upphöra då tjänstemannen lämnar sin anställning.

Föregående stycke skall inte tillämpas då en tjänsteman eller före detta tjänsteman vittnar inför Europeiska gemenskapernas domstol eller vid en institutions ansvarsnämnd i talan som gäller anställda eller före detta anställda vid någon av de tre gemenskaperna.

Kommissionen har också genom beslut den 26 juli 1986 antagit anställningsvillkor för nationella experter, som är stationerade vid kommissionen. Även de nationella experterna är underkastade tystnadsplikt.

Hos kommissionen gäller vidare enligt praxis sekretess för kommissionens och kommittologikommittéernas interna överläggningar.

I **rådet** har sekretess hittills i princip varit huvudregeln. Enligt rådets arbetsordning (rådsbeslut 93/662/EC "Council's Rules of Procedure"), *bilaga E*, gäller tystnadsplikt beträffande rådets förhandlingar om inte rådet beslutar annat (artikel 5 i rådets arbetsordning).

Rådsmötena är inte offentliga utom när rådet debatterar sitt sexmånaders arbetsprogram och, om det är lämpligt, kommissionens årliga arbetsprogram. Dessa debatter skall sändas i television (artikel 6 i rådets arbetsordning). Rådet kan även i andra fall självt besluta att mötena skall vara offentliga.

Fram till helt nyligen var det också i princip hemligt hur varje medlemsland röstat i rådet. Rådet antog som nämnts den 6 december 1993 en ny arbetsordning. Den innehåller bl.a. bestämmelser om offentliggörande av hur man röstat vid rådsmötena. Enligt artikel 7 i arbetsordningen skall omröstning i rådet som regel offentliggöras när rådet antar förordningar, direktiv och beslut. En majoritet kan dock besluta att utfallet skall hemlighållas. I andra fall - såsom vid majoritetsbeslut under EU:s andra och tredje pelare - skall beslutet offentliggöras om ett medlemsland så begär och detta bifalls av en majoritet i rådet. Det bör i sammanhanget påpekas att omröstning i rådet tillhör undantagen. Som regel kommer ett förslag inte upp till beslut i rådet innan medlemsländerna funnit en kompromiss som samtliga kan acceptera.

Ytterligare en nyordning är att rådets s.k. gemensamma ståndpunkter enligt artiklarna 189b-c i Maastrichtfördraget skall publiceras (artikel 15 i arbetsordningen).

Bakgrunden till den nya arbetsordningen och den ovan nämnda uppförandekoden är den deklaration som antogs i anslutning till Maastrichtfördraget om att öka insynen i EU:s beslutsordning. Enligt deklarationen skall institutionernas demokratiska struktur stärkas och allmänhetens förtroende för förvaltningen öka genom denna större insyn.

5.3.2 Regler om handlingsoffentlighet

(i) Sekretessbestämmelser i Euratomfördraget

Sådan information som gemenskapen får när den genomför sitt forskningsprogram och vars röjande är ägnat att skada en eller flera medlemsstaters försvarsintresse, skall vara sekretessbelagd i enlighet med villkor som anges i artikel 24 i Euratomfördraget. Rådet har utfärdat en säkerhetsförordning, 58/3/Euratom, som med beaktande av bestämmelserna i artikel 24 i Euratomfördraget, bl.a. anger de olika sekretessgrader som skall tillämpas samt de säkerhetsåtgärder som skall vidtas för varje sådan åtgärd.

Enligt artikel 25 i Euratom skall medlemsstat under vissa förhållanden upplysa om behovet att av försvarshänsyn underkasta ansökan om patent eller nyttighetsmodell den grad av sekretess som staten anger. Kommissionen och medlemsstaterna är skyldiga att beakta de åtgärder som enligt säkerhetsförordningen krävs för den av ursprungsstaten begärda graden av sekretess; samtidigt skall sekretessens sannolika varaktighet uppges.

(ii) Sekundärrätten

I arkivförordningen 83/354/EEG om allmänhetens tillgång till den Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv finns vissa grundläggande bestämmelser om när handlingar blir offentliga. Det är av kommissionen upplyst att arkivförordningen gäller för handlingar även innan dessa arkiveras i det historiska arkivet, vilket är beläget i Florens.

Enligt huvudregeln blir handlingar offentliga trettio år efter den dag de utfärdats. Regeln har dock en rad viktiga undantag. Följande handlingar blir inte offentliga ens efter trettio år:

- handlingar som innehåller upplysningar om enskildas privatliv eller arbetsförhållanden,
- vissa handlingar inom Euratomområdet,
- handlingar som enligt andra regler, eller enligt den praxis som gäller hos de olika institutionerna, är hemliga och beträffande vilka sekretessen inte hävts,
- handlingar som, när de kom till en institutions kännedom, var sekretessbelagda av hänsyn till yrkes- eller affärshemlighet, om inte berörda personer eller företag underrättats om avsikten att häva sekretessen och underlåtit att inom en viss tidsfrist invända mot det.

I förordningen stadgas vidare att medlemsstaterna skall avstå från att offentliggöra handlingar i sin besittning som är hemliga och för vilka sekretessen inte har hävts.

1. Medlemsstaterna skall, på mindre stränga villkor än de som anges i artiklarna 1-5, avhålla sig från att offentliggöra dokument och handlingar som härrör från institutioner och som finns i deras offentliga arkiv, om dessa är belagda med sekretess.

2. Punkt 1 skall också gälla sådana dokument och medlemsstatshandlingar som helt eller delvis återger innehållet i de dokument och handlingar som avses i punkt 1.

Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Man kan emellertid ifrågasätta om artikel 6 i arkivförordningen är tillräckligt ovillkorligt utformad för att den skall anses ha direkt effekt.

(iii) EG-institutionernas interna regler om handlingssekretess

Institutionerna har internt reglerat hur handlingar bl.a. skall sekretessgraderas och gallras samt hur institutionen skall behandla handlingar från medlemsländer.

Kommissionens förslag till rättsakter som överlämnas till rådet är alltid offentliga. I samband med att ett förslag lämnas till rådet offentliggör kommissionen också ofta ett visst kommenterande material.

Vad gäller arbetet i de till kommissionen knutna kommittéerna när kommissionen utövar delegerad beslutanderätt i enlighet med en av rådet beslutad beslutsordning är som tidigare nämnts mötesreferat och individuella meningsskiljaktigheter från kommissionen och företrädarna från medlemsländerna förtroliga. Yttrandet från den särskilda kommittén biläggs dock kommissionens förslag till rådet.

Dokument som upprättas i anslutning till ett rådsbeslut har hittills som regel omfattats av sekretess. Hur denna princip förhåller sig till rådets beslut 93/731/EC "On public access to Council documents" får framtiden utvisa.

I Europaparlamentet är såväl handlingar som överläggningar enligt huvudregeln offentliga. Offentligheten gäller även promemorior som upprättats inom utskott.

Genom antagande av uppförandekoden har man etablerat en princip om handlingsoffentlighet hos rådet och kommissionen, se bilagorna D och E.

5.3.3 Sanktioner

En kränkning av tystnadsplikten enligt artikel 194 i Euratomfördraget skall i nationellt hänseende betraktas som ett brott mot dess tystnadspliktsbestämmelse.

En överträdelse av den professionella tystnadsplikten kan enligt tjänsteföreskrifterna (artikel 86) föranleda vissa disciplinära åtgärder.

1. Om en tjänsteman eller före detta tjänsteman uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att uppfylla de skyldigheter han har enligt dessa föreskrifter, skall detta medföra disciplinpåföljd.

2. Disciplinpåföljd skall vara en av följande:

- (a) skriftlig varning,*
- (b) reprimand,*
- (c) uppskjutande av uppflyttning i löneklass,*
- (d) nedflyttning i löneklass,*

- (e) nedflyttning i lönegrad,
 (f) avstängning från tjänsten och i lämpligt fall sänkning eller återkallande av rätt till ålderspension, dock skall konsekvenserna av detta inte drabba tjänstemannens förmånstagare,
 (g) om tjänstemannen avgått ur tjänsten, permanent eller temporärt återkallande av hela eller del av rätten till ålderspension, dock skall denna bestämmelse inte tillämpas så att den drabbar hans förmånstagare.

3. En överträdelse skall inte förorsaka mer än en disciplinpåföljd.

Om någon bryter mot en sekretessbestämmelse i samband med beslutsfattande i kommissionen eller i rådet och upplysningarna haft en avgörande inverkan på beslutet kan beslutet ogiltigförklaras av EG-domstolen.

Om det förekommer läckage bland tjänstemännen inom kommissionen har kommissionens säkerhetstjänst rätt att efterforska vem som lämnat ut ett dokument eller upplysningar. Säkerhetstjänsten har vidsträckta befogenheter och får t.ex. ta sig in i låsta skåp. Den får dock inte undersöka de nationella företrädarna i expertkommittéerna utan endast de som är anställda vid kommissionen.

EG förfogar dock inte över någon straffrättslig lagstiftning. De sanktioner som kan komma ifråga vid överträdelser av bestämmelser om tystnadsplikt är disciplinära åtgärder som avskedande, degradering i tjänsten, indragna pensionsrättigheter etc. Sanktionerna avgörs av en särskild disciplinnämnd (annex IX till tjänsteföreskrifterna). Enligt artikel 9 i tjänsteföreskrifterna skall varje institution inrätta en eller flera disciplinnämnder. Överprövning kan påkallas i Första instansrätten med rätt att överklaga till EG-domstolen. Såvitt jag kunnat finna har emellertid inte åtgärder av detta slag vidtagits mot någon tjänsteman med anledning av brott mot någon sekretessbestämmelse.

I säkerhetsförordningen, 58/3/Euratom, finns bestämmelser om en säkerhetsbyrå som bl.a. skall övervaka tillämpningen av förordningen.

Regeringsföreträdarna omfattas inte av EG:s disciplinära system. För det fall regeringsföreträdare bryter mot föreskriven tystnadsplikt kan kritik framföras till respektive medlemslands ständiga representation.

Om någon bryter mot sekretessbestämmelser inom sekundärrätten förutsätts nationella sanktionsbestämmelser reglera brott mot gemenskapens sekretessbestämmelser på samma sätt som brott mot en nationell sekretessbestämmelse. Kravet på nationella straffsanktioner kan framgå av själva förordningstexten eller följa av samarbetsförpliktelsen i artikel 5 i Romfördraget.

5.4 Regler om offentliggörande och publicering

Lagstiftningsarbetet inom EG har vidare gjort det nödvändigt att sörja för rättsakternas offentliggörande. Uttryckliga regler om publicering finns i artikel 191 i Romfördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget.

1. Förordningar, direktiv och beslut som har antagits i enlighet med det förfarande som anges i artikel 189b skall undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande och offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. De skall träda i kraft den dag som förordningarna anger eller, om ingen tidpunkt har angetts, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.
2. Rådets och kommissionens förordningar samt dessa institutioners direktiv som är riktade till samtliga medlemsländer skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas gemensamma tidning. De skall träda i kraft den dag som förordningen anger eller, om ingen tidpunkt har angetts, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.
3. Andra direktiv och beslut skall delges den som de riktas till och träda i kraft genom denna delgivning.

EG:s rättsakter publiceras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT). Denna omfattar sex delar:

- * L-serien
- * C-serien
- * S-serien
- * Bilaga. Förhandlingar i Europaparlamentet
- * Specialutgåva
- * Register

L-serien publiceras dagligen och innehåller enbart av gemenskaperna antagen lagstiftning. Titelbladet är en innehållsförteckning. Ett nummer av tidningen är indelat i två sektorer: en för rättsakter vars publicering är stadfäst i grundfördragen, och en för de övriga rättsakterna som enligt grundfördragen kräver endast delgivning till den det berör för att bli giltiga.

C-serien utkommer nästan dagligen och innehåller information från institutionerna och vissa andra EG-organ. På titelbladet finns det en innehållsförteckning och ett nummer är indelat i tre sektorer: information från institutionerna, lagförslag från kommissionen till rådet samt notiser.

S-serien utkommer nästan dagligen och innehåller utannonseringar av offentlig upphandling inom EG-länderna och kontrakt inom icke medlemsländerna som finansieras av någon av EG:s strukturfonder.

I *bilagan* redogörs för debatter, tal och inlägg i Europaparlamentet. Dessutom redovisas muntliga frågor och svar.

I *specialutgåvan* ges en officiell översättning av den sekundära lagstiftningen som var i kraft vid Storbritanniens och Irlands inträde i EG år 1973. Det finns en motsvarande utgåva på danska.

Ett *register* till Europeiska gemenskapernas tidning kommer ut varje månad och år. Det delas upp i en ämnesdel och i en kronologisk del.

Det finns också ett *register över gällande lagstiftning*. Publikationen består av volym 1 och 2, ett analytiskt och ett kronologiskt register.

I *COM-dokument* presenteras kommissionens officiella ståndpunkt. Dokumenten har inga underserier utan numreras löpande under året. Man kan dela in dokumenten i tre kategorier: lagförslag jämte motivering,

policy-dokument där kommissionen ger sin syn in en aktuell politisk fråga, och lägesrapporter om kommissionens arbete med vissa frågor.

Europaparlamentet har sitt eget tryck som kan benämnas *Europaparlamentets sessionsdokument*. Dokumenten delas in i serier, A, B och C. A-serien består av parlamentsyttranden, B- och C-serierna kan röra sig om inkomna lagförslag att yttra sig över eller förslag till resolutioner.

EG-domstolens rättsfallssamling ges ut på samtliga nio officiella språk.

Ekonomiska och sociala kommitténs yttranden över lagförslag ges ut i form av *rapporter*, som ingår i kommitténs serie för arbetspapper, CES-dokumentet.

6 Utrikessekreteressen vid ett EU-medlemskap

I perspektivet av ett EU-medlemskap kommer Sveriges internationella samarbete att intensifieras, såväl till omfattning som djup. Det utrikespolitiska samarbetet kommer att omfatta sakområden som hittills betraktats som främst inrikespolitiska. Frågor som nu är av inrikespolitisk karaktär kan därför komma att falla inom utrikessekreteressens tillämpningsområde.

Enligt den nuvarande lydelsen av 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller en strängare utrikessekreteress hos regeringen och inom utrikesförvaltningen än inom statsförvaltningen i övrigt. Det saknas skäl att behålla denna åtskillnad mellan olika myndigheter.

Med hänsyn till EU-samarbetets omfattning och karaktär är det bl.a. för att säkra det demokratiska inflytandet av största vikt att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker under största möjliga öppenhet. Önskemålet om ökad öppenhet i utrikesfrågorna talar för att ett skaderekvisit med presumtion för offentlighet bör införas för alla myndigheter.

Jag föreslår därför att det införs ett enhetligt rakt skaderekvisit för hela utrikessekreteressens tillämpningsområde.

6.1 Den svenska offentlighetsprincipen och EU

Den svenska offentlighetsprincipen som sådan påverkas inte av ett medlemskap i EU. Den övervägande delen av den information som finns hos våra statliga och kommunala myndigheter berörs inte av gemenskapsrätten, som inte heller kommer att påverka våra interna inrikespolitiska beslutsprocesser. Även vid den svenska beredningen av beslut med anknytning till EU kommer i huvudsak det svenska regelsystemet att tillämpas.

I EU-samarbetet är det emellertid uppenbart att gemenskapens rättsregler om offentlighet och sekretess måste iakttas inom EG-rättens olika sakområden. En del av de EG-rättsliga sekretessreglerna är direkt tillämpliga och vissa har direkt effekt.

Från denna utgångspunkt är det viktigt att klarlägga i vilken utsträckning som dessa regler skiljer sig från våra egna. En huvuduppgift för denna utredning har varit att överväga om det behövs ändringar i den svenska utrikessekreteressen mot bakgrund av att denna genom den europeiska integrationen kan komma att bli tillämplig i allt fler ärenden.

Vid inledningen till förhandlingarna om medlemskap i EG markerade Sverige en klar vilja att slå vakt om den svenska offentlighetsprincipen och ett intresse för att bidra till strävandena mot ökad öppenhet i gemenskapens verksamhet. Statsrådet Dinkelspiel anförde bl.a. följande.

"Sverige välkomnar den ökande betoning som Gemenskapen lägger vid öppenhet och insyn. Denna utveckling ligger i linje med den svenska förvaltningens traditionellt stora öppenhet. På detta område för vi med oss grundläggande principer och viktiga erfarenheter som vi gärna delar med oss av. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer är en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv. De främjar den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för Gemenskapen."

Grundlagsutredningen inför EG har i sitt betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) funnit att det inte erfordras några grundlagsändringar i fråga om allmänna handlingars offentlighet. Inte heller i den inom Justitiedepartementet utarbetade departementspromemorian, Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36) lämnas i dessa delar förslag på ändringar i grundlagen.

