



Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete



MISSIV

Datum
2000-01-24
Ert datum
1999-12-02

Diariernr
1999/0548-5
Er beteckning
Ju1999/5716/F

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utvärdera erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet

Regeringen beslöt den 2 december 1999 att uppdra åt Statskontoret att utvärdera erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet efter fyra års EU-medlemskap.

Sverige skiljer sig från andra medlemsländer genom att ha en lång tradition av handlingsoffentlighet. Statskontoret skall därför enligt regeringens direktiv samla in och analysera statsförvaltningens erfarenheter och bedömningar av om EU-arbetet föranleder särskilda problem när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Statskontoret skall även undersöka om det finns behov av åtgärder för att förbättra myndigheternas information och tillgänglighet i samband med EU-arbetet.

Statskontoret överlämnar härmed delrapport "Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete" (2000:3). Rapporten innehåller förslag till åtgärder för att tillförsäkra allmänheten en god insyn i de svenska myndigheternas EU-arbete.

Uppdraget skall avslutas med en sammanfattande rapport till regeringen senast den 15 maj 2000. Statskontoret kommer i enlighet med regeringens direktiv att utvärdera och belysa hur regeringens styrning och uppföljning av myndigheternas EU-arbete har utvecklats, hur arbetsfördelningen och samverkan mellan Regeringskansliet och myndigheterna fungerar, i vilken utsträckning EU-arbetet påverkat myndigheternas organisation och arbetsformer samt hur myndigheterna tillgodoser medborgarnas behov av insyn och information i EU-frågor.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, avdelningsdirektör Clas Heinegård, förste byråsekreterare Charlotta Hedefalk samt konsulten, hovrättsråd Pia Johansson, föredraganden, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Thomas Pålsson

Innehåll

1	Uppdraget	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Studiens inriktning och disposition	11
1.3	Läsanvisning	11
1.4	Underlag för rapporten	12
2	Överväganden och förslag	13
2.1	De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i statsförvaltningen har ökat	13
2.2	Antalet ärenden om att få ta del av allmän handling har inte ökat	14
2.3	Myndigheterna kontaktas sällan med anledning av att uppgifter lämnats ut	15
2.4	EU-relaterade mellanprodukter är allmänna handlingar	15
2.5	Brister i hur EU-handlingar registreras	16
2.6	Osäkerhet om regeltillämpning vid sekretessprövning av EU-relaterade handlingar	18
2.7	Instruktioner behövs för handläggning av ärenden om utlämnande av EU-handlingar	18
2.8	Myndigheterna saknar erfarenhet av hantering av e-posthandlingar	19
3	Svensk handlingsoffentlighet	21
3.1	Offentlighetsprincipens innebörd och ändamål	21
3.1.1	Inledning	21
3.1.2	Meddelarfrihet – utlämnande av sekretessbelagda uppgifter	22
3.2	Allmän handling	23
3.2.1	Begreppet allmän handling	23
3.2.2	Begäran att få ta del av allmän handling	28
3.2.3	Myndighetens skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar	29
3.2.4	Hänskjutande till myndighet för beslut i tveksamma fall	30
3.2.5	Möjligheten att överklaga	30
3.2.6	Vilka handlingar måste registreras?	31
3.2.7	EU-handlingar	32
3.3	Öppenhet och insyn i riksdagens EU-nämnd	32

4	Offentlighet och IT	35
4.1	Kort om IT och e-post	35
4.2	En handling i form av e-post	35
4.3	När är e-post inkommen och upprättad?	36
4.4	Registrering och arkivering av e-post	37
4.5	Praxis	37
4.5.1	Utlämnande av e-postmeddelanden	37
4.5.2	Utlämnande av cookiefil	38
5	Sekretesslagen	39
5.1	Begreppet sekretess	39
5.2	Lagens uppbyggnad	39
5.3	Hemligstämpling av handlingar	40
5.4	Straff för brott mot tystnadsplikten	41
5.5	Utrikessekretessen	41
5.5.1	Utrikessekretessens skadeprövning	42
5.5.2	Meddelarfrihet	45
5.6	Översyn av offentlighet och IT samt av sekretesslagen	45
6	Offentlighet och sekretess inom EU	47
6.1	Inledning	47
6.2	Rättsläget	47
6.3	Regler om tystnadsplikt	49
6.3.1	Primärrätten	49
6.3.2	Sekundärrätten	51
6.3.3	Institutionernas regler om tystnadsplikt	52
6.4	Regler om handlingsoffentlighet	53
6.4.1	Primärrätten	53
6.4.2	Sekundärrätten	53
6.4.3	Institutionernas interna regler	55
6.5	Sanktioner	62
6.5.1	Interna tjänsteföreskrifter	63
7	Myndigheterna och offentlighetsprincipen i EU-arbetet	65
7.1	Inledning	65
7.1.1	Syfte	65
7.1.2	Frågeformulär	65
7.1.3	Förvaltningsmyndigheter	66
7.1.4	Svarsfrekvens och bortfall	66