Regeringen har inte heller i propositionen (prop. 1993/94:114) om grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen lagt fram några förslag till grundlagsändringar som berör principerna om allmänna handlingars offentlighet och meddelarfrihet. I propositionen anføres (s.30) att de medlemskapsförhandlingar som nu förs har inte gett regeringen anledning att ändra den hållning som således slogs fast när förhandlingarna tog sin början.

Överväganden pågår om hur den svenska positionen skall klargöras i anslutning till fördraget.

I det följande redogörs inledningsvis för den bedömning av principen om allmänna handlingars offentlighet vid ett svenskt medlemskap i EG som görs av Grundlagsutredningens inför EG (avsnitt 6.2). Frågan tas upp av utredningen på ett grundläggande sätt som - även om regeringens proposition inte innehåller några förslag i den delen - är av sådan betydelse att utredningens slutsatser bör redovisas här. I avsnittet redovisas också en del av remissyttrandena över den utredningens betänkande och som särskilt berör utrikessekretessfrågan. Under avsnitt 6.3 behandlar jag utrikessekretessen och EU-samarbetet. Kapitlet avslutas med överväganden och förslag (avsnitt 6.4).

6.2 Grundlagsutredningen inför EG

Grundlagsutredningen inför EG konstaterar att de sekretesskrav som ett EG-samarbete ställer kan tillgodoses utan grundlagsändring.

Utredningen finner att de krav på handlingssekretess och tystnadsplikt som den politiska berednings- och beslutsprocessen inom EG ställer till stor del bör kunna tillgodoses inom ramen för gällande rätt och då närmast genom tillämpning av den s.k. utrikessekretessen (2 kap. 1 § sekretesslagen). Vad gäller frågan om huruvida en tillämpning av utrikessekretess i EG-samarbetet kan medföra en från svenska utgångspunkter alltför långtgående sekretess och om en lagändring därför skulle vara påkallad av det skälet uttalar utredningen bl.a. följande (SOU 1993:14 s. 201 f.).

Det kan då först sägas att inom utrikessekretessens område faller även uppgifter om den svenska regeringens ståndpunkter inför ett kommande ställningstagande i rådet. I den delen kan knappast gemenskapsrättslig praxis sägas ställa några sekretesskrav. Det blir i stället efter ett internt svenskt övervägande som det får avgöras vilken insyn som är möjlig.

Vid ett sådant övervägande bör särskilt beaktas att EG-samarbetets omfattning är sådan att inhemsk lagstiftning i betydande utsträckning ersätts med gemensam normgivning eller, med andra ord, inrikespolitik blir i många frågor utrikespolitik. Det står klart att till den del det internationella samarbetet hittills har rymt sådana frågor har utrikessekretess tillämpats. ---

Det ankommer inte på oss att överväga hur sekretesslagen skall tillämpas i den svenska beredningsprocessen. I en diskussion om ett EG-medlemskaps påverkan på svensk handlingsoffentlighet kan vi emellertid inte underlåta att påpeka att i vart fall när det gäller upprättande, och mellan svenska myndigheter utväxlade, handlingar i beredningsprocessen är det av vikt med största möjliga öppenhet. Det kan t.ex. övervägas om det inte vore rimligt att under de inledande stadierna av den interna beredningsprocessen behandla sekretessfrågorna enligt de regler som gäller i ett vanligt inhemskt ärende. Däremot måste det naturligtvis vara fråga om en även i strikt mening utrikespolitisk bedömning när regeringen till slut skall bestämma en svensk hållning. Enligt vår mening bör det dock även vad gäller det skedet kunna övervägas att ge offentlighet åt regeringens ståndpunkt. Det får däremot bedömas som uteslutet, och skadligt för svenska intressen, att ge offentlighet åt ett svenskt förhandlingsupplägg i dess helhet.

Grundlagsutredningens slutsats vad gäller handlingar som inom EG-samarbetet upprättas i Sverige är att någon lagändring inte förefaller nödvändig, men att det, i samband med att en svensk beredningsprocess tar form, noga bör övervägas hur gällande sekretesslagstiftning kan och bör tillämpas för att ge största möjliga utrymme för principen om allmänna handlingars offentlighet.

Grundlagsutredningen anför vidare att de krav på sekretess och tystnadsplikt som ställs i EG-rätten kan rymmas inom ramen för de begränsningsändamål som vad gäller allmänna handlingars offentlighet anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och i fråga om yttrandefriheten ställs upp i 2 kap. 13 § regeringsformen.

Grundlagsutredningen diskuterar också frågan om huruvida det är möjligt för svenska myndigheter att, såvitt gäller dokument som rör EG-samarbetet, göra en skadeprovning i samband med en begäran om handlingens utlämnande. Gemenskapsrättens bestämmelser innefattar ju inte något skaderekvisit. Grundlagsutredningen betonar emellertid att gemenskapsrätten, med några få undantag, oftast föreskriver att sekretessbelagd information inte får lämnas ut, men överlåter till medlemsstaterna och EG-institutionerna att avgöra vad för slags information som skall omfattas av sekretess. Det skulle därför, enligt Grundlagsutredningen, kunna sägas att eftersom gemenskapsrätten inte närmare reglerar vad som skall anses vara sekretessbelagda uppgifter finns det inget hinder mot att i Sverige bestämma sekretessens omfattning efter en skadeprovning. Utredningen fortsätter (s 208):

Det kan å andra sidan med fog hävdas att ett av den gemenskapsrättsliga regleringens främsta syften är att säkerställa att den sekretessbedömning som en stat eller institution gjort skall respekteras av en annan stat eller institution som tar emot informationen inom ramen för samarbetet. Förordningen om gemenskapernas arkiv föreskriver också att medlemsstaterna skall avstå från att offentliggöra handlingar som de har i sin besittning och för vilka sekretessen inte har hävts. Det skulle vidare kunna strida mot den allmänna lojalitetsplikten i Romfördraget att låta det ligga i svenska myndigheters hand att i varje enskilt fall pröva frågan om utlämnande av en handling som erhållits från en annan medlemsstat där den bedömts omfattas av sekretess.

En möjlig slutsats kunde vara att för handlingar som upprättas i Sverige och som rör EG-samarbetet bör en traditionell skadeprovning kunna ske, medan fördragslojaliteten kräver att handlingar som erhålls från andra medlemsstater eller från EG-institutionerna bör omfattas av absolut sekretess. Det bör här, till undvikande av missförstånd, betonas att med absolut sekretess avses sekretess utan provning av den skada som kan uppstå i det enskilda fallet. Om sekretessen är absolut eller inte har emellertid ingen betydelse för frågan om meddelarfrihet råder eller ej.

I sammanhanget bör nämnas att en av ledamöterna i utredningen, riksdagsledamoten Håkan Holmberg (fp), i ett särskilt yttrande beträffande utrikessekretessen förordar att man vid en översyn av den svenska utrikessekretessen bl.a. bör pröva frågan om införandet av ett rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens tillämpningsområde.

Jag vill slutligen kort redovisa några av de remissyttranden som särskilt berör utrikessekretessen. I fråga om remissyttrandena i övrigt hänvisas till Justitiedepartementets sammanställning av remissyttrandena (Ds 1993:71) över betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) och departementspromemorian Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36).

Kommerskollegium anser att största möjliga öppenhet bör eftersträvas och att det inte bör råda någon skillnad mellan regeringens och förvaltningsmyndigheternas sekretessprovning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge fäster också uppmärksamheten på bestämmelsens olika skaderekvisit och menar att trots uttalanden i förarbetena om att de olika skaderekvisiten inte bör leda till skilda resultat kan det inte tas för givet att tillämpningen av de olika skaderekvisiten ej kan leda till några större skillnader vid sekretessbedömningen. Hovrätten erinrar vidare om att det skadebegrepp som förekommer i paragrafen enligt förarbetena inte skall ges en alltför vid innebörd. På grund härav anser hovrätten att bestämmelsen är mindre väl lämpad för EG-samarbetet och att det kan övervägas om man bör införa en särskild bestämmelse i sekretesslagen som tar sikte på EG-samarbetet.

Sveriges advokatsamfund anser att utredningens tanke att man, när det gäller Sveriges deltagande i EG-samarbetet, skulle kunna göra skillnad mellan handlingar som upprättats i Sverige och sådana handlingar som erhållits från andra medlemsländer eller EG-institutioner och tillämpa ett s.k. rakt skaderekvisit på de förra är omöjlig att upprätthålla i praktiken. Om man får tillgång till en svensk allmän handling som tillkommit i anledning av ett EG-dokument är denna insyn inte fullständig om man inte får tillgång till EG-dokumentet.

Det rimmar bäst med svensk rättstradition att för det första generellt anse att samarbetet inom och med EG/EU:s institutioner och med EG:s medlemsstater inte kan föras till utrikessekreteressen i andra fall än då fråga är om samarbete enligt artikel J i Maastrichtfördraget och för det andra att generellt tillämpa ett rakt skaderekvisit vid prövning av utlämnande av allmänna handlingar, även när de har med den västeuropeiska integrationen att göra. Eftersom EG/EU inte har några generella vare sig offentlighets- eller sekretessregler anser Advokatsamfundet att denna lösning inte bör vara fördragsstridig.

6.3 Utrikessekreteressen och EU-samarbetet

De krav på sekretess och tystnadsplikt som ett EU-samarbete ställer ryms under de begränsningsändamål som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen vad gäller allmänna handlingars offentlighet och i 2 kap. 13 § regeringsformen i fråga om yttrandefriheten. Därför kan, som ovan konstaterats, de sekretesskrav som ett EU-samarbete ställer tillgodoses utan någon grundlagsändring.

Utrikessekreteressen regleras i 2 kap. 1 § sekretesslagen och är tillämplig inom all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen. För uppgifter hos regeringen och utrikesrepresentationen gäller sekretess enligt ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess, medan för uppgifter hos andra myndigheter gäller sekretess enligt ett rakt skaderekvisit, dvs. offentlighet är huvudregeln.

Vid ett medlemskap i EU kommer inhemsk lagstiftning i viss utsträckning att ersättas av eller kompletteras med gemensam normgivning.

Gemenskapens regelsystem kommer att tillämpas på det institutionella samarbetet och vissa EG-rättsliga regler kommer att gälla för den gemensamma berednings- och beslutsprocessen. Det är således inte endast de svenska sekretessbestämmelserna som avgör allmänhetens insyn i EU-institutionernas verksamhet.

Gemenskapen kommer däremot knappast att ställa några sekretesskrav på beredningen av den svenska regeringens ståndpunkter inför ett ställningstagande i ministerrådet. Nationella intressen och de svenska bestämmelserna om utrikessekretess kommer i princip att avgöra vilken insyn allmänheten skall ha i den svenska beredningen av EU-frågorna. Vid sådana överväganden bör särskilt beaktas att frågor som nu är av inrikespolitisk karaktär vid ett EU-medlemskap kan komma att falla under utrikessekretessens tillämpningsområde.

Myndigheternas deltagande i EU-samarbetet kommer i många fall också att falla under utrikessekretessens tillämpningsområde. I den mån det inom EG:s olika samarbetsområden finns gemenskapsrättsliga regler om tystnadsplikt och sekretess i förordningar som är direkt tillämpliga måste dessutom dessa tillämpas. Övriga gemenskapsrättsliga tystnads- och sekretessregler förutsätts, i den mån det inte redan gjorts, bli införlivade i den svenska rättsordningen, då företrädesvis i sekretesslagen.

Sverige kommer vid en anslutning till EU att överlåta beslutanderätt till gemenskaperna i den utsträckning som följer av anslutningsfördraget. Sverige kommer härigenom att avstå från en del av sin suveränitet för att i stället utöva den gemensamt med övriga medlemsländer i gemenskapernas beslutande organ.

Beslutsfattandet i EU sker i enlighet med de gemenskapsfördrag som Sverige avser att tillträda.

Det är regeringen som företräder Sverige i EU. Det är vidare regeringens uppgift att forma riktlinjerna för den svenska politiken i EU:s olika organ. Regeringen har därmed också ytterst ansvaret för beredningen av frågor hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EU.

Integrationen kommer att leda till ökade och delvis förändrade utrednings-, berednings- och förhandlingsinsatser från regeringskansliets sida. Ett EU-medlemskap kommer att ställa krav på svensk representation i ett stort antal gemenskapsorgan. Sverige kommer bl.a. att inbjudas till deltagande i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper i EU-organisationen. Eftersom Sverige har ett förhållandevis litet regeringskansli kommer man i EU-samarbetet att behöva medverka av personal från förvaltningsmyndigheterna.

Utredningen om statsförvaltningen och EG antar i sitt betänkande Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80), att förvaltningsmyndigheternas tjänstemän som svenska representanter och experter eller som företrädare för Sverige kommer att delta i olika organ. Förvaltningsmyndigheterna antas vidare tillhandahålla regeringen olika former av underlag för regeringens ställningstagande i den gemensamma beslutsprocessen.

6.3.1 Svenskt deltagande i EU:s berednings- och beslutsprocess

När det gäller det institutionella samarbetet och den gemensamma berednings- och beslutsprocessen skall EG:s regelsystem och praxis tillämpas. Det är alltså i detta hänseende rättsläget inom EG som avgör allmänhetens insyn i kommissionens, parlamentets och rådets verksamhet.

Samtliga aktörer som deltar i den gemensamma berednings- och beslutsprocessen omfattas av EG:s rättsregler och praxis. Som medlemmar i institutionerna eller kommittéer, eller som tjänstemän eller övriga anställda kommer de att omfattas av bl.a. bestämmelserna om tystnadsplikt i fördragen, tjänsteföreskrifterna och institutionernas interna regler för hur information, handlingar och upplysningar skall hanteras.

I vilken utsträckning dessa regler om tystnadsplikt i praktiken tillämpas är svårt att få en uppfattning om. Utländska studier visar t.ex. att det sker en mycket disciplinerad återrapportering hem till berört departement. Hur denna rapportering förhåller sig till tystnadspliktsbestämmelserna har inte kunnat klarläggas.

De svenska tjänstemän som i berednings- och beslutsprocessen kommer att företräda Sverige kan komma att få något av en dubbelställning. Den svenska tjänstemannen kommer i sin egenskap som deltagare i ett EG-organ att omfattas av EG:s regler, medan tjänstemannen i sin egenskap av Sveriges ombud kommer att omfattas av svenska regler och offentlighetsprincipen. Svenska nationella experter och svenska representanter i kommissionens expertkommittéer eller andra svenska tjänstemän som erhållit konsultuppdrag hos institutionerna är däremot inte att betrakta som svenska offentliga funktionärer, varför någon sådan dubbelställning inte torde uppkomma.

I den mån den svenske delegaten röjer uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt gemenskapsrätten eller enligt nationell lag kan nationella sanktioner komma i fråga. För svensk del torde det närmast vara 20 kap. 3 § brottsbalken som kommer i fråga. Huruvida begreppet "lag eller annan författning" efter ett EU-medlemskap även innefattar EG:s rättsakter kan diskuteras. Dessa torde dock knappast låta sig inordnas i den svenska normhierarkin utan behåller i princip sin EG-rättsliga karaktär, även om åtminstone existerande rättsakter förmodligen kommer att införlivas med svensk rätt på lagnivå genom anslutningslagen och därigenom skulle kunna sägas få karaktär av svensk lag. Ytterst bör det emellertid bli en fråga för rättstillämpningen om sådana svenska bestämmelser som hänvisar till "lag eller författning" skall anses avse även bestämmelser i EG-rättsakter.

Artikel 194 i Euratomfördraget ålägger medlemsländerna att på begäran av kommissionen eller annan medlemsstat väcka talan mot den som bryter mot tystnadsplikten i artikeln. Det kan ifrågasättas om detta stadgande är förenligt med vår meddelarfrihet, de svenska åtalsreglerna och bestämmelserna i 12 kap. 3 § regeringsformen. Euratomfördraget anses emellertid delvis inaktuellt och veterligt har den angivna bestämmelsen aldrig tillämpats i praktiken. Mot denna bakgrund anser jag att det inte

finns någon anledning att nu föreslå ändringar i svensk lagstiftning för att därigenom försöka tillgodose krav på genomslag som en sådan EG-rättslig bestämmelse skulle kunna visa sig ställa.

Underhandskontakter

För det fall en institution remitterar ett utkast till förslag till beslut till - eller tar underhandskontakt med - en tjänsteman inom den svenska statsförvaltningen omfattas tjänstemannen i nationellt hänseende av den svenska offentlighetsprincipen. Enligt nationell praxis anses en handling inte vara expedierad när den i samrådssyfte överlämnas till annan myndighet (s.k. underhandsremiss eller för regeringskansliets vidkommande s.k. underhandsdelning). En sådan underhandsremiss eller underhandsdelning är således redan enligt rådande rättsuppfattning inte en allmän handling och registreras inte heller hos den mottagande myndigheten. Det finns i detta sammanhang inte skäl att frånga denna praxis.

Intresseorganisationerna

Vid ett medlemskap i EU kommer även företrädare för intresseorganisationer att beredas plats i en rad kommittéer och ad hoc-grupper under kommissionen. Det finns också olika slag av formaliserad samverkan mellan institutionerna och intresseorganisationerna, t.ex. Ekonomiska och sociala kommittén. Vidare sänder kommissionen och rådet ofta utkast till olika förslag och beslut på remiss till berörda intresseorganisationer. Synpunkter inhämtas också underhand vid direktkontakter med företrädare för kommissionen eller rådet och intresseorganisationerna.

Företrädarna för intresseorganisationerna omfattas också av gemenskapsrätten och institutionernas interna regler i den mån de ingår i EU:s olika kommittéer. Vidare kan intresseorganisationerna under beredningsprocessen i EU komma att tillställas material som institutionerna och andra medlemsländer förklarat vara hemligt, vilket förutsätts bli respekterat.

Den svenska sekretesslagen innehåller endast regler om handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

I dag finns det således inte några sekretessbestämmelser som tar sikte på situationer av det här slaget. Bestämmelsen i 14 kap. 9 § sekretesslagen om förbehåll som inskränker enskilds rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den tar inte sikte på det angivna förhållandet.

Enligt min uppfattning finns det emellertid i dag inte anledning att införa några särskilda bestämmelser som innebär att svenska representanter för intresseorganisationer skall likställas med representanter för det allmänna i detta avseende. Skulle det med tiden visa sig att Sverige därigenom inte anses följa sina skyldigheter enligt EG-rätten, får frågan tas upp på nytt och en eventuell reglering övervägas.

6.3.2 Den nationella beredningen av EU-frågor

Det är regeringen som ytterst har ansvaret för beredningen av frågor hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen.

Den svenska beredningen kommer i inledningsskedet av EU:s beredningsprocess att vara avhängig om kommissionen därvid remitterar förslag till Sverige och om kommissionen offentliggör material under beredningsstadiet eller om sådant beredningsmaterial på annat sätt kommer till allmän kännedom trots att det inte är offentligt.

Beträffande sådana uppgifter som t.ex. den svenska regeringens ståndpunkter inför ett kommande ställningstagande i rådet uppställs det inte några krav på sekretess från gemenskaperna. I stället blir det ett internt svenskt övervägande som får avgöra vilken insyn som är möjlig.

Det finns i svensk lagstiftning inte någon generell regel om sekretess för ärenden i regeringen. I stället får de särskilda reglerna om sekretess tillämpas på uppgifter som finns hos riksdagen och i regeringskansliet.

Av betydelse för allmänhetens insyn i regeringens och riksdagens arbete är bestämmelsen i 2 kap. 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Denna innebär att utkast till myndighets beslut eller skrivelser och därmed jämställd handling som inte har expedierats inte är att anse som allmän handling. Detsamma gäller handlingar som hör till ärenden som ännu inte slutbehandlats, varvid handlingen inte anses upprättad enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Detta gäller t.ex. för promemorior som upprättats inom ramen för en offentlig utrednings arbete. Enligt praxis anses sådan handling inte vara expedierad även om den överlämnats till annan myndighet om det sker uteslutande i syfte att samråda. Till följd härav blir en utrednings interna diskussioner, promemorior eller utkast normalt inte offentliga, inte heller de interna diskussioner som förs inom regeringskansliet eller i riksdagens utskott. I den utsträckning utkast och promemorior arkiveras blir handlingarna i efterhand allmänna. Vid ett medlemskap i EU kan sådana allmänna handlingar komma att omfattas av bestämmelserna om utrikessekretess.

Den nationella beredningen ställer också krav på viss sekretess så att t.ex. inte det egna förhandlingsupplägget blir tillgängligt för motparten. Som påpekats i mina direktiv skulle ett annat synsätt inom det internationella förhandlingsarbetet innebära att svenska intressen inte kan drivas på bästa sätt.

Regeringen bestämmer själv hur underlaget för regeringens ståndpunkt skall tas fram. Det kan ske genom arbete inom departementen eller hos förvaltningsmyndigheterna, i stående beredningsorgan inom regeringskansliet eller anförtros annan från departementen fristående uppdragstagarer. Ett alternativ kan också vara att tillsätta en offentlig utredning för att utreda en viss fråga. Utredningen om statsförvaltningen och EG bedömer dock att det faktiska utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer kommer att minska inom EG-området. Utredningen antar vidare att förvaltningsmyndigheterna i ökad utsträckning kommer att få bistå

regeringskansliet med utredningsinsatser. Även insatser från näringsliv och universitet antas komma att behövas.

När Sveriges ståndpunkt i en EU-fråga bestäms genom ett formellt regeringssammanträde kommer beredningen av hur Sverige bör agera under den gemensamma berednings- och beslutsprocessen att omfattas av 7 kap. den regeringsformen. Även om sådana frågor formellt inte behandlas som ett regeringsärende förordar Utredningen om statsförvaltningen och EG att principerna i 7 kap. 2 § regeringsformen bör vara vägledande för hur beredningen skall gå till.

Utredningen om statsförvaltningen och EG påpekar också att ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en snabb och väl förankrad nationell beredning. Mot bakgrund härav finns det behov av att höra berörda intressenter under EU:s olika beredningsfaser.

Utredningen om statsförvaltningen och EG har beträffande frågan om ett svenskt remissförfarande i EG:s beslutsprocess anfört bl.a. följande (SOU 1993:80 s. 206-207).

Under kommissionens beredningsprocess kan regeringen förslagsvis inhämta synpunkter på tillgängligt arbetsmaterial genom att remittera frågan till inom regeringskansliet stående beredningsorgan, lika de arbetsgrupper som varit verksamma i EES-arbetet. Till sådana departementala arbetsgrupper kan referensgrupper knytas med företrädare för berörda intresseorganisationer. Ledamöter i sådana referensgrupper är i princip underkastade samma sekretessbestämmelser som de departementstjänstemän som deltar i motsvarande arbetsgrupper. Vidare finns möjligheten att bjuda in berörda intressenter till en hearing och där ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Även möjligheten att använda sig av informella direktkontakter kan utnyttjas, främst när tidsramarna är snäva.

När kommissionens förslag till rättsakter överlämnats till rådet blir förslaget offentligt. Det finns då möjlighet för regeringen att organisera ett sedvanligt skriftligt remissförfarande.

Grundlagsutredningen inför EG anför i frågan om upprättade, och mellan svenska myndigheter utväxlade, handlingar i beredningsprocessen det är av vikt med största möjliga öppenhet. Grundlagsutredningen anser att det är rimligt att under de inledande stadierna av den interna beredningsprocessen behandla sekretessfrågorna enligt de regler som gäller i ett vanligt inhemskt lagstiftningsärende. Däremot måste det, menar Grundlagsutredningen, vara fråga om en även i strikt mening utrikespolitisk bedömning när regeringen till slut skall bestämma en svensk hållning. Enligt Grundlagsutredningens bedömning bör det dock även vad gäller det skedet kunna övervägas att ge offentlighet åt regeringens ståndpunkt. Det får däremot enligt Grundlagsutredningen bedömas som uteslutet, och skadligt för svenska intressen, att ge offentlighet åt ett svenskt förhandlingsupplägg i dess helhet (SOU 1993:14 s. 202).

För egen del anser jag att den svenska ståndpunkten i en EU-fråga så långt som möjligt skall beredas på samma sätt som en traditionell inrikespolitisk fråga. Det är uppenbart att den svenska ståndpunkten i EU-samarbetet är av stort allmänt intresse och att största möjliga insyn i denna beredning är en förutsättning för det demokratiska inflytandet.

Vidare måste riksdagen ges möjlighet att följa och diskutera EU-samarbetet. Regeringens information till riksdagen bör så långt som möjligt lämnas genom offentliga meddelanden eller vid öppna riksdagssammanträden. För det samråd mellan riksdag och regering som måste komma till stånd inför förhandlingar i rådet har Grundlagsutredningen inför EG föreslagit att det inom riksdagen inrättas en särskild EG-nämnd. Frågan om utformningen av sekretessregler för denna nämnd blir närmast en fråga för Riksdagsutredningen.

Jag delar Grundlagsutredningens uppfattning att man bör ge offentlighet åt regeringens ståndpunkt i gemenskapsfrågorna, men att underlaget för förhandlingarna - liksom nu - skall kunna vara hemligt.

I fråga om regeringens skyldigheter att informera och samråda med riksdagen hänvisas till EG-lagsutredningens betänkande Anslutning till EU - Förslag till övergripande lagstiftning (SOU 1994:10 s. 84-97).

6.4 Överväganden och förslag

Inom EU pågår en process mot ökad öppenhet. Många av de handlingar som distribueras från EU-organ är emellertid fortfarande sekretessbelagda av institutionerna eller medlemsländerna, vilket oftast framgår av en anteckning om "secret", "confidential" eller "restricted" på handlingen. Sekretessen, som kan vara tidsbegränsad eller gälla tills vidare, är avsedd att vara bindande. Andra regeringar, myndigheter och EU:s institutioner som får del av en sådan sekretessbelagd handling förutsätts respektera dess status. Inom EU gäller nämligen andra principer för sekretess än här i Sverige. I den mån det sker en skadeprovning, görs den på ett mycket tidigt stadium av upphovsmannen eller uppgiftslämnaren. Sekretessbeteckningen är bindande och det förväntas att den skall respekteras även av den som tar emot en sådan handling. Har däremot en svensk myndighet försett en handling med en hemligstämpel enligt svensk lag uttrycker denna bara en preliminär bedömning och utgör underlag för hur handlingen skall förvaras och transporteras. Varje gång handlingen begärs utlämnad skall en bedömning göras. Hemligstämpeln är alltså inte bindande utan främst en varningssignal.

Man kan nu fråga sig vilka konsekvenser EG-rättens inställning om att upphovsmannen eller uppgiftslämnaren har rätt att även efter ett överlämnande bestämma över uppgiftens tillgänglighet kan få för svensk sekretesslagstiftning och dess tillämpning. Måste Sverige inför ett EU-medlemskap införa en bestämmelse om absolut sekretess för sådana av EU-institutionerna eller andra medlemsländer hemligstämplade dokument?

Enligt den tidigare nämnda arkivförordningen, 83/354/EEG, skall medlemsländerna avstå från att offentliggöra handlingar som de har i sin besittning och för vilka sekretessen inte har hävts. Denna förordning är direkt tillämplig.

Man kan hävda att det skulle strida mot den allmänna lojalitetsplikten i artikel 5 i Romfördraget att låta varje svensk myndighet i varje enskilt

fall pröva frågan om utlämnande av en handling som erhållits från en annan medlemsstat eller EU-institution där den bedömts omfattas av sekretess. Sistnämnda synsätt behandlas i någon mån i samband med att en särskilt långtgående sekretess infördes för uppgifter från utlandet i beskattnings- och indrivningsverksamhet (9 kap. 3 § sekretesslagen). Departementschefen konstaterade bl.a. att man för att uppnå en tillräckligt sträng sekretess för uppgifter som härrör från utlandet kan vara hänvisad till att föreskriva om sekretess utan skaderekvisit (prop. 1987/88:41 s. 14).

Det kan å andra sidan hävdas att det ur svensk rättstradition skulle uppfattas som onödigt omfattande och en alltför långtgående inskränkning av offentlighetsprincipen att beträffande alla sådana uppgifter föreskriva absolut sekretess. Vidare omfattas redan nu vissa uppgifter av sådan sekretess, t.ex. 9 kap 3 § sekretesslagen.

Man kan också anlägga ett mera praktiskt synsätt på detta till synes teoretiska problem. Så länge tillämpningen i Sverige inte medför att uppgifter som enligt EG-rätten bör vara hemliga röjs - oavsett om det skett efter en skadeprovning eller inte - är det svårt att se att EG-rätten träds för när.

Enligt min mening talar mycket för att gemenskapsrättens sekretesskrav i detta hänseende i princip inte lämnar utrymme för någon svensk skadeprovning i varje enskilt fall. Man kan dock inte med säkerhet säga hur en konflikt skulle komma att lösas om saken ställs på sin spets. Jag anser därför att det i dag inte finns skäl att införa en allmän bestämmelse om absolut sekretess för sekretessbelagda dokument från EU:s institutioner eller medlemsländer och som rör EU-samarbetet. De EG-rättsliga bestämmelserna kommer i normalfallet vid den praktiska tillämpningen i Sverige få det genomslag som de enligt EG-rätten bör ha.

En annan fråga som bör ställas är om man i sekretesslagen skall hänvisa till direkt tillämpliga EG-rättsakter som reglerar yttrandefriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar, t.ex. till förordningen, 83/354/EEG, om allmänhetens tillgång till Europeiska ekonomiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall ju begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i särskild lag (sekretesslagen) eller i lag som denna lag hänvisar till.

Skäl för att i sekretesslagen hänvisa till respektive rättsakt är främst att den svenska tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall följas. Den nationella rättsordningen lämnas då i stort oförändrad, men den ger utrymme för gemenskapsrätten att verka. Vidare anger man tydligt de förpliktelser som följer av gemenskapsfördragen.

Mot en sådan hänvisning talar att de EG-rättsliga bestämmelserna enligt principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell lag gäller oberoende av om en hänvisning görs i sekretesslagen eller ej. Med hänsyn härtill och då en uppräkningslista av tillämpliga rättsakter och bestämmelser skulle bli svår att få fullständig och fortlöpande aktualiserad anser jag att det inte är lämpligt att införa en hänvisning i sekretesslagen till direkt tillämpliga EG-bestämmelser som reglerar sekretessen i EU-samarbetet.

En fråga som också förtjänar uppmärksamhet i detta sammanhang är reglerna om sekretess för uppgifter i utlandsmyndigheternas - särskilt EG-delegationens - diarium. Enligt nuvarande regler får EG-delegationens diarium innehålla sekretessbelagda uppgifter, vilka lämnas ut först efter en sekretessprövning. Detta förorsakar komplikationer bl.a. för journalister som bevakar den svenska EU-politiken. Uppgifterna i Utrikesdepartementets huvuddiarium i handelsärenden har gjorts offentliga bl.a. med hänsyn till insynen i Sveriges relation till EU. Jag anser det angeläget att motsvarande uppgifter i diariumet vid Sveriges delegation i EG på motsvarande sätt blir tillgängliga. En konsekvensändring i 6 § sekretessförordningen är därför motiverad.

Jag övergår nu till en av de frågor som jag enligt direktiven särskilt haft att pröva. Är det lämpligt att införa en särskild bestämmelse i sekretesslagen som tar sikte på EU-samarbetet och låta 2 kap. 1 § gälla övriga internationella förbindelser?

Utrikessekretessens tillämpningsområde har i takt med den fortgående internationaliseringen vidgats genom att ekonomiska och politiska frågor allt oftare knyts till internationella förhållanden och för Sverige och dess medborgare viktiga beslut fattas utanför landets gränser. Vid ett medlemskap i EU kommer inhemsk lagstiftning i betydande utsträckning att kompletteras med gemensam normgivning. Frågor som nu är av inrikespolitisk karaktär blir utrikesfrågor och kan i följd därav komma att falla inom utrikessekretessens tillämpningsområde.

Med hänsyn till EU-samarbetets omfattning och karaktär är det av största vikt att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker under största möjliga öppenhet. Möjlighet till insyn och påverkan i den svenska beredningsprocessen är en förutsättning för det demokratiska inflytandet. Detta talar med styrka för att presumtionen för uppgifter som rör EU-samarbetet bör vara offentlighet. Det finns enligt min uppfattning ingen anledning att utforma kraven på sekretess annorlunda för uppgifter som rör EU än på sådana områden som rör samarbetet med andra länder och internationella organ som t.ex. FN och Europarådet. Den differentierade prövning som krävs kan göras inom ramen för en enhetlig sekretessbestämmelse.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att tidigare var EG-dokumenterna i Danmark generellt undantagna från "aktinsigt", men från och med den 1 juli 1991 är dessa undantagna från aktinsigt endast i den mån de i övrigt omfattas av offentlighetslagens generella undantag eller om det är nödvändigt av väsentliga hänsyn till bl.a. "rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet till fremmede magter eller mellemfolklige institutioner".

I likhet med vad som gäller i Danmark anser jag att det inte heller för svenskt vidkommande finns tillräckliga skäl att generellt särbehandla handlingar som rör EU-samarbetet i en särskild sekretessbestämmelse.

En annan fråga som jag enligt direktiven haft att särskilt studera är de olika skaderekvisiten i bestämmelsen om utrikessekretess.

Enligt den nuvarande lydelsen av 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller en strängare sekretess hos regeringen och inom utrikesförvaltningen än inom

statsförvaltningen i övrigt. Motiven antyder emellertid att sekretessprövningen av en handling som finns hos regeringen och samtidigt hos en annan myndighet inte bör leda till olika resultat. Detta ter sig motsägelsefullt och enligt min uppfattning saknas därför skäl att behålla denna skillnad. Den mildare graden av sekretess borde mot bakgrund av önskemålet om ökad öppenhet i utrikesfrågorna därför vara att föredra.