7.2	Sammanfattning av enkätsvar	67
7.2.1	EU-medlemskapet har inte lett till minskad öppenhet inom svenska myndigheter	67
7.2.2	EU-relaterade mellanprodukter	67
7.2.3	Kunskapsbrister på myndigheterna om reglerna vid sekretessprövning	68
7.2.4	EU-handlingar diarieförs felaktigt hos myndigheterna	68
7.2.5	Myndigheterna saknar särskilda register och rutiner för EU-handlingar	68
7.2.6	Myndigheterna och e-post	68
7.3	Redovisning av enkätsvar	69
7.3.1	Myndigheternas hantering av mellanprodukter	69
7.3.2	EU-relaterade handlingar som föremål för begäran om utlämnande av allmän handling	69
7.3.3	Myndigheternas hantering av EU-relaterade handlingar	71
7.3.4	Konsekvenser av myndigheternas sekretessprövning	73
7.3.5	Registrering av EU-handlingar	75
7.3.6	Myndigheternas hantering av e-postmeddelanden	77

Bilagor

1	Uppdraget	79
2	Enkät	83
3	Litteraturförteckning	87

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

EU-medlemskapet och den övriga europeiseringen har på ett påtagligt sätt ändrat förutsättningarna för den svenska förvaltningen och dess verksamhet. Det utrikespolitiska samarbetet omfattar i dag sakområden som tidigare betraktats som inrikespolitiska. För offentlighetsprincipens del gäller att frågor som tidigare varit av inrikespolitisk karaktär nu faller inom utrikessekretessens område.

Sekretess kan således gälla dels för uppgifter som svenska myndigheter får från EU-organ och andra medlemsländer eller från myndigheter i andra medlemsländer, dels för uppgifter i handlingar som har upprättats i Sverige vid beredningen av Sveriges ställningstaganden i EU-frågor.

Inför det svenska medlemskapet i EU uttalade regeringen att det var av största vikt att de möjligheter till insyn och påverkan som politiska partier, organisationer och intressegrupper av skilda slag hittills haft i den interna svenska berednings- och beslutsprocessen får motsvarande tillämpning i EU-arbetet. Som ett uttryck för riksdagens och regeringens vilja, att största möjliga öppenhet skulle tillämpas när Sverige blev medlem, ändrades föreskriften om utrikessekretess i sekretesslagen. Därmed infördes ett enhetligt rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet (se prop. 1994/95:112, bet. 1994/95:KU18). För regeringen och utrikesrepresentationen gällde tidigare ett omvänt skaderekvisit, vilket innebar en presumtion för sekretess. Regeringen uttalade i propositionen bl.a. att ändringen innebär en viktig omläggning av utrikessekretessens tillämpning i Sverige, och att det är regeringens avsikt att tillämpningen skall ske på ett sätt som åstadkommer en så långt gående öppenhet som över huvud taget är möjlig, utan att det skadar vårt land.

Regeringens tillämpning av den nya regeln förmodades också kunna bli vägledande för myndigheternas tillämpning av utrikessekretessen när det gäller EU-frågor. Svenska folkets berättigade krav på insyn i sådana frågor angavs för regeringens del komma att väga tungt vid bedömningen. Vidare framhöll man att sekretessprövningen i varje särskilt fall skall göras enligt svensk lag. Vilken grad av hemligbeteckning som en handling kan ha åsatts av någon av EU:s institutioner har alltså inte någon självständig rättslig betydelse. En annan sak är att ett EU-organs önskan, eller som villkor formulerade begäran att en handling skall behandlas konfidentiellt, kan få betydelse vid den prövning som görs i Sverige av om ett offentliggörande skulle störa förbindelserna med det berörda EU-organet eller med någon medlemsstat.