Hemligstämpling inom svenska myndigheter är som tidigare nämnts inte ett slutgiltigt ställningstagande i sekretessfrågan utan snarare ett ställningstagande till hur en given handling bör förvaras och transporteras. Icke desto mindre ger volymen av hemligstämplade handlingar i regeringskansliet och utrikesförvaltningen ett ungefärligt mått på den andel av den totala informationsmängden som av ansvariga handläggare bedöms falla inom ramen för utrikessekretessen. En vanlig uppfattning, som också jag delar, är att hemligstämpel rutinmässigt åsätts en betydande mängd handlingar som inte förtjänar sekretesskydd. Den föreslagna ändringen i paragrafen om utrikessekretess bör kunna föranleda ett mer sparsamt bruk av hemligstämpeln.

Självfallet måste den frågan ställas om en sådan lättnad i utrikessekretessen som jag föreslår riskerar att leda till en alltför hög tröskel för sekretesskydd. Klart är att i vissa sammanhang är det både nödvändigt och angeläget att uppgifter som passerar regeringskansliet och utrikesförvaltningen kan ges sekretesskydd. Svenska tjänstemän och förhandlare får i stor utsträckning tillgång till uppgifter, såväl muntliga som skriftliga, enbart under den tysta eller uttryckliga förutsättningen att dessa inte ges allmän spridning. Röjs sådana uppgifter uppstår lätt svårigheter att vidmakthålla fortsatta förtroendefulla relationer med företrädare för utländska makter eller internationella organisationer. Ett hänsynstagande till uppgiftslämnarens önskemål bör emellertid kunna inrymmas även inom en skadeprovning med rakt skaderekvisit. Jag tror därför att den lättnad i utrikessekretessen som jag här föreslår kan genomföras utan förfång för de legitima krav på konfidentialitet som kan föreligga inom regeringskansliet och utrikesförvaltningen.

Mot bakgrund av det anförda framstår det för mig som lämpligt att, oberoende av ett svenskt medlemskap i EU, införa ett enhetligt rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens tillämpningsområde. Förslaget innebär att man skall förordna om utrikessekretess endast om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. För att bl.a. inte rubba förtroendet för Sveriges förmåga att skydda främmande staters hemliga uppgifter bör detta förslag förenas med en ändring av instansordningen, se vidare avsnitt 8.

Förslaget bör inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

7 Meddelarfriheten i ett EU-perspektiv

Meddelarfriheten som sådan påverkas inte av ett medlemskap i EU. Däremot kan den ifrågasättas inom de rättsområden som tillhör EG:s kompetens.

Jag föreslår inte några ändringar som rör meddelarfriheten. Skulle en konflikt uppstå mellan de svenska bestämmelserna om meddelarfrihet och EG-rätten bör vi aktivt försvara vår egen rättstradition på detta område.

7.1 Allmän bakgrund

Med meddelarfrihet avses det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen och annan lag som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt röja sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Denna frihet ingår sedan länge som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen (prop. 1979/80:2 Del A s. 104).

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet och rätt till anonymitet är ett av de viktigaste momenten i yttrandefriheten i tryckt skrift, radio och TV. De utgör en väsentlig förutsättning för massmedias möjligheter att skaffa och förmedla information och för den allmänna debatten.

Meddelarfrihetens omfattning är ytterst beroende av avvägningen mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn. I förarbetena till sekretesslagen anges som grundprincip att stor återhållsamhet bör iakttas när det gäller undantag från meddelarfriheten.

I 16 kap. sekretesslagen finns uppräknat vilken sekretess som har företräde framför principen om meddelarfrihet. Kapitlet har bara en paragraf. Bland de undantag från meddelarfriheten som kan bli aktuella vid ett EU-samarbete (16 kap. 1 § första stycket punkterna 1-3 sekretesslagen) har tystnadsplikten företräde såvitt det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra allvarlig fara för rikets säkerhet eller annars allvarligt skada landet.

I proposition (prop. 1979/80:2 Del A s. 368) med förslag till sekretesslag m.m. uttalas att det endast i undantagsfall kan hävdas att ett brott mot utrikessekretessen verkligen medför allvarlig fara för rikets säkerhet. Om sådan fara skulle föreligga bör å andra sidan meddelarfrihet alltid vara utesluten. Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet "annars skada landet allvarligt" bör presumtionen för offentlighet vara vägledande. Meddelarfriheten bör därför upphöra bara i de fall, då röjande kan

medföra särskilt allvarliga effekter. Som exempel nämns att det uppstår risk att riket hamnar i underläge vid en för rikets relationer betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av rikets relationer med en stat, med vilken riket i övrigt har betydelsefulla förbindelser.

Om en icke kvalificerad sekretess bryts genom ett publiceringsmeddelande innebär detta att meddelaren går fri från straff och skadestånd på grund av sekretessbrott. Beträffande offentligt anställda anses därutöver varje åtgärd som medför negativa konsekvenser vara otillåten, om den grundar sig på meddelandet. Det är något osäkert om detsamma gäller en anställd utanför den offentliga sektorn, t.ex. i fråga om avsked eller andra arbetsrättsliga påföljder, se SOU 1990:12 s. 63 och 74).

Inom myndighetssfären anses funktionärerna kunna åläggas tystnadsplikt endast författningsvägen och inte genom avtal. Utanför myndighetssfären kan däremot avtal om sekretess träffas med rättslig verkan. Inte sällan anses tystnadsplikt följa den anställdes lojalitetsplikt. Det är numera en vedertagen uppfattning att sådana avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten (SOU 1990:12 s. 75 ff. och bet. 1989/90:LU 37 s. 43 f.).

Meddelarfriheten och EU

Någon princip om meddelarfrihet tillämpas inte av EU:s institutioner eller medlemsländer. Ett åsidosättande av en tystnadsplikt inom gemenskapen kan således medföra någon form av påföljd, se t.ex. tjänstemannastadgan. Mot denna bakgrund kan man fråga sig vilka konsekvenser ett medlemskap i EU får för den svenska meddelarfriheten.

Som tidigare konstaterats kräver EU inte någon harmonisering av medlemsstaternas interna rättsordningar i nu aktuellt hänseende. Vi kan således i Sverige behålla vår meddelarfrihet, men problem kan uppkomma i våra relationer med EU. Inom rättsområden som tillhör EG:s kompetens, däribland det institutionella samarbetet och den gemensamma berednings- och beslutsprocessen, kan yttrandefriheten begränsas genom gemenskapsrättsliga tystnadspliktsbestämmelser.

Några grundlagsändringar som berör meddelarfriheten gjordes inte inför EES-avtalet. I propositionen om ändringar i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet (prop. 1992/93:120) anför departementschefen bl.a. följande (s. 11).

Meddelarfriheten är en helt unik svensk rättslig princip, även om det i andra länder finns regler om skydd för information till massmedier som i praktiken kan sägas ha en liknande funktion att "privilegiera" uppgiftslämnande i publiceringssyfte. I detta ligger att det visserligen kan vara vanskligt att avgöra vilket utrymme som internationella sekretessregler ger åt uppgiftslämnande i sådant syfte. Jag ser emellertid som möjligt att i detta som i liknande mellanfolkliga sammanhang hävda uppfattningen att det finns utrymme för källskydd i den form som vår svenska meddelarfrihet innebär. Min uppfattning är alltså att ett krav på sekretess i t.ex. EES-avtalet inte nödvändiggör undantag från principen om meddelarfrihet utan att den frågan

får avgöras efter den typ av intresseavvägning som görs också i andra fall.

Frågan huruvida ett bibehållande av den svenska meddelarfriheten låter sig förenas med det krav på lojal fördragstillämpning som ett EG-medlemskap kräver togs upp av Grundlagsutredningen inför EG.

Enligt Grundlagsutredningen finns det mycket som talar för att gemenskapsrättens sekretesskrav inte lämnar utrymme för meddelarfrihet. Utredningen menar emellertid att det inte nu är möjligt att med säkerhet avgöra hur den konflikt som alltså kan föreligga skulle komma att lösas om saken nu skulle ställas på sin spets. Om meddelarfriheten behålls orubbad vid ett medlemskap måste man emellertid räkna med möjligheten av att, i fall då den friheten kommit att utnyttjas för information om sekretessbelagt EG-material, kommissionen skulle kunna väcka talan mot Sverige för fördragsbrott. Det givna svenska argumentet i ett sådant mål, fortsätter Grundlagsutredningen, bör då vara att meddelarfriheten speglar en princip som inte är okänd i åtminstone vissa andra stater och som utgör en väsentlig förutsättning för den yttrande- och informationsfrihet som enligt EG-domstolens praxis är en del av gemenskapsrätten.

Professor Håkan Strömberg, som på Grundlagsutredningens begäran har kommenterat bl.a. denna fråga, anser för sin del att en "stat som är bunden av ett direktiv om tystnadsplikt har ingen möjlighet att göra undantag från sekretessen eller att föreskriva meddelarfrihet".

Grundlagsutredningen anser emellertid att det inte bör komma i fråga att, så att säga för säkerhets skull, på något sätt inskränka meddelarfriheten. Den bör i stället bli föremål för ett aktivt försvar för det fall den skulle komma att sättas i fråga. Regeringen lägger inte heller fram några förslag till grundlagsändringar som berör meddelarfriheten (prop. 1993/94:114).

Regeringen har inte funnit anledning att i medlemskapsförhandlingarna förhandla om vilka villkor som skall gälla för den svenska meddelarfrihetens tillämpning i Sverige. Överväganden pågår dock om hur den svenska positionen skall klargöras i anslutning till fördraget.

7.2 Överväganden

Den inhemska meddelarfriheten som sådan påverkas alltså inte av ett medlemskap i EU. Däremot kan den ifrågasättas inom de rättsområden som tillhör EG:s kompetens. Under den svenska beredningsprocessen kommer den svenska meddelarfriheten i princip att gälla även efter ett medlemskap i EU. Undantag kan däremot gälla för uppgifter Sverige folkrättsligt eller EG-rättsligt är förpliktigt att inte vidarebefordra.

I den gemensamma berednings- och beslutsprocessen inom EU sprids i praktiken uppgifter i stor utsträckning, men något rättsligt stöd härför finns inte. Teoretiskt kan en källa efterforskas och åtal väckas för brott mot tystnadsplikt, men jag känner inte till något fall som rört information

om EU:s beredningsprocess. Inte heller tycks det ha förekommit några disciplinära påföljder med anledning av sådana förseelser.

Det finns därför inte något skäl för att föreslå någon ändring i gällande regler. Skulle en konflikt uppstå mellan de svenska bestämmelserna om meddelarfrihet och EG-rätten bör vi aktivt försvara vår egen rättstradition på detta område.

7.2 Övertvånanden

Övertvånanden innebär att en myndighet eller annan myndighet som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare, kan på eget initiativ eller på begäran från den verksamheten eller verksamhetsutövaren, utföra en kontroll av verksamheten eller verksamhetsutövaren. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare.

Övertvånanden innebär att en myndighet eller annan myndighet som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare, kan på eget initiativ eller på begäran från den verksamheten eller verksamhetsutövaren, utföra en kontroll av verksamheten eller verksamhetsutövaren. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare. Övertvånanden kan utföras av myndigheter eller andra myndigheter som har ett övervakningsansvar för en verksamhet eller en verksamhetsutövare.

8 Utrikessekretessen och instansordningen

Prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling där 2 kap. 1 § sekretesslagen kan vara tillämplig inbefattar en avvägning mellan intresset att tillgodose offentlighetsprincipen och den skada ett utlämnande av en uppgift kan få för Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Vid skadeprovningen måste således i många fall också de utrikespolitiska konsekvenserna för Sverige vägas in.

Ett avslag på en begäran att få ta del av en allmän handling hos en utlandsmyndighet prövas i dag av Kammarrätten i Göteborg och slutligen av Regeringsrätten. En begäran att få ta del av en allmän handling hos Utrikesdepartementet prövas av departementschefen och i sista hand regeringen. Genom dessa skilda beslutsordningar har det förekommit att prövningen av sekretessfrågan utfallit olika.

För att bl.a. förtroendet för Sveriges förmåga att skydda uppgifter av utrikespolitiskt känsligt slag inte skall undergrävas, bör mitt förslag om ett enhetligt rakt skaderekvisit i 2 kap. 1 § sekretesslagen förenas med en bestämmelse om att begäran att få ta del av handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretess.

I många sammanhang kommer Sveriges delegation vid EG att vara "regeringskansliets förlängda arm". Bl.a. från denna synpunkt uppkommer frågan om den nuvarande instansordningen när det gäller överklagande av en utlandsmyndighets avslag på en begäran att lämna ut en allmän handling är rationell från olika synpunkter. Jag har därför fått i uppdrag att behandla även denna fråga.

8.1 Rättsläget

Den som vill ta del av en allmän handling skall i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen). En sådan begäran kan göras antingen muntligen eller skriftligen.

Begäran att få taga del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av myndighet som angives i första stycket. Om särskilda skäl föranleda det, får dock bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande hänskjutas till behörig myndighet.

(2 kap. 14 § första och andra stycket tryckfrihetsförordningen)

Det är också i princip den förvarande myndigheten som skall pröva framställningen. Om det finns särskilda skäl får dock föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall tillkomma annan myndighet. I förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 77-78 och 194) uttrycks detta med att principiella hinder inte föreligger mot att prövningen enligt en viss sekretessbestämmelse förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Sådana regler finns t.ex. i 2 kap. 2 § tredje stycket, 6 kap. 5 § tredje stycket, 6 kap. 6 § tredje stycket och 6 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen. Från dessa bestämmelser finns dock ett undantag, vilket reglerats i 11 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen, som innebär att prövningen i stället ankommer på regeringen, om den aktuella uppgiften finns där.

Beträffande en viss typ av handlingar, nämligen sådana som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Regeringen har meddelat vissa sådana föreskrifter i sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1991:1756), se avsnitt 2.2.

De grundläggande reglerna om besvär över en myndighets beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling finns i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådän talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

I princip får varje beslut som innebär att en begäran att få ta del av en handling avslås eller att en handling lämnas ut med förbehåll överklagas. Det är bara den som begärt att få ta del av handlingen som får överklaga. Den som anser sig bli lidande på grund av att handlingen lämnas ut kan inte överklaga myndighetens beslut (RÅ81 2:18). Inte heller en myndighet

får överklaga ett beslut som ålägger den att lämna ut en allmän handling (RÅ84 2:101).

Beslut av riksdagen eller regeringen kan inte överklagas. Av 11 kap. 1 § regeringsformen följer att inte heller beslut av Högsta domstolen och Regeringsrätten kan överklagas.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen finns särskilda bestämmelser. T.ex. finns det i 9 kap. 5 § riksdagsordningen en allmän regel om att besvär över beslut av riksdagens organ i förvaltningsärenden förs hos Regeringsrätten i de fall riksdagen så bestämt. Vidare har det i instruktionerna till riksdagens verk i allmänhet bestämts att ärenden om utlämnande av allmän handling skall vara ett sådant ärende i vilket Regeringsrätten är slutinstans. Det finns vidare bestämmelser i lagen (1989:186) om överklaganden av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

Bestämmelser om instansordning finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andraffärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket tillämpas bestämmelserna i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande. Att prövningstillstånd inte behövs när kammarrätts beslut överklagas framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär. Vid överklagande av hovrätts beslut skall dock reglerna om prövningstillstånd inte tillämpas.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

I 15 kap. 8 § sekretesslagen finns regler om hur beslut överklagas när en myndighet avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling eller på annat sätt få del av uppgift. Ett sådant beslut överklagas i samma ordning som gäller i fråga om överklagande enligt 7 §. Om beslutet meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan statlig myndighet görs överklagandet hos regeringen. Detta gäller inte beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Om det är en av riksdagens myndigheter som har meddelat beslutet skall överklagandet ske till riksdagens besvärsnämnd. Det kan vidare i lag eller förordning meddelas bestämmelser som avviker från angivna föreskrifter.

Den myndighet vars beslut överklagats intar inte ställning som part i domstolarna. Vanligen inhämtar inte heller domstolen berörda myndigheters yttranden i målet. Något sådant krävs inte heller enligt förvaltningsprocesslagen. I 13 § förvaltningsprocesslagen stadgas dock att rätten, om det behövs, kan inhämta yttrande från myndighet som tidigare beslutat i saken.

8.1.1 Bakgrund

Som framgår ovan finns det olika instansordningar beroende på vilken myndighet som har fattat beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Man kan dock säga att flertalet ärenden skall överklagas till kammarrätten. När det gäller ett överklagande av en utlandsmyndighets avslag på en begäran att lämna ut en allmän handling skall det prövas av Kammarrätten i Göteborg enligt 1 § första stycket 2 enligt förordning (1977:937) om kammarrätters domkretsar m.m.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslog i sitt slutbetänkande Lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22 s. 113 ff och 288 ff) att man skulle försöka införa en enhetlig besvärsgång. Kommittén ansåg att man skulle kunna få en snabbare handläggning av ärendena om så gott som alla ärenden överklagades till samma instans oavsett var det överklagade beslutet fattats. Enligt kommittén skulle man vidare åstadkomma en önskvärd likformighet i rättstillämpningen. Kommittén ansåg att kammarrätterna utgjorde en naturlig besvärinstans såväl inom det statliga som kommunala området. Att en instans - länsrätten - hoppades över borde enligt kommittén inte innebära några principiella betänkligheter eftersom sekretessärendena var så speciella.

Före den 1 januari 1978 fanns det i tryckfrihetsförordningen ett uttryckligt förbud mot prövningstillstånd i sekretessmål. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén ansåg att ett sådant förbud inte fyller något behov (s. 114 ff och 152 ff) och föreslog att detta förbud skulle tas bort. Som skäl angavs att det genom kommitténs förslag om ny instansordning alltid skulle finnas möjlighet till en kvalificerad domstolsprövning samt att ärendena i och för sig inte är av sådan vikt att de framför andra fordrar sådan särbehandling att de högsta instanserna ovillkorligen bör vara skyldiga att pröva dem.

Departementschefen ansåg att kommitténs förslag till ändrad instansordning var välgrundat (prop. 1975/76:164 s. 204). Han ansåg att den föreslagna ordningen var enkel att tillämpa och ägnad att bidra till ett enhetligt synsätt i praxis. Han antog vidare att det i de flesta fall torde bli en snabbare handläggning genom att besvärärenden samlades hos några få myndigheter. Departementschefen delade också kommitténs överväganden i frågan om prövningstillstånd.

I propositionen om ändringar i sekretesslagen m.m. (prop. 1977/78:38) föreslogs att vanliga regler om prövningstillstånd skulle gälla. Konstitutionsutskottet ifrågasatte dock värdet av att - i avvaktan på en ny sekretesslag - införa en ordning som begränsade rätten att fullfölja talan till Regeringsrätten och Högsta domstolen (bet. 1977/78:KU19). Mot

bakgrund av den betydelse utskottet tillmätte de högsta dömande instansernas sakkunskap i sekretessfrågor ansåg utskottet det mest befogat att, i avvaktan på den nya lagstiftningen, tillåta fri fullföljd mot kammarrätts och hovrätts beslut i sekretessärenden. Riksdagen godkände konstitutionsutskottets betänkande.

I propositionen till den nya sekretesslagen m.m. (prop. 1979/80:2) uttalade departementschefen beträffande frågan om fullföljd till de högsta instanserna att man åtminstone i ett inledande skede borde behålla den gällande ordningen med fri fullföljd. Det är fråga om ett rättsområde som rymmer delvis ganska komplicerade problem och den extra rättelsemöjlighet en helt fri fullföljd ger kan därför vara motiverad. Han trodde inte att en sådan ordning skulle leda till någon större måltillströmning (prop. 1979/80:2 Del A s. 364).

Enligt riktlinjerna i propositionen (prop. 1983/84:120) om regeringens befattning med besvärärenden, vilka godkändes av riksdagen (bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250) skall reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen ses över systematiskt. Regeringen skall i möjligaste mån befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som ett politiskt organ. Utgångspunkten är att regeringen i allmänhet inte bör vara prövningsinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis.

8.1.2 Domstolsutredningens förslag

Domstolsutredningen har i sitt betänkande Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) föreslagit att länsrätt som första domstolsinstans skall pröva de sekretessmål som i dag prövas av kammarrätt. Utredningen föreslår vidare att prövningstillstånd införs i Regeringsrätten och Högsta domstolen i sekretessmål som överklagas från länsrätt respektive tingsrätt.

De flesta remissinstanserna som yttrat sig i denna del tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Vissa instanser motsätter sig dock att dessa mål flyttas ned från kammarrätt under påstående att målen är aparta och den materiella lagstiftningen är komplicerad. Från flera håll framhålls också vikten av att sekretessmålen handläggs med stor skyndsamhet. Någon instans framhåller beträffande skyndsamhetskravet att kammarrätterna torde vara bättre rustade att tillgodose detta krav. När det gäller frågan om prövningstillstånd i dessa mål tillstyrks utredningens förslag av en stor majoritet. Flera instanser poängterar vikten av att en sådan reform genomförs skyndsamt, oavsett hur frågan om instansordningen blir löst.

8.2 Utlandsmyndighets förvaltningsrättsliga status vid prövning av sekretessärenden

Sveriges utrikesförvaltning består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, som utgörs av beskickningar, delegationer vid in-

ternationella organisationer, karriärkonsulat, honorärkonsulat och konsularagenturer.

Utrikesdepartementet intar en särställning i förhållande till de övriga departementen genom att det dels är en del av regeringskansliet, dels en central myndighet för den svenska utrikesrepresentationen. I den senare egenskapen får Utrikesdepartementet t.ex. besluta föreskrifter om utlandsmyndigheternas verksamhet (40 och 41 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen). Av 25 § första stycket samma förordning framgår vidare att alla utlandsrepresentationer i administrativt hänseende är underställda Utrikesdepartementet.

En redovisning av handläggning av sekretessärenden inom utrikesförvaltningen lämnas under avsnitt 2.2.

Utlandsmyndigheten agerar ofta som Utrikesdepartementets förlängda arm vid genomförande av regeringens utrikespolitik. I ärenden som gäller förhållandet till främmande makt pågår en ständig kommunikation mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna. Information kommer in till utlandsmyndigheterna, bearbetas inom Utrikesdepartementet och resulterar i nya instruktioner till utlandsmyndigheterna. När en utlandsmyndighet företar en hänvändelse till regeringen i stationeringslandet i en fråga som rör Sveriges förbindelser med denna stat, är det på uppdrag av Utrikesdepartementet. Den officiella framställningen är ofta skriven inom departementet. I alla ärenden av någon betydelse som rör förhållandet till främmande makt finns således samma uppsättning handlingar såväl inom Utrikesdepartementet som hos utlandsmyndigheten.

Utlandsmyndigheterna är dock ur konstitutionell synpunkt sett självständiga myndigheter. Det innebär att de enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 11 kap. 7 § regeringsformen har att självständigt pröva framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Ärenden som rör tillämpningen av utrikessekretessen är dock av sådan karaktär att utrikesministern skall underrättas. I 10 kap. 8 § regeringsformen stadgas att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 371) motiveras detta med att grundlagen bör ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Utrikesministern bör alltid ha möjlighet att yttra sig över ärenden som rör Sveriges förhållande till främmande makt. Konsekvenserna av ett utlämnande av en uppgift är ibland uppenbara endast för Utrikesdepartementet som känner till detaljerna i sakfrågan.

Frågan har ställts hur denna skyldighet att underrätta utrikesministern förhåller sig till 11 kap. 7 § regeringsformen. Denna fråga har inte behandlats i förarbetena till regeringsformen, inte heller vid senare översyner av regeringsformen. Utredningen UD 87 uppmärksammade i sitt betänkande Utrikesförvaltningens inriktning och organisation (SOU 1987:58) denna konflikt och föreslog att förhållandet bör föranleda en översyn i vidare perspektiv och i parlamentarisk ordning. Någon sådan översyn har emellertid inte gjorts.

8.3 Överväganden och förslag

Ett avslag på en begäran att få ta del av en allmän handling hos en utlandsmyndighet prövas i dag av Kammarrätten i Göteborg och slutligen av Regeringsrätten. En begäran att få ta del av en allmän handling hos Utrikesdepartementet prövas av departementschefen och i sista hand av regeringen. Huvuddelen av de handlingar som förvaras vid en utlandsmyndighet finns samtidigt i original eller kopia i Utrikesdepartementet eller dess arkiv. Genom skilda beslutsordningar har det förekommit att prövningen av sekretessfrågan utfallit olika. Handlingar som av Utrikesdepartementet betraktats som hemliga har lämnats ut av andra instanser som prövat frågan om utlämnande av motsvarande handling hos utlandsmyndigheten. Fråga har uppkommit om denna ordning är ändamålsenlig.

Utredningen har diskuterat olika lagstiftningsalternativ.

1. Samtliga utlandsmyndigheter inför vilka fråga om tillämpning av utrikessekretessen uppkommer i ärenden om utlämnande av allmän handling, åläggs i lag att hänskjuta frågan till Utrikesdepartementets prövning.
2. Alla framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som finns hos utlandsmyndighet och som upprättats inom regeringskansliet, prövas av det departement som upprättat handlingen.
3. Utlandsmyndigheterna eller endast Sveriges delegationer betraktas som från Utrikesdepartementet icke självständiga myndigheter vid prövning av begäran att få ta del av en allmän handling.
4. En föreskrift införs i sekretessförordningen eller i sekretesslagen av innebörd att yttrande alltid skall inhämtas från chefen för Utrikesdepartementet när myndighet eller domstol prövar en enskilds begäran om utlämnande av allmän handling, som kan vara omfattad av utrikessekretess.

Samtliga förslag har den fördelen att större enhetlighet i rättstillämpningen kan uppnås genom att regeringen får inflytande på sekretessbedömningen. Mot alternativen 1-3 talar att man tar bort det rättssäkerhetsmoment som domstolskontrollen av utlandsmyndigheternas beslut i sekretessärenden utgör.

Vad gäller alternativ 2 kan det bli svårt att avgöra var en handling är upprättad. Vidare löser detta alternativ inte problemet vad avser handlingar som upprättats hos utlandsmyndigheterna eller som inkommer till dessa från utländska myndigheter eller från företrädare för en främmande stat.

Alternativ 3 bedömer jag vara ett alltför stort avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Beträffande alternativ 4 gör jag antagandet att själva avgivandet av sådana yttranden i sekretessärenden kan bli väl så arbetskrävande som

själva beslutshandlingen om den skulle övertas av Utrikesdepartementet. Vidare uppkommer frågan i vilken utsträckning myndigheten eller domstolen skall anses bunden av regeringens uppfattning i frågan.

Alternativ 1 förefaller mig som den lämpligaste lösningen om en lagändring är önskvärd. Prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling där 2 kap. 1 § sekretesslagen kan bli tillämplig innefattar en avvägning mellan intresset av att tillgodose offentlighetsprincipen och den skada som ett utlämnande av en uppgift kan få för Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat vis för landet. Vid skadeprövningen måste i många fall också de utrikespolitiska konsekvenserna för Sverige vägas in.

För att bl.a. förtroendet för Sveriges förmåga att skydda handlingar av utrikespolitiskt känsligt slag inte skall undergrävas anser jag att mitt förslag om ett enhetligt rakt skaderekvisit i 2 kap. 1 § sekretesslagen bör förenas med en bestämmelse om att en begäran att få ta del av en handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretessen.

Möjligheten är förutsedd i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen som stadgar att det i en sekretessbestämmelse får föreskrivas att prövningen vid tillämpning av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet än den förvarande myndigheten. En förutsättning är dock att det skall föreligga särskilda skäl att införa en sådan ordning.

I förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 77-78 och s. 194) uttrycks detta med att principiella hinder inte föreligger mot att prövningen enligt en viss sekretessbestämmelse förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Sådana regler finns redan i 2 kap. 2 § tredje stycket, 6 kap. 5 § tredje stycket, 6 kap. 6 § tredje stycket och 6 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen.

Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med annan stat eller mellanstatlig organisation (10 kap. 1 § regeringsformen). Det är också regeringen som företräder Sverige i sådana sammanhang och har ansvaret för de utrikespolitiska frågorna (1 kap. 6 § regeringsformen). Regeringen måste därvid kunna garantera att den sekretess som uppfattas som självklar i det internationella umgänget verkligen iakttas. Brister i detta hänseende kan allvarligt skada Sveriges internationella förbindelser.

Det anförda utgör enligt min mening sådana särskilda skäl som gör det möjligt att föreskriva att prövningen får ankomma på annan myndighet än den där handlingen förvaras. Ett ytterligare sådant skäl är att man genom den föreslagna regleringen åstadkommer en enhetlig beslutsordning i fråga om handlingar av detta slag inom utrikesförvaltningen.

Utrikesdepartementet har också de särskilda förutsättningar som i vissa fall krävs för att bedöma frågor om utlämnandet. Konsekvenserna av ett utlämnande av en uppgift är ibland endast uppenbara för Utrikesdepartementet som känner till detaljerna i sakfrågan.

Med hänsyn till utlandsmyndigheternas arbetssituation är det också sannolikt att prövningen blir snabbare om den görs i departementet än hos utlandsmyndigheterna.

Det finns dock vissa praktiska problem förknippade med en sådan ordning. Olika sekretessbestämmelser kan samtidigt vara tillämpliga i fråga om en och samma handling. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 9 kap. 11 § sekretesslagen om sekretess i biståndsärenden och 7 kap. 14 § sekretesslagen om sekretess för uppgifter om utläningar kan vara tillämpliga samtidigt som utrikessekretessbestämmelsen. Att ha två myndigheter, t.ex. Utrikesdepartementet och en ambassad, som prövar utlämnandet av en och samma handling kan verka besvärligt och det blir krångligt vid ett överklagande. Mot detta kan invändas att det inte torde vara särskilt vanligt med flera samtidigt tillämpliga sekretessbestämmelser. Möjligheten finns också att överlämna sekretessprövningen till Utrikesdepartementet även i de fall då handlingen innehåller uppgifter som gäller både utrikessekretess och annan sekretess. När uppgifter skall hållas hemliga enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen, saknas nämligen anledning att ta ställning till om även andra bestämmelser är tillämpliga.

Med hänsyn till bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen om att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen skulle det vidare kunna ifrågasättas om utlandsmyndigheten kan göra en preliminär prövning på sätt som förutsätts i denna bestämmelse. Jag har emellertid svårt att se att några problem skulle uppkomma i praktiken.

Mot bakgrund av ovan förda resonemang föreslår jag att mitt förslag om ett enhetligt rakt skaderekvisit i 2 kap. 1 § sekretesslagen förenas med en bestämmelse om att en begäran att få ta del av en handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av utrikessekretessen.

Förslaget bör inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Utrikessekretess hos övriga myndigheter

Den nu föreslagna ordningen rör handlingar som förvaras hos utlandsmyndigheterna. Handlingar som omfattas av utrikessekretessen finns naturligtvis också hos andra myndigheter. Sekretessbedömningen görs där ytterst av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Att låta Utrikesdepartementet pröva även framställningar att få ta del av sådana handlingar skulle emellertid föra för långt. Det bör här räcka med att erinra om regeln i 10 kap. 8 § regeringsformen, där det stadgas att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Erfarenheten visar nämligen att myndigheterna sällan underrättar Utrikesdepartementet när fråga uppkommer om tillämpningen av utrikessekretessen.

Utrikessekretessen skyddar just sådana uppgifter som grundlagsregeln tar sikte på. Om någon hos en myndighet begär att få ta del av en handling som innehåller uppgifter som är underkastade sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen eller om fråga om tillämpningen av detta lagrum uppkommer, torde grundlagsregeln innebära att myndigheten före ett beslut om utlämnande skall underrätta Utrikesdepartementet. I detta ligger att Utrikesdepartementet skall kunna framföra synpunkter på sekretessfrågan. Det är dock inte fråga om någon systematisk underrättelse i alla fall där utrikessekretessen är tillämplig. För att underrättelskyldighet skall inträda måste det röra sig om en fråga "av betydelse" för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation.

9 Specialmotivering

Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

2 kap.

1 §

Genom förslaget till ett nytt första stycke införs ett enhetligt skaderekvisit med presumtion för offentlighet för hela utrikessekretessens tillämpningsområde. Förslaget behandlas i avsnitt 6.

Sekretess skall gälla bara om det kan antas att röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller annars skada landet. Samma sekretess föreslås gälla hos alla myndigheter. Eftersom de nuvarande olika skaderekvisiten anses innebära att en prövning av sekretessen hos en handling som inkommer både till regeringen och till en annan myndighet inte bör leda till skilda resultat (prop. 1979/80:2 Del A s. 131), innebär förslaget en anpassning också till intentionerna bakom gällande lagstiftning. Skadebegreppet bör liksom nu inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna.

Vid skadeprovningen bör hänsyn också kunna tas till uppgiftslämnarens önskemål.

Förslaget till ett nytt tredje stycke behandlas i avsnitt 8.

Stycket innehåller en föreskrift om att en begäran om att få ta del av handling som förvaras hos utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av utrikessekretess. Föreskriften bygger på regleringen i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen.

Med utrikesrepresentationen avses beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter). I utrikesrepresentationen ingår även honorärkonsulat och konsularagenturer.

Övergångsbestämmelser

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995. Har talan mot beslut som har meddelats före den 1 januari 1995, efter nämnda dag

fullföljts hos myndighet som då ej längre är behörig att pröva besvären, skall den myndigheten överlämna besvären till Utrikesdepartementet.