Det finns här skäl att understryka att föreskriften om utrikessekretess tar hänsyn till landets intresse av störningsfria mellanfolkliga förbindelser. Utrikessekretess får således inte komma i fråga enbart därför att enskilda tjänstemän i EU-organen eller i medlemsstaterna kan tänkas ogilla ett offentliggörande och att samarbetet med dem därför kan försämrats.

Vidare bör framhållas att sekretess i princip inte kan gälla för en handling som sådan, utan endast för de uppgifter som handlingen innehåller. Det kan således finnas utrymme för att offentliggöra delar av en i övrigt hemlig EU-handling. Den som begärt att få ut handlingen får därigenom bekräftat att den begärda handlingen finns och att den är registrerad.

Syftet med ändringen i sekretesslagen var således att åstadkomma en ökad öppenhet i utrikesärendena, vilket ansågs ha en särskild betydelse inom ramen för ett svenskt deltagande i EU:s beslutsprocess.

Utgångspunkten – att sekretessfrågan avgörs uteslutande enligt svensk rätt – gäller dock inte undantagslöst. Den får modifieras för det fall det i grundfördragen och i EG-förordningar finns direkt tillämpliga sekretessbestämmelser som har direkt effekt. I enlighet med principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt skall i sådana fall dessa rättsakter ligga till grund för sekretessprövningen och inte nationell rätt. När det gäller grundfördragen kan nämnas att sådana bestämmelser finns i artikel 287 EG och i artiklarna 13, 24 och 194 Euratomfördraget. I förordningar finns direkt tillämpliga bestämmelser om tystnadsplikt för berörda EG-tjänstemän och för tjänstemän vid nationella tillsynsmyndigheter (se t.ex. artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 4045/89 av den 21 december 1989, om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och om upphävande av direktiv 77/435/EEG). Sekretessbestämmelser brukar dock vara mycket allmänt hållna. Det kan t.ex. anges att tystnadsplikt råder för sekretessbelagd information samtidigt som det är den nationella lagstiftningens uppgift att avgöra vilken information som skall vara sekretessbelagd. För det fall en sekretessbestämmelse i en EG-rättsakt är för allmänt hållen för att få direkt effekt skall den beaktas vid den svenska skadeprövningen.

Statsrådsberedningen gav i juni 1996 ut en promemoria om offentlighetsprincipens tillämpning på de EU-handlingar som kommer in till Regeringskansliet, PM 1996:5, reviderad 1997-11-21, *Hanteringen i Regeringskansliet av handlingar från EU*. I promemorian beskrivs också huvuddragen i den praxis som regeringen tillämpat när det gäller sekretess för EU-handlingar (se avsnitt 5.5.1, s. 44).

Mot denna bakgrund beslöt regeringen den 2 december 1999 att uppdraga åt Statskontoret att speciellt belysa huruvida EU-medlemskapet föranleder några särskilda problem när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen.

1.2 Studiens inriktning och disposition

Eftersom Sverige skiljer sig från flertalet av EU:s medlemsländer när det gäller medborgarnas tillgång till allmänna handlingar har Statskontorets uppgift varit att överväga om det uppkommer särskilda problem vid myndigheternas tillämpningen av den s.k. *handlingsoffentligheten* i EU-arbetet. Med detta begrepp avses rätten att ta del av allmänna handlingar. Statskontoret har vidare haft i uppgift att undersöka om det finns behov av några åtgärder som kan vara motiverade för att förbättra myndigheternas information och tillgänglighet i samband med EU-arbetet.

I kapitel 2 redovisas överväganden och förslag till åtgärder för att säkra att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker med största möjliga öppenhet. Därefter följer en deskriptiv del där vi redogör för svensk handlingsoffentlighet (kapitel 3), offentlighet och IT (kapitel 4), sekretesslagen (kapitel 5) och offentlighet och sekretess inom EU (kapitel 6). Avslutningsvis redovisas Statskontorets enkätundersökning (kapitel 7).

1.3 Läsanvisning

Artiklarna i bl.a. Fördraget om Europeiska unionen (EU) och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG) har omnumrerats i och med att Amsterdamfördraget antogs. Ett nytt system infördes därmed för att hänvisa till artiklarna i EU-, EG-, EKSG- och Euratomfördraget.