Av allmänna regler följer att utlandsmyndigheterna skall till Utrikesdepartementet lämna över de ansökningar om att få del av handling som förvaras inom utrikesrepresentationen om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretess, men som inte hunnit avgöras innan lagändringen trätt i kraft.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1976:100)

1 kap. 1 §

Om en handling till ett nytt stycke införs ett enhetligt skadestånd med prövning för offentlighet för hela utrikessekretessens tillämpningsområde. Förslaget behandlas i avsnitt 6.

2 §

Skadestånd ska gälla bara om det kan antas att höjande av uppgiften skulle vara svårt för medlemsstaterna förbindelser eller annan skada jämför. Sammanfattning av föreläsningarna hos alla myndigheter. Biförordningen de nämnda olika skadestånden anses inkomma till en prövning av sekretessen hos en handling som inkommer både till lagstiftaren och till en annan myndighet för att till skillnad mellan gruppen 1976:100 Del A 2. 1217. Inom ett förslag en sammanfattning och till inkomsten bakom gallande lagstiftning. Skadeståndet för läsa om inte ges en skilja vid utskottet. Det anses inte sig om någon utgåva för landet för att skada skall anses förklarad. Motvarande gäller i fråga om sekretess av de medlemsstaterna förbindelserna.

3 §

Vid skadestånden för läsa om inte ges till uppgifternas sekretess.

4 §

Förslaget till ett nytt stycke ska behandlas i avsnitt 8.

5 §

Stycket innehåller en förskrift om att en begäran om att få ta del av handling som förvaras hos utrikesrepresentationen skall prövas av utrikesdepartementet om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretess. Förskriften pågår på regleringen i 1 kap. 14 § i sekretessförordningen.

6 §

Med utrikesrepresentationen avses besiktningar, delaktigheter vid internationella organisationer och konferenser (utlandsmyndigheter), i utrikesrepresentationen ingår även honorärkonsuler och konsuleraktörer.

Övergångsbestämmelser

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 1995. Här lämnat mot beslut som har meddelats före den 1 januari 1995, eller nämnda dag

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Birgitta Kruse

Jag delar utredarens uppfattning att ändra skaderekvisitet i utrikessekretessen. Det är angeläget att ett svenskt medlemskap i E#U inte försämrar de svenska medborgarnas möjligheter till insyn i de politiska beslutsprocesserna. Ändringen av skaderekvisitet kan vara en väg att behålla insyn och öppenhet.

Jag delar däremot inte utredarens förslag om att förändra instansordningen vid prövning av sekretessbelagd handling vid utlandsmyndighet. Jag förordar istället alternativ nummer 4. Det är olyckligt om det enbart blir en politisk bedömning som avgör en handling status. Utredarens förslag innebär att rättssäkerheten minskar. Besluten kan göras beroende av tillfälliga politiska opinioner. Domstolsprövning, med hörande av UD, skulle garantera att sakinnehållet i en handling prövas mot informationsintresset.

Särskild yttrande

Särskild yttrande av experter Birgitta Krause

Jag delar i redaktörens uppfattning att denna studie är av stort värde för den svenska läroplanens utveckling. Den är en viktig del av den svenska läroplanens utveckling och den svenska läroplanens utveckling. Även om den är en viktig del av den svenska läroplanens utveckling och den svenska läroplanens utveckling.

Jag delar i redaktörens uppfattning att denna studie är av stort värde för den svenska läroplanens utveckling. Den är en viktig del av den svenska läroplanens utveckling och den svenska läroplanens utveckling. Även om den är en viktig del av den svenska läroplanens utveckling och den svenska läroplanens utveckling.

Översyn av utrikessekretessen

Dir. 1993:32

Beslut vid regeringssammanträde 1993-03-11

Statsrådet Laurén anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas för att se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100). Syftet med utredningen är främst att närmare analysera utrikessekretessens innehåll och tillämpning inför ett svenskt medlemskap i EG.

Bakgrund

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kan definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske 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 också ligga öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på ett sådant sätt att dessa kan skaffa sig upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning (prop. 1975/76:160 s. 69). Sammanfattningsvis brukar man säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret.

I första hand förknippas offentlighetsprincipen med den i 2 kap. 1§ tryckfrihetsförordningen (TF) fastlagda grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Det sägs där att varje 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 fria demokratiska åsiktsbildningen.

Ett annat inslag i offentlighetsprincipen utgör den medborgerliga yttrandefrihet som gäller också som grundsats för de tjänstemän och andra som är verksamma hos det allmänna och som omfattar också den information som dessa offentliga funktionärer förfogar över i denna verksamhet.

Av intresse i detta sammanhang är vidare reglerna om meddelarfrihet, dvs. rätten för var och en att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för

publicering. Dessa regler kan ses som en del av det regelverk genom vilket offentlighetsprincipen förverkligas.

Sekretesslagen

Även om offentlighetsprincipen, de offentliga funktionärernas yttrandefrihet och meddelarfriheten är omistliga inslag i vår rättsordning kan de dock inte vara utan undantag.

Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får göras om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF 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. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt 2 kap. 2 § TF noga anges i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100). Detta innebär att det i sekretesslagen i så precisa ordalag som möjligt anges för vilka slag av uppgifter som det skall gälla sekretess.

Sekretesslagen reglerar också den tystnadsplikt som utgör undantag från de offentliga funktionärernas yttrandefrihet. Sekretess används i lagen som en gemensam beteckning på begränsning i handlingsoffentligheten och tystnadsplikt. I 16 kap. sekretesslagen anges vissa tystnadspliktsföreskrifter som gäller som undantag från principen om meddelarfrihet medan denna princip tar över övriga tystnadspliktsbestämmelser.

Särskilt om utrikessekretessen

I 2 kap. 1 § sekretesslagen regleras den s.k. utrikessekretessen. Paragrafen är tillämplig inom all offentlig verksamhet som omfattas av sekretesslagen. I första och andra styckena görs dock skillnad i fråga om sekretessens styrka hos olika myndigheter.

Föremålet för utrikessekretessen är först och främst uppgifter som angår Sveriges förbindelser med andra stater. Med detta avses inte bara uppgifter om de egentliga utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m.m. I uttrycket Sveriges förbindelser ligger att det måste röra sig om förbindelser på nationell nivå. Ett svenskt företags affärsförbindelser med en annan stat ryms således inte under uttrycket. Detsamma gäller i fråga om en svensk myndighets kontakter med en främmande stat, om förbindelserna avser myndighetens egna angelägenheter. Företräder däremot myndigheten Sverige som nation, t.ex. vid konventionsförhandlingar, rör det sig i här avsedd bemärkelse om Sveriges förbindelser.

Paragrafen är tillämplig också på uppgifter som rör andra stater, mellanfolkliga organisationer, myndigheter, medborgare eller juridiska personer i andra stater eller statslösa. Här ställs inte upp något krav på att det skall röra sig om uppgifter med direkt anknytning till Sveriges för-

bindelser. Således kan t.ex. uppgifter om ett utländskt företags affärsförbindelser med ett svenskt företag eller uppgifter om en utländsk myndighets kontakter med en svensk myndighet i och för sig falla inom paragrafens tillämpningsområde. En annan sak är att utrymmet för sekretess för dylika uppgifter är starkt begränsat med hänsyn till det krav på skada för Sverige som är en förutsättning för sekretessen.

Utrikessekretessen gäller alltså i all offentlig verksamhet. I paragrafen har gjorts en uppdelning mellan sekretessen hos regeringen och inom utrikesrepresentationen, som regleras i första stycket, och sekretessen hos övriga myndigheter, reglerad i andra stycket.

Sekretess enligt första stycket gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess. Enligt andra stycket gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit; offentlighet är här alltså huvudregel.

De olika skaderekvisiten i första och andra styckena innebär enligt vad föredragande statsrådet uttalade i prop. 1979/80:2 s. 131 inte att en prövning av sekretessen hos en handling som kommer in både till regeringen och till en annan myndighet bör leda till skilda resultat. Detta uttalande har bl.a. i RÅ82 2:80 bildat en av utgångspunkterna vid Regeringsrättens prövning av frågan om utlämnande av diplomatiska rapporter hos Statens invandrarverk vilka överlämnats dit från UD. Regeringsrätten förklarade därvid bl.a. att risken för skadeverkningar för Sveriges diplomatiska verksamhet begränsar utrymmet för offentliggörande av sådana uppgifter om Sveriges förbindelser med andra stater eller i övrigt om andra stater som utrikesförvaltningen överlämnat till andra myndigheter.

Det skadebegrepp som förekommer i paragrafen skall inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall kunna anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas, om uppgifter lämnas ut, skall i regel inte föranleda sekretess.

Begäran att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen och det är också denna myndighet som skall pröva om handlingen kan lämnas ut. Om handlingen förvaras hos UD fattas beslutet alltså av departementet. Den som inte är nöjd med beslutet kan överklaga detta hos regeringen. Förvaras handlingen inom utrikesrepresentationen, fattas beslut av vederbörande utlandsmyndighet; överklagande görs i dessa fall hos domstol (Kammarrätten i Göteborg) och sista instans är då Regeringsrätten. Beslut av andra myndigheter överklagas hos behörig kammarrätt. Även här är Regeringsrätten sista instans. I mål vid allmän domstol sker överklagande i hovrätt, med Högsta domstolen som sista instans.

Domstolsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet, att länsrätt som första instans skall pröva de sekretessmål som i dag överprövas av kammarrätt. Utredningen anger särskilt att man inte haft möjlighet att utreda det nuvarande systemet med skilda besvärregler i sekretessmål och att en sådan utvärdering och översyn bör vara en uppgift för regeringskansliet (s.411).

Offentlighet och sekretess i EG och dess medlemsländer

Principen om fri tillgång till de allmänna organens handlingar lades första gången fast i 1766 års TF och har således - om än inte helt utan avbrott - gällt i vårt land i över 200 år. Den har därigenom satt sin prägel på den svenska förvaltningen och påverkat 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, Norge, Frankrike och Nederländerna, anlagt samma synsätt. Sverige är dock såvitt bekant fortfarande ensamt om att ha principen grundlagsfäst. Det svenska regelverket på området framstår som mycket detaljerat vilket har föranlett av ett önskemål att i lagstiftningen så noga som möjligt reglera undantagen från offentlighetsprincipen för att inte lämna myndigheterna ett utrymme för att skönsmässigt avgöra vilken insyn som skall finnas i deras verksamhet.

I andra länder är utgångspunkten den omvända. Särskilt tydligt är detta i t.ex. Storbritannien där principen i stället är att alla allmänna handlingar är hemliga om inte ett särskilt beslut om offentliggörande fattas.

Även om några av EG:s medlemsländer alltså tillämpar en offentlighetsprincip tillämpas den inte av EG som sådant. EG-institutionerna bestämmer själva om en handling skall lämnas ut eller inte. Om handlingen har sekretessbelagts är institutionen förhindrad att lämna ut den. Handlingar hos EG:s institutioner blir som regel offentliga först efter 30 år. För att en sekretessbelagd handling skall kunna lämnas ut krävs dessutom ett särskilt beslut om att häva sekretessen.

Offentlighetsreglerna ser alltså olika ut i EG och dess medlemsländer. EG ställer heller inte krav på att dessa regler skall harmoniseras utan varje medlemsland får ha den lagstiftning som passar förhållandena i det landet bäst.

På vissa håll i EG:s regelverk finns emellertid sekretessregler som medlemsländerna - utifrån sina skilda utgångspunkter - måste anpassa sin lagstiftning till. Det gäller framför allt sekretess för övervägandena vid EG-rådets möten och för uppgifter som enskilda enligt dessa regler skall lämna till EG-kommissionen eller till nationella myndighet er om sina ekonomiska förhållanden.

Grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03)

Utredningen, som haft i uppdrag att utreda behovet av grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EG, kommer i dag att present era resultatet av sitt arbete. Utredningen har inte haft i uppdrag att närmare utreda sekretesslagens förhållande till ett EG-medlemskap.

Riksdagens behandling av frågan

Vid behandlingen av regeringens proposition 1992/93:120 om ändring i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet aktualiserades frågan om utrikessekretessen. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ärendet (bet.

KU 1992/93:11) uttalade Konstitutionsutskottet att det är angeläget att man från regeringens sida verkar för största möjliga öppenhet i förhandlingarna och att utrikessekretessen således bör tillämpas med återhållsamhet. Vidare anförde utskottet att man förutsätter att regeringen mot bakgrund av frågans vikt följer utvecklingen och tar de initiativ som behövs för att offentlighetsprincipen inte skall urholkas på det sättet, att uppgifter med anknytning till nya EES-regler kommer att skyddas av sekretess medan motsvarande uppgifter som gäller ett internt lagstiftningsärende är offentliga. Även när det gäller andra områden som behandlas i det fortsatta integrationsarbetet vid bl. a. ett framtida EG-medlemskap förutsätter utskottet att frågorna kring offentlighet, sekretess och meddelarskydd blir noggrant belysta och analyserade.

Under den allmänna motionstiden innevarande riksmöte har också några motioner väckts om utrikessekretessen och dess tillämpning vid ett medlemskap i EG (K413 och K427). I motionerna har begärts att regeringen låter utreda utrikessekretessens omfång och tillämpning. Konstitutionsutskottet har ännu inte behandlat motionsyrkandena.

Övrigt

Den senaste tiden har den svenska offentlighetsprincipens förhållande till ett EG-medlemskap uppmärksammats och debatterats i riksdagen men också i massmedierna och på andra håll. Därvid har sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess aktualiserats dels när det gäller medlemskapsförhandlingarna, dels i fråga om vilken betydelse de kommer att få vid ett svenskt medlemskap i EG.

Utredningsbehovet

Bestämmelserna om den svenska utrikessekretessen har kommit till i en tid då Sveriges internationella samarbete skedde i hävdvunna former. Vi står nu inför ett viktigt och stort steg i utvecklingen mot ökad integration inom Europa. Detta gäller både inom ramen för EES-avtalet och i perspektivet av ett svenskt medlemskap i EG. I den fortlöpande uppföljning och översyn av sekretesslagstiftningen som pågår alltsedan dennas tillkomst, är det därför naturligt att utreda om de regler som rör utrikessekretessen är anpassade till dagens och morgondagens situation. Uppdraget att utreda denna fråga bör ges till en särskild utredare.

Utredaren bör ha frihet att ta upp alla de frågor som kan behöva övervägas inom ramen för en sådan översyn. Exempel på frågor som kan behandlas finns angivna i bl. a. de motioner som väckts i frågan. Vidare bör utredaren studera det betänkande som Grundlagsutredningen inför EG i dag kommer att presentera. Jag skall emellertid ange några utgångspunkter för arbetet och ge exempel på frågor som kan kräva överväganden.

Utredningsarbetet

Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att den svenska anpassningen till EG skall bedrivas på ett sätt som är förenligt med den tradition av betydande öppenhet som så länge präglat svensk förvaltning.

Allt förhandlingsarbete ställer emellertid som regel krav på viss sekretess så att t.ex. egna förhandlingspositioner inte blir tillgängliga för motparter. Ett annat synsätt inom det internationella förhandlingsarbetet skulle innebära att svenska intressen inte kan drivas på bästa sätt. Också ett sådant förfarande som det hos kommissionen och domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg är kringgärdat med en sekretess som kan te sig främmande för vår traditionella öppenhet. Sverige kan emellertid inte avstå från internationellt samarbete därför att detta är förknippat med krav på sekretess i verksamheten. En annan sak är att Sverige med kraft bör driva uppfattningen att offentlighet är ett viktigt värde också i det mellanfolkliga samarbetet.

Meddelarfriheten är en unik svensk rättslig princip, även om det i andra länder finns liknande regler om skydd för källor för information till massmedier. Att förhållandena är olika i olika länder gör att det kan vara vanskligt att avgöra vilket utrymme som en mellanfolklig organisations sekretessregler ger åt uppgiftslämnande i sådant syfte. Jag vill emellertid hävda uppfattningen att det i EG-samarbetet som i andra mellanfolkliga sammanhang finns utrymme för källskydd i den form som vår svenska meddelarfrihet innebär.

Ett medlemskap i EG kommer att innebära vissa förändringar för de svenska myndigheternas verksamhet, främst i fråga om samarbetet med EG och dess övriga medlemsländer. Inom kort väntas Utredningen om statsförvaltningen och EG (Ju 1992:B) redovisa sitt slutbetänkande. Utredaren bör ta del av detta utredningsresultat och söka beskriva den förväntade utvecklingen i ett offentlighets- och sekretessperspektiv och identifiera vilka behov av förändringar som denna kan komma att medföra. Utredaren bör därvid undersöka hur frågan reglerats i medlemsländer som har ett med oss jämförbart system. Förhållandena i Danmark bör därvid vara av särskilt intresse. Mot denna bakgrund bör utredaren överväga vilka förändringar i de regler som rör utrikessekretessen som kan vara motiverade.