Det nya sättet har utvecklats för att undvika förväxling mellan en artikel före den 1 maj 1999 och efter detta datum. Principerna anges nedan.

När vi hänvisar till en artikel i fördraget i dess lydelse efter den 1 maj 1999 åtföljs artikelns nummer omedelbart av två bokstäver som anger vilket fördrag det är fråga om:

EU för Fördraget om Europeiska unionen
EG för EG-fördraget
KS för EKSG-fördraget
EA för Euratomfördraget

Således avser "artikel 287 EG" artikeln i detta fördrag i dess lydelse efter den 1 maj 1999.

När det däremot hänvisas till en artikel i ett fördrag i dess lydelse före den 1 maj 1999 åtföljs artikelns nummer av uppgiften "i Fördraget om Europeiska unionen", "i EG-fördraget", "i EKSG-fördraget" eller "i Euratomfördraget", beroende på fallet.

Uttrycket "artikel 214 i EG-fördraget" hänför sig således till artikel 214 i detta fördrag före den 1 maj 1999.

I fråga om EG-fördraget och Fördraget om Europeiska unionen åtföljs den första hänvisningen till en artikel i en text inom parentes – när det hänvisas till en artikel i ett fördrag i dess lydelse före den 1 maj 1999 – alltid av en hänvisning till den motsvarande bestämmelsen i samma fördrag i dess lydelse efter den 1 maj 1999. Hänvisningen ser ut på följande sätt:

"artikel 214 i EG-fördraget (nu artikel 255 EG)", när artikeln inte har ändrats genom Amsterdamfördraget,

"artikel 51 i EG-fördraget (nu artikel 42 EG i ändrad lydelse)", när artikeln har ändrats genom Amsterdamfördraget,

"artikel 53 i EG-fördraget (upphävd genom Amsterdamfördraget)", när artikeln upphävts genom Amsterdamfördraget.

1.4 Underlag för rapporten

Förarbeten till gällande lagstiftning, dvs. offentliga utredningar, regeringens propositioner och riksdagens utskottsbetänkanden samt doktrin har använts som underlag för denna studie. Vidare har vi gått igenom hittillsvarande rättspraxis på området.

Ett viktigt underlag för rapporten har erhållits genom att ett antal myndigheter har besvarat en enkät om EU-medlemskapets effekter för tillämpningen av handlingsoffentligheten. Ett tjugotal centrala förvaltningsmyndigheters hantering av EU-relaterade handlingar har på detta sätt kartlagts.

Härutöver har information inhämtats vid direkta kontakter med ett antal företrädare för myndigheter och departement.

Rapporten har utarbetats av hovrättsrådet Pia Johansson (projektledare), och förste byråsekreteraren Charlotta Hedefalk.

2 Överväganden och förslag

2.1 De formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i statsförvaltningen har ökat

Statskontoret finner, med anledningen av den föreliggande studien, att de formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i den svenska statsförvaltningens verksamhet inte har minskat till följd av Sveriges EU-medlemskap. Förutsättningarna för öppenhet och insyn har tvärtom ökat. Genom en ändring i föreskriften i sekretesslagen om utrikessekretessen har ett enhetligt rakt skaderekvisit införts för statsförvaltningen, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde ett omvänt skaderekvisit för regeringen och utrikesrepresentationen, vilket innebar en presumtion för sekretess. Vidare anses s.k. mellanprodukter och de handlingar som tillkommer inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen utgöra allmänna handlingar. Detta till skillnad från det beredningsmaterial som upprättas i den inhemska interna beslutsprocessen.

Att de formella förutsättningarna för öppenhet och insyn i statsförvaltningen har ökat behöver dock inte medföra att det i praktiken offentliggörs fler allmänna handlingar i dag. EU-medlemskapet har medfört ökade kontakter mellan svenska politiker och tjänstemän, mellan EU-organ och svensk statsförvaltning, mellan medlemsstaternas olika förvaltningar samt mellan andra aktörer inom och utanför staten och förvaltningen. Dessa kontakter och även i stor utsträckning regeringens styrinstrument är ofta av naturliga skäl informella. Inom såväl den inhemska som den inom EU gemensamma beslutsprocessen sker förankringsarbetet gentemot politiker, förvaltning, intresseorganisationer m.fl. via informella underhandskontakter. Härigenom försvåras såväl insyn som möjlighet till kontroll. Statskontoret avser att återuppta frågan om förekomsten av informella kontakter i statsförvaltningen i slutredovisningen, vilken skall lämnas till regeringen senaste den 15 maj 2000.

Antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar förefaller inte ha ökat nämnvärt hos myndigheterna till följd av EU-medlemskapet. EU-relaterade handlingar tycks inte heller hemlighållas i större utsträckning än andra handlingar.

Andra medlemsländer eller EU-organ har endast i enstaka fall kontaktat svenska myndigheter för att påtala olämpligheten i att en handling offentliggörs. Statskontoret drar därför slutsatsen att myndigheternas tillämpning av den svenska handlingsoffentligheten inte har medfört några problem i relationen med andra medlemsstater/EU-organ.

Statskontoret finner dock anledning att påtala vissa brister i myndigheternas diarieföring av EU-handlingar. Handlingar som myndighetstjänstemän får i egenskap av regeringens företrädare skall diarieföras hos vederbörande departement och inte hos myndigheten. Också mellanprodukter som är allmänna handlingar skall registreras. Av enkätsvaren drar Statskontoret slutsatsen att EU-handlingar för närvarande regelmässigt diarieförs vid tjänstemännens myndighet. Statskontoret föreslår därför att myndigheterna uppmanas att se över rutinerna för hur EU-handlingar registreras.

Kompetensen inom myndigheterna behöver förstärkas vad gäller hur EU-relaterade handlingar skall hanteras och hur regler skall tillämpas. Flertalet myndigheter har inte utarbetat interna instruktioner för ärenden om utlämnande av EU-handlingar. Statskontoret föreslår därför att myndigheterna utformar sådana instruktioner och att utbildningsinsatserna i myndigheterna intensifieras.

2.2 Antalet ärenden om att få ta del av allmän handling har inte ökat

Antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar hos myndigheterna förefaller inte ha ökat till följd av Sveriges EU-medlemskap.

Antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar förefaller inte ha ökat hos myndigheterna till följd av Sveriges EU-medlemskap. EU-relaterade handlingar tycks inte heller hemlighållas i större utsträckning än andra handlingar.

Det är emellertid tveksamt om man därmed kan dra några slutsatser huruvida EU-medlemskapet påverkat förutsättningarna för öppenhet och insyn i myndigheternas verksamhet. Ett ärende läggs upp först när en tjänsteman vägrat lämna ut en begärd handling och frågan om utlämnande hänskjutits till myndigheten. Att antalet ärenden är oförändrade säger vidare inget om hur många framställningar som bifallits och hur många handlingar som lämnats ut. Dock bör ändringen av föreskriften om utrikessekretess – från presumptionen sekretess till offentlig – ha fått genomslag vid den praktiska tillämpningen. Också det faktum att tidigare inrikesärenden nu är att hänföra till utrikessekretess är en omständighet som kan ha betydelse i sammanhanget. Även myndigheternas uppfattning om vilka handlingar som är allmänna påverkar antalet ärenden. Hälften av de tillfrågade myndigheterna har exempelvis angett att de inte behandlat mellanprodukter upprättade i samarbetet inom EU såsom allmänna handlingar.

2.3 Myndigheterna kontaktas sällan med anledning av att uppgifter lämnats ut

Andra medlemsländer eller EU-organ har endast i enstaka fall kontaktat svenska myndigheter för att påtala olämpligheten i att en handling offentliggörs. Statskontoret drar därför slutsatsen att myndigheternas tillämpning av handlingsoffentligheten inte har medfört några problem i relationen med andra medlemsstater/EU-organ.

Andra medlemsländer eller EU-organ har endast i enstaka fall kontaktat svenska myndigheter för att påtala olämpligheten i att en handling offentliggörs.

De svenska myndigheterna underrättar inte heller UD i någon större utsträckning, vilket kan vara en naturlig följd av att dylika problem eller påtalade olägenheter sällan uppstår vid tillämpningen av den svenska offentlighetsprincipen.

Statskontoret drar därför slutsatsen att myndigheternas tillämpning av den svenska handlingsoffentligheten inte medfört några problem i EU-arbetet.