En allmän utgångspunkt för arbetet bör vara att offentlighetsprincipen inte skall försvagas utan helst stärkas. Således bör inriktningen på arbetet vara att förslagen skall leda till ökad öppenhet.

Exempel på frågor som utredaren särskilt bör studera är sekretessen i förhandlingsarbete och de olika skaderekvisiten i 2 kap. 1 § sekretesslagen. Utredaren kan därvid ha anledning att pröva om det skulle vara lämpligt att införa en särskild bestämmelse i sekretesslagen som tar sikte på uppgifter i EG-samarbetet och låta 2 kap. 1 § gälla övriga internationella förbindelser. De frågor som gäller meddelarfriheten i ett EES- och EG-perspektiv bör också belysas.

I många sammanhang kommer Sveriges delegation vid EG att vara regeringskansliets "förlängda arm" i en utsträckning som inte har någon

egendlig motsvarighet i dagens utrikesförvaltning. Bl.a. från denna synpunkt uppkommer frågan om den nuvarande instansordningen när det gäller överklagande av en utlandsmyndighets avslag på en begäran att lämna ut en allmän handling är rationell från olika synpunkter. Utredaren bör behandla denna fråga.

En annan utgångspunkt för arbetet bör givetvis också vara att regleringen skall präglas av konsekvens och överskådlighet (se bl.a. dir. 1977:120 s.5). Med beaktande av det statsfinansiella läget bör utredaren vidare belysa förslagens ekonomiska konsekvenser.

Ramarna för utredningsarbetet

För utredningen gäller vidare regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Utredningsarbetet bör vara avslutat före utgången av år 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt

- att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100) samt
- att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

II

(Acts whose publication is not obligatory)

COUNCIL

CODE OF CONDUCT CONCERNING PUBLIC ACCESS TO COUNCIL AND
COMMISSION DOCUMENTS

(93/730/EC)

THE COUNCIL AND THE COMMISSION,

HAVING REGARD to the declaration on the right of access to information annexed to the final act of the Treaty on European Union, which emphasizes that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration,

HAVING REGARD to the conclusions wherein the European Councils in Birmingham and Edinburgh agreed on a number of principles to promote a Community closer to its citizens,

HAVING REGARD to the conclusions of the European Council in Copenhagen, reaffirming the principle of giving citizens the greatest possible access to information and calling on the Council and the Commission to adopt at an early date the necessary measures for putting this principle into practice,

CONSIDERING it desirable to establish by common agreement the principles which will govern access to Commission and Council documents, it being understood that it is for each of them to implement these principles by means of specific regulations,

WHEREAS the said principles are without prejudice to the relevant provisions on access to files directly concerning persons with a specific interest in them;

WHEREAS these principles will have to be implemented in full compliance with the provisions concerning classified information;

WHEREAS this code of conduct is an additional element in their information and communication policy,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

General principle

The public will have the widest possible access to documents held by the Commission and the Council.

'Document' means any written text, whatever its medium, which contains existing data and is held by the Council or the Commission.

have to contain information that will enable the document or documents concerned to be identified.

Where necessary, the institution concerned will ask the applicant for further details.

Processing of initial applications

An application for access to a document will have to be made in writing, in a sufficiently precise manner; it will

Where the document held by an institution was written by a natural or legal person, a Member State, another Community institution or body or any other national or international body, the application must be sent direct to the author.

In consultation with the applicants, the institution concerned will find a fair solution to comply with repeat applications and/or those which relate to very large documents.

The applicant will have access to documents either by consulting them on the spot or by having a copy sent at his own expense; the fee will not exceed a reasonable sum.

The institution concerned will be able to stipulate that a person to whom a document is released will not be allowed to reproduce or circulate the said document for commercial purposes through direct sale without its prior authorization.

Within one month the relevant departments of the institution concerned will inform the applicant either that his application has been approved or that they intend to advise the institution to reject it.

Processing of confirmatory applications

Where the relevant departments of the institution concerned intend to advise the institution to reject an application, they will inform the applicant thereof and tell him that he has one month to make a confirmatory application to the institution for that position to be reconsidered, failing which he will be deemed to have withdrawn his original application.

If a confirmatory application is submitted, and if the institution concerned decides to refuse to release the document, that decision, which must be made within a month of submission of the confirmatory application, will be notified in writing to the applicant as soon as possible. The grounds for the decision must be given, and the decision must indicate the means of redress that are available, i.e. judicial proceedings and complaints to the ombudsman under the conditions specified in,

respectively, Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community.

Exceptions

The institutions will refuse access to any document whose disclosure could undermine:

- the protection of the public interest (public security, international relations, monetary stability, court proceedings, inspections and investigations),
- the protection of the individual and of privacy,
- the protection of commercial and industrial secrecy,
- the protection of the Community's financial interests,
- the protection of confidentiality as requested by the natural or legal persons that supplied the information or as required by the legislation of the Member State that supplied the information.

They may also refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings.

Implementation

The Commission and the Council will severally take steps to implement these principles before 1 January 1994.

Review

The Council and the Commission agree that the code of conduct will, after two years of operation, be reviewed on the basis of reports drawn up by the Secretaries-General of the Council and the Commission.

Council statement

This code of conduct and the decisions which the Council and the Commission will severally adopt on the basis thereof are intended to allow public access to Council and Commission documents.

They alter neither the existing practices nor the obligations of Member States' Governments toward their parliaments.

COUNCIL DECISION

of 20 December 1993

on public access to Council documents

(93/731/EC)

THE COUNCIL,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 151 (3) thereof,

Having regard to its Rules of Procedure, and in particular Article 22 thereof,

Whereas on 6 December 1993 the Council and the Commission approved a code of conduct concerning public access to Council and Commission documents, reaching common agreement on the principles which must govern such access;

Whereas provisions should be adopted for the implementation of those principles by the Council;

Whereas these provisions are applicable to any document held by the Council, whatever its medium, excluding documents written by a person, body or institution outside the Council;

Whereas the principle of allowing the public wide access to Council documents, as part of greater transparency in the Council's work, must however be subject to exceptions, particularly as regards protection of the public interest, the individual and privacy;

Whereas, in the interests of rationalization and efficiency, the Secretary-General of the Council should sign on behalf of the Council and on its authorization replies to applications for access to documents, except in cases where the Council is called upon to reply to a confirmatory application;

Whereas this Decision must apply with due regard for provisions governing the protection of classified information,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

Article 1

1. The public shall have access to Council documents under the conditions laid down in this Decision.
2. 'Council document' means any written text, whatever its medium, containing existing data and held by the Council, subject to Article 2 (2).

Article 2

1. An application for access to a Council document shall be sent in writing to the Council⁽¹⁾. It must be made in a sufficiently precise manner and must contain information enabling the document or documents requested to be identified. Where necessary, the applicant shall be asked for further details.

2. Where the requested document was written by a natural or legal person, a Member State, another Community institution or body, or any other national or international body, the application must not be sent to the Council, but direct to the author.

Article 3

1. The applicant shall have access to a Council document either by consulting it on the spot or by having a copy sent at his own expense. The fee shall be set by the Secretary-General.

2. The relevant departments of the General Secretariat shall endeavour to find a fair solution to deal with repeat applications and/or those which relate to very large documents.

3. Anyone given access to a Council document may not reproduce or circulate the document for commercial purposes through direct sale without prior authorization from the Secretary-General.

Article 4

1. Access to a Council document shall not be granted where its disclosure could undermine:

- the protection of the public interest (public security, international relations, monetary stability, court proceedings, inspections and investigations),
- the protection of the individual and of privacy,
- the protection of commercial and industrial secrecy,
- the protection of the Community's financial interests,

⁽¹⁾ The Secretary-General of the Council of the European Union, 170 rue de la Loi, 1048 Brussels, Belgium.

— the protection of confidentiality as requested by the natural or legal person who supplied any of the information contained in the document or as required by the legislation of the Member State which supplied any of that information.

2. Access to a Council document may be refused in order to protect the confidentiality of the Council's proceedings.

Article 5

The Secretary-General shall reply on behalf of the Council to applications for access to Council documents, except in the cases referred to in Article 7 (3), in which the reply shall come from the Council.

Article 6

Any application for access to a Council document shall be examined by the relevant departments of the General Secretariat, which shall suggest what action is to be taken on it.

Article 7

1. The applicant shall be informed in writing within a month by the relevant departments of the General Secretariat either that his application has been approved or that the intention is to reject it. In the latter case, the applicant shall also be informed of the reasons for this intention and that he has one month to make a confirmatory application for that position to be reconsidered, failing which he will be deemed to have withdrawn his original application.

2. Failure to reply to an application within a month of submission shall be equivalent to a refusal, except where the applicant makes a confirmatory application, as referred to above, within the following month.

3. Any decision to reject a confirmatory application, which shall be taken within a month of submission of such application, shall state the grounds on which it is based. The applicant shall be notified of the decision in writing as soon as possible and at the same time informed of the content of Articles 138e and 173 of the Treaty establishing the European Community, relating respectively to the conditions for referral to the Ombudsman by natural persons and review by the Court of Justice of the legality of Council acts.

4. Failure to reply within a month of submission of the confirmatory application shall be equivalent to a refusal.

Article 8

This Decision shall apply with due regard for provisions governing the protection of classified information.

Article 9

This Decision shall be reviewed after two years of operation. In 1996 the Secretary-General shall submit a report on the implementation of this Decision in 1994 and 1995, in preparation for that review.

Article 10

This Decision shall take effect on 1 January 1994.

Done at Brussels, 20 December 1993.

For the Council
The President
W. CLAES

II

(Acts whose publication is not obligatory)

COMMISSION

COMMISSION DECISION

of 8 February 1994

on public access to Commission documents

(94/90/ECSC, EC, Euratom)

THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Article 2

Having regard to the Treaties establishing the European Communities, and in particular Article 162 of the Treaty establishing the European Community,

Whereas, in accordance with the Declaration on the right of access to information annexed to the Final Act of the Treaty on European Union and with the conclusions of the Birmingham and Edinburgh European Councils on bringing the Community closer to its citizens, a code of conduct setting out the principles governing access to Commission and Council documents should be agreed upon with the Council;

Whereas these principles are based on the Commission's papers on public access to the institutions' documents of 5 May 1993 and openness in the Community of 2 June 1993;

Whereas specific provisions need to be adopted whereby the Commission can give effect to the code,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

Article 1

The code of conduct on public access to Commission documents set out in the Annex is adopted.

In order to ensure that effect is given to the code referred to in Article 1, the following measures are adopted:

1. All applications for access to documents shall be made in writing to the relevant Commission department at its headquarters, Commission Offices in the Member States or Commission Delegations in non-member countries.
2. The relevant Director-General or Head of Department, the Director designated for the purpose in the Secretariat-General or an official acting on their behalf shall inform the applicant in writing, within one month, whether the application is granted or whether he intends to refuse access. In the latter case the applicant shall also be notified that he has one month in which to apply to the Secretary-General of the Commission for review of the intention to refuse access, failing which he shall be deemed to have withdrawn his initial application.
3. The President shall be empowered to decide on applications for review in agreement with the relevant Member of the Commission. He may delegate this authority to the Secretary-General.
4. Failure to reply to an application for access to a document within one month of application being made constitutes an intention to refuse access.

Failure to reply within one month of an application for review being made constitutes a refusal.

5. A fee of ECU 10, plus ECU 0.036 per sheet of paper, shall be charged for copies of printed documents exceeding 30 pages. Charges for information in other formats shall be set on a case-by-case basis but shall not exceed what is reasonable.
6. If an applicant wishes to consult a document on Commission premises, the relevant department shall try to make arrangements to accommodate him. Where the department is unable to provide appropriate facilities, the documents shall be consulted in either of the Commission's central libraries in Brussels and Luxembourg in any of the Commission's Offices

in the Member States or in any of its Delegations in non-member countries.

Article 3

This Decision will take effect from 15 February 1994. It will be published in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 8 February 1994.

For the Commission

João PINHEIRO

Member of the Commission

ANNEX

Code of conduct concerning public access to Commission and Council documents**THE COMMISSION AND THE COUNCIL,**

Having regard to the declaration on the right of access to information annexed to the final act of the Treaty on European Union, which emphasizes that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration,

Having regard to the conclusions wherein the European Councils in Birmingham and Edinburgh agreed on a number of principles to promote a Community closer to its citizens,

Having regard to the conclusions of the European Council in Copenhagen, reaffirming the principle of giving citizens the greatest possible access to information and calling on the Commission and the Council to adopt at an early date the necessary measures for putting this principle into practice,

Considering it desirable to establish by common agreement the principles which will govern access to Commission and Council documents, it being understood that it is for each of them to implement these principles by means of specific regulations,

Whereas the said principles are without prejudice to the relevant provisions on access to files directly concerning persons with a specific interest in them;

Whereas these principles will have to be implemented in full compliance with the provisions concerning classified information;

Whereas this code of conduct is an additional element in their information and communication policy,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:**General principle**

The public will have the widest possible access to documents held by the Commission and the Council.

'Document' means any written text, whatever its medium, which contains existing data and is held by the Commission or the Council.

Processing of initial applications

An application for access to a document will have to be made in writing, in a sufficiently precise manner; it will have to contain information that will enable the document or documents concerned to be identified.

Where necessary, the institution concerned will ask the applicant for further details.

Where the document held by an institution was written by a natural or legal person, a Member State, another Community institution or body of any other national or international body, the application must be sent direct to the author.

In consultation with the applicants, the institution concerned will find a fair solution to comply with repeat

applications and/or those which relate to very large documents.

The applicant will have access to documents either by consulting them on the spot or by having a copy sent at his own expense; the fee will not exceed a reasonable sum.

The institution concerned will be able to stipulate that a person to whom a document is released will not be allowed to reproduce or circulate the said document for commercial purposes through direct sale without its prior authorization.

Within one month the relevant departments of the institution concerned will inform the applicant either that his application has been approved or that they intend to advise the institution to reject it.

Processing of confirmatory applications

Where the relevant departments of the institution concerned intend to advise the institution to reject an application, they will inform the applicant thereof and tell him that he has one month to make a confirmatory application to the institution for that position to be reconsidered, failing which he will be deemed to have withdrawn his original application.

If a confirmatory application is submitted, and if the institution concerned decides to refuse to release the document, that decision, which must be made within a month of submission of the confirmatory application, will be notified in writing to the applicant as soon as possible. The grounds for the decision must be given, and the decision must indicate the means of redress that are available, i.e. judicial proceedings and complaints to the ombudsman under the conditions specified in, respectively, Articles 173 and 138c of the Treaty establishing the European Community.

Exceptions

The institutions will refuse access to any document where disclosure could undermine:

- the protection of the public interest (public security), international relations, monetary stability, court proceedings, inspections and investigations),

- the protection of the individual and of privacy,
- the protection of commercial and industrial secrecy,
- the protection of the Community's financial interests,
- the protection of confidentiality as requested by the natural or legal persons that supplied the information or as required by the legislation of the Member State that supplied the information.

They may also refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings.

Implementation

The Commission and the Council will severally take steps to implement these principles before 1 January 1994.

Review

The Council and the Commission agree that the code of conduct will, after two years of operation, be reviewed on the basis of reports drawn up by the Secretaries-General of the Council and the Commission.

II

(Acts whose publication is not obligatory)

COUNCIL

COUNCIL DECISION

of 6 December 1993

adopting the Council's Rules of Procedure

(93/662/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 151 (3) thereof,

Having regard to the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, and in particular Article 30 (3) thereof,

Having regard to the Treaty establishing the European Atomic Energy Community, and in particular Article 121 (3) thereof,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

Sole Article

The Rules of Procedure of the Council of 24 July 1979, as amended on 20 July 1987, shall be replaced by the following, which shall enter into force on 7 December 1993:

'RULES OF PROCEDURE OF THE COUNCIL

Article 1

1. The Council shall meet when convened by its President on his own initiative or at the request of one of its members or of the Commission.

2. The President shall make known the dates which he envisages for meetings of the Council during his period of office as President, seven months before the beginning thereof.

3. In accordance with the Decision taken by common agreement between the Representatives of the Governments of the Member States on 12 December 1992 on the basis of the relevant Articles of the Treaties establishing the European Communities, the Council shall have its seat in Brussels. During the months of April, June and October, the Council shall hold its meetings in Luxembourg.

In exceptional circumstances and for duly substantiated reasons, the Council, acting unanimously, may decide to hold a meeting elsewhere.

Article 2

1. The President shall draw up the provisional agenda for each meeting. The agenda shall be sent to the other members of the Council and to the Commission at least 14 days before the beginning of the meeting.

2. The provisional agenda shall contain the items in respect of which a request for inclusion on the agenda, together with any documents relating thereto, has been received by the General Secretariat from a member of the Council or from the Commission at least 16 days before the beginning of that meeting.

The provisional agenda shall also indicate the items on which the Presidency, a member of the Council or the Commission may request a vote.

3. Only items in respect of which the documents have been sent to the members of the Council and to the Commission at the latest by the date on which the provisional agenda is sent may be placed on that agenda.

4. The General Secretariat shall transmit to the members of the Council and to the Commission requests for the inclusion of items in the agenda, documents and indications concerning voting relating thereto in respect of which the time limits specified above were not respected.

5. The agenda shall be adopted by the Council at the beginning of each meeting. The inclusion in the agenda of an item other than those appearing on the provisional agenda shall require unanimity in the Council. Items entered in this way may be put to the vote.

6. The provisional agenda shall be divided into Part A and Part B. Items for which approval of the Council is possible without discussion shall be included in Part A, but this does not exclude the possibility of any member of the Council or of the Commission expressing an opinion at the time of the approval of these items and having statements included in the minutes.

7. However, an "A" item shall be withdrawn from the agenda, unless the Council decides otherwise, if a position on an "A" item might lead to further discussion thereof or if a member of the Council or the Commission so requests.

Article 3

Subject to the provisions of Article 7 on the delegation of voting rights, a member of the Council who is prevented from attending a meeting may arrange to be represented.

Article 4

1. Meetings of the Council shall not be public except in the cases referred to in Article 6.

2. The Commission shall be invited to take part in meetings of the Council. The Council may, however, decide to deliberate without the presence of the Commission.

3. The members of the Council and of the Commission may be accompanied by officials who assist them. The number of such officials may be laid down by the Council.

The names and functions of such officials shall be notified in advance to the Secretary-General.

4. Admission to meetings of the Council shall be subject to the production of a pass.

Article 5

1. Without prejudice to Article 7 (5) and other applicable provisions, the deliberations of the Council shall be covered by the obligation of professional secrecy, except in so far as the Council decides otherwise.

Where the record of a vote in Council is made public in accordance with Article 7 (5), the explanations of vote made when the vote was taken shall also be made public at the request of the Council members concerned, with due regard for these Rules of Procedure, legal certainty and the interests of the Council.

2. The Council may authorize the production of a copy or an extract from its minutes for use in legal proceedings.

Article 6

1. The Council shall hold policy debates on the six-monthly work programme submitted by the Presidency and, if appropriate, on the Commission's annual work programme. These debates shall be the subject of public retransmission by audiovisual means.

2. The Council may decide unanimously and on a case-by-case basis that some of its other debates are to be the subject retransmission by audiovisual means, in particular where they concern an important issue affecting the interests of the Union or an important new legislative proposal. To that end, it shall be for the Presidency, any member of the Council, or the Commission to propose issues or specific subjects for such a debate.

Article 7

1. The Council shall vote on the initiative of its President.

The President shall, furthermore, be required to open a voting procedure on the initiative of a member of the Council or of the Commission, provided that a majority of the Council's members so decides.

2. The members of the Council shall vote in the order of the Member States laid down in Article 27 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC), Article 146 of the Treaty establishing the European Community (EC) and Article 116 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EAEC), beginning with the member who, according to that order, follows the member holding the office of President.

3. Delegation of the right to vote may only be made to another member of the Council.

4. The presence of six members of the Council is required to enable the Council to vote.

5. The record of the votes shall be made public :

- when the Council is acting as legislator within the meaning of the term given in the Annex to these Rules of Procedure, unless the Council decides otherwise. This rule shall apply when the Council adopts a common position pursuant to Article 189b or 189c of the Treaty establishing the European Community,
- when they are cast by the members of the Council or their representatives on the Conciliation Committee set up by Article 189b of the Treaty establishing the European Community,
- when the Council acts pursuant to Titles V and VI of the Treaty on European Union by a unanimous Council decision taken at the request of one of its members,
- in other cases, by Council decision taken at the request of one of its members.

Article 8

1. Acts of the Council on an urgent matter may be adopted by a written vote where the Council or the Committee of Permanent Representatives of the Member States (Coreper) referred to in Article 30 of the ECSC Treaty, Article 151 of the EC Treaty and Article 121 of the EAEC Treaty, unanimously decides to use that procedure. In special circumstances, the President may also propose the use of that procedure; in such a case, written votes may be used where all members of the Council agree to that procedure.
2. Furthermore, agreement by the Commission to the use of that procedure shall be required where the written vote is on a matter which the Commission has brought before the Council.
3. A summary of acts adopted by the written procedure shall be drawn up every month.
4. On the initiative of the Presidency, the Council may also act for the purpose of implementing the common foreign and security policy by means of the simplified written procedure (Coreu). In that case the proposal shall be deemed to be adopted at the end of the period laid down by the Presidency depending on the urgency of the matter, except where a member of the Council objects.
5. The General Secretariat shall establish that the written procedures have been completed.

Article 9

1. Minutes of each meeting shall be drawn up and, when approved, shall be signed by the President-in-Office at the time of such approval and by the Secretary-General.

The minutes shall as a general rule indicate in respect of each item on the agenda :

- the documents submitted to the Council,
 - the decisions taken or the conclusions reached by the Council,
 - the statements made by the Council and those whose entry has been requested by a member of the Council or the Commission.
2. The draft minutes shall be drawn up by the General Secretariat within 15 days and submitted to the Council for approval.
 3. Prior to such approval any member of the Council, or the Commission, may request that more details be inserted in the minutes regarding any item on the agenda.
 4. The texts referred to in Article 10 shall be annexed to the minutes.

Article 10

1. Except as otherwise decided unanimously by the Council on grounds of urgency, the Council shall deliberate and take decisions only on the basis of documents and drafts drawn up in the languages specified in the rules in force governing languages.
2. Any member of the Council may oppose discussion if the texts of any proposed amendments are not drawn up in such of the languages referred to in paragraph 1 as he may specify.

Article 11

The text of the acts adopted by the Council and that of the acts adopted jointly by the European Parliament and the Council shall be signed by the President-in-Office at the time of their adoption and by the Secretary-General. The Secretary-General may delegate his signature to Directors-General of the General Secretariat.

Article 12

Regulations adopted jointly by the European Parliament and the Council as well as Council regulations shall include in their title the word "Regulation", as followed by a serial number, by the date of their adoption and by an indication of their subject matter.

Article 13

Regulations adopted jointly by the European Parliament and the Council as well as Council regulations shall contain the following :

- (a) "The European Parliament and the Council of the European Union" or "The Council of the European Union" as appropriate ;

- (b) a reference to the provisions under which the Regulation is adopted, preceded by the words "Having regard to";
- (c) a citation containing a reference to proposals submitted and opinions obtained and to consultations held;
- (d) a statement of the reasons on which the Regulation is based, introduced by the word "Whereas";
- (e) the phrase "have adopted this Regulation" or the phrase "has adopted this Regulation", as appropriate, followed by the body of the Regulation.

Article 14

1. Regulations shall be divided into Articles, if appropriate grouped into chapters and sections.

2. The last Article of a Regulation shall fix the date of entry into force, where that date is before or after the 20th day following publication.

3. The last Article of a Regulation shall be followed by:

— "This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States";

— "Done at ...", followed by the date on which the Regulation was adopted, and

— in the case of:

(a) a Regulation adopted jointly by the European Parliament and the Council, the formula:

"For the European Parliament "For the Council
The President" The President",

followed by the name of the President of the European Parliament and of the President-in-Office of the Council when the Regulation is adopted;

(b) a Council Regulation, the following formula:

"For the Council
The President",

followed by the name of the President-in-Office of the Council at the time when the Regulation is adopted.

Article 15

The acts referred to in Article 191 (1) of the EC Treaty and the acts of the Council referred to in Article 191 (2) thereof and in the first paragraph of Article 163 of the EAEC Treaty shall be published in the Official Journal by the Secretary-General. Common positions adopted by the Council in accordance with the procedures referred to in Articles 189b and 189c of the EC Treaty, and the

reasons underlying those common positions, shall be published under the same conditions.

Article 16

Directives and decisions adopted jointly by the European Parliament and the Council, and directives and decisions of the Council, shall include in their titles the word "Directive" or "Decision".

Recommendations made and opinions delivered by the Council shall include in their titles the word 'recommendation' or 'opinion'.

The provisions relating to Regulations set out in Articles 13 and 14 shall apply *mutatis mutandis*, subject to the relevant provisions of the Treaty, to directives and decisions.

Article 17

1. Common positions within the meaning of Article J.2 and joint action within the meaning of Article J.3 of the Treaty on European Union shall bear one of the following headings, as appropriate:

— "Common position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union";

— "Joint action adopted by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union".

2. Joint positions, joint action and conventions within the meaning of Article K.3 (2) of the Treaty on European Union shall bear one of the following headings, as appropriate:

— "Joint position defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union",

— "Joint action adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union",

— "Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union".

Article 18

1. The Secretary-General shall notify Council directives other than those referred to in Article 191 (2) of the EC Treaty and Council decisions and recommendations to their addressees. He shall also notify the joint action adopted or the common positions or joint positions defined on the basis of Articles J.2, J.3 or K.3 of the Treaty on European Union. He may entrust to Directors-General of the General Secretariat the task of attending to such notification on his behalf.

2. The Secretary-General or a Director-General acting on his behalf shall send authentic copies of Council Directives other than those referred to in Article 191 (2) of the EC Treaty and Council decisions and recommendations to the Governments of the Member States and to the Commission.

3. The decision to publish in the Official Journal the common positions and joint positions defined and the joint action adopted on the basis of Articles J.2, J.3 and K.3 of the Treaty on European Union and the measures implementing joint action and any measures implementing the conventions referred to in paragraph 4 shall in each case be taken by the Council acting unanimously when the said instruments are adopted.

4. Conventions drawn up by the Council in accordance with Article K.3 (2) of the Treaty on European Union, shall be published in the Official Journal.

Reference shall be made in the Official Journal to the entry into force of such conventions.

5. The Council shall decide unanimously whether the following should be published in the Official Journal by the Secretary-General:

— directives other than those referred to in Article 191 (1) and (2) of the EC Treaty, Council decisions and recommendations,

— conventions signed between the Member States.

6. Where an agreement concluded between the Communities and one or more States or international organizations sets up a body vested with powers of decision, the Council shall decide, when such an agreement is concluded, whether decisions to be taken by that body should be published in the Official Journal.

Article 19⁽¹⁾

1. The Permanent Representatives Committee (Coreper) shall prepare the work of the Council and shall carry out the tasks assigned to it by the Council. All items on the agenda for a Council meeting shall be examined in advance by Coreper unless the Council decides otherwise. Coreper shall endeavour to reach agreement at its level to be submitted to the Council for adoption. It shall ensure adequate presentation of the dossiers to the Council. In the event of an emergency, the Council, acting unanimously, may decide to settle the matter without prior examination.

2. Committees or working parties may be set up by, or with the approval of, Coreper with a view to carrying out certain preparatory work or studies defined in advance.

⁽¹⁾ These provisions are without prejudice to the role of the Monetary Committee as resulting from Article 109c of the EC Treaty and existing Council decisions relating to it.

3. Coreper shall be presided over, depending on the items on the agenda, by the Permanent Representative or the Deputy Permanent Representative of the Member State which holds the Presidency of the Council. Unless the Council decides otherwise, the various committees provided for in the Treaties shall also be presided over by a delegate of that Member State. The same shall apply to the committees and working parties referred to in paragraph 2, unless Coreper decides otherwise. For the preparation of meetings of Council compositions meeting once every six months and held during the first half of this period, the meetings of committees other than Coreper, and those of working parties held during the preceding six months may be chaired by a delegate of the Member State whose turn it is to chair the said Council meetings.

Article 20⁽¹⁾

Notwithstanding the other provisions of these Rules of Procedure, the Presidency shall organize the meetings of the various committees and working parties so that their reports are available before the Coreper meetings at which they are to be examined.

Article 21

1. The Council shall be assisted by a General Secretariat under the direction of a Secretary-General. The Secretary-General shall be appointed by the Council acting unanimously.

2. The Council shall determine the organization of the General Secretariat.

Under its authority the Secretary-General shall take all the measures necessary to ensure the smooth running of the General Secretariat.

3. The Secretary-General shall submit to the Council the draft estimate of the expenditure of the Council in sufficient time to ensure that the time limits laid down by the financial provisions are met.

4. In accordance with the provisions of the Financial Regulation referred to in Article 78h of the ECSC Treaty, in Article 209 of the EC Treaty and in Article 183 of the EAEC Treaty, the Secretary-General shall administer the funds placed at the disposal of the Council.

Article 22

The detailed arrangements for public access to Council documents disclosure of which is without serious or prejudicial consequences shall be adopted by the Council.

Article 23

The rules on security shall be adopted by the Council.

Article 24

In the event of the Secretary-General of the Council being designated as depositary of an agreement concluded between the Community and one or more States or international organizations, of a convention concluded between Member States or of a convention drawn up pursuant to Article K.3 of the Treaty on European Union, the acts of ratification, acceptance or approval of those agreements or conventions shall be deposited at the address of the Council.

In such instances the Secretary-General shall perform all the duties of a depositary of a treaty and shall also ensure that the dates of entry into force of such agreements or conventions are published in the Official Journal.

Article 25

1. Subject to special procedures, the Council may be represented by the Presidency or by any other of its

members before the European Parliament or its committees. The Council may also be represented before those committees by its Secretary-General or by senior officials of the General Secretariat acting on instructions from the Presidency.

2. The Council may also present its views to the European Parliament by means of a written statement.

Article 26

Correspondence to the Council shall be sent to the President at the address of the Council.

Done at Brussels, 6 December 1993.

For the Council

The President

W. CLAES

ANNEX

The Council acts as legislator within the meaning of the first indent of Article 7 (5) when it adopts rules which are legally binding in or for the Member States whether by means of regulations, directives or decisions, on the basis of the relevant provisions of the Treaties, in particular on the basis of Article 43 of the Treaty establishing the European Community or in the framework of the procedures in Article 189b and Article 189c of that Treaty, with the exception of discussions leading to the adoption of internal measures, administrative or budgetary acts, acts concerning inter-institutional or international relations or non-binding acts such as conclusions, recommendations or resolutions. Votes shall not be made public in the case of discussions leading to indicative votes or the adoption of preparatory acts.

Statements for the Council minutes

(a) *Re Article 2 (1) and (2)*

'The President will endeavour to ensure that, in principle, the provisional agenda for each Council meeting devoted to implementation of the provisions of Title VI of the Treaty on European Union, and the documentation relating to the items on that agenda, are received by the members of the Council at least 21 days before the beginning of the meeting'.

(b) *Re Article 2*

'The Council is aware that common foreign and security policy matters must be dealt with quickly and effectively; taking into account existing practice, which the Council undertakes to continue to follow, the rules under Article 2 do not prevent that requirement being met'.

(c) *Re Article 6 (1)*

'Policy debates on the six-monthly work programme submitted by the Presidency and, if appropriate, on the Commission's work programme will be held in the General Affairs Council and the Economic and Financial Affairs Council. It is for the Presidency to set the timetable'.

(d) *Re Article 6 (2)*

'It is for Coreper to prepare any debates which might be the subject of public retransmission'.

(e) *Re Article 8*

'The Council agrees to consider the desirability of introducing into the Rules of Procedure provision for the use of a simplified written procedure where the Council acts under Title VI of the Treaty on European Union'.

(f) *Re Articles 13 and 16*

'The Council notes the undertaking given by the Commission in the Presidency conclusions of the Edinburgh European Council to justify in a recital in each of its proposals the relevance of the proposal with regard to the principle of subsidiarity'.

(g) *Re Article 15*

'The reasons underlying common positions will be submitted to Coreper and the Council before being published'.

(h) *Re Article 20*

'Working party reports and other documents serving as a basis for Coreper's proceedings should be sent to the Member States in time for them to be examined'.

STOCKHOLM

BIBLIOTEKET

KUNGLIGA

BIBLIOTEKET

STOCKHOLM



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
 2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
 3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
 4. Vapenlagen och EG. Ju.
 5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
 6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
 7. EU, EES och miljön. M.
 8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
 9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
 10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
 11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
 12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
 13. JIK-metoden, m.m. Fi.
 14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
 15. På väg. K.
 16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
 17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
 18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
 19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
 20. Reformerat pensionssystem. S.
 21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
 22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
 23. Förvalta bostäder. Ju.
 24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
 25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
 26. Att förebygga alkoholproblem. S.
 27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
 28. Kvinnor och alkohol. S.
 29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
 30. Vallagen. Ju.
 31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
 32. Mycket Under Samma Tak. C.
 33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
 34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
 35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
 36. Miljö och fysisk planering. M.
 37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
 38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
 39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
 40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
 41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
 42. Staten och trossamfunden. C.
 43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
 44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
 45. Grunden för livslångt lärande. U.
 46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
 47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
 48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
 49. Utrikessekretessen. Ju.
-

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektivt biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JKK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa. + Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