2.4 EU-relaterade mellanprodukter är allmänna handlingar

Statskontoret föreslår att utbildningsinsatserna intensifieras i myndigheterna för att informera tjänstemännen om att mellanprodukter upprättade i samarbetet inom EU skall hanteras som allmänna handlingar. Det kan inte enligt Statskontorets uppfattning anses tillfredsställande att hälften av de tillfrågade myndigheterna angett att EU-relaterade mellanprodukter hanteras enligt 2 kap. 9 § TF, dvs. inte som allmänna handlingar.

Inom det gemensamma beredningsarbetet i EU är förekomsten av mellanprodukter stor. Dokument cirkulerar mellan medlemsstaterna, förvaltningarna, institutionerna och andra EU-organ för synpunkter.

Handlingar som tillkommer inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen och som inkommer till Regeringskansliet eller till en förvaltningsmyndighet skall, till skillnad från åtskilligt beredningsmaterial som förekommer i den inhemska interna beslutsprocessen, anses utgöra allmänna handlingar. I Statsrådsberedningens promemoria om hanteringen i Regeringskansliet av handlingar från EU framhålls att även handlingar som ett EU-organ överlämnar direkt till en enskild tjänsteman, t.ex. i hans egenskap av deltagare i en arbetsgrupp, är allmänna handlingar.

Utgångspunkten vid hanteringen av mellanprodukter är alltså att dessa skall anses som allmänna handlingar då de kommit in till och förvaras hos Regeringskansliet eller annan svensk myndighet. Uppgifter i handlingarna kan dock vid en prövning enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen eller annan tillämplig nationell sekretessbestämmelse finnas vara hemliga med följd att en begäran att få ta del av handlingen skall avslås. Detsamma gäller om det rör uppgifter som är sekretessbelagda enligt en EG-rättsakt, som är direkt tillämplig och har direkt effekt.

Det är enligt Statskontorets uppfattning inte tillfredsställande att hälften av de tillfrågade myndigheterna angett att EU-relaterade mellanprodukter hanteras enligt undantaget i 2 kap. 9 § TF, dvs. inte som allmänna handlingar. Statskontoret anser därför att utbildningsinsatserna bör ökas för att råda bot på bristerna i myndigheternas hantering av mellanprodukter.

2.5 Brister i hur EU-handlingar registreras

Statskontoret anser att regeringen bör vara särskilt tydlig i sin instruktion till myndighetstjänstemannen som deltar i det gemensamma berednings- och förhandlingsarbetet och upplysa om att de handlingar som tjänstemannen erhåller när denne företräder regeringen skall diarieföras hos ansvarigt departement och inte hos myndigheten.

Statskontoret anser vidare att det finns brister i diarieföringen av de handlingar som överlämnats till personer i egenskap av kommissionen utsedd expert eller företrädare för en privat organisation. Dessa skall i enlighet med 2 kap. 4 § TF inte registreras hos myndigheten.

Riktlinjer för hur myndigheter skall registrera EU-handlingar saknas. Statskontoret föreslår därför att myndigheterna ser över rutinerna för hur EU-handlingar registreras.

En handling som är allmän skall registreras enligt bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen. EU-handlingar som är allmänna skall i likhet med övriga allmänna handlingar registreras eller hållas ordnade enligt sekretesslagens bestämmelser. Allmänna handlingar som inte är hemliga behöver dock inte alltid registreras. Avgörande för om handlingen skall registreras är dess karaktär och behovet av att hålla god ordning på pappersflödet.

Som framgår ovan finns det även mellanprodukter som är allmänna handlingar, vilka skall registreras.

En tjänsteman som fått en handling från ett EU-organ är skyldig att överlämna handlingen för registrering till den myndighet som han företräder. Detta innebär att om en myndighetstjänsteman företräder regeringen i det gemensamma beredningsarbetet skall alla handlingar registreras hos vederbörande departement, i enlighet med tryckfrihetsförordningens reglering av allmänna handlingar.

Av enkätsvaren får man uppfattningen att dessa handlingar för närvarande regelmässigt diarieförs vid tjänstemannens myndighet. Regeringen bör därför vara tydlig i sin instruktion till myndighetstjänstemannen och upplysa om att de handlingar som tjänstemannen får i sitt uppdrag skall diarieföras hos ansvarigt departement och inte hos myndigheten.

Statskontoret finner också skäl att uppmärksamma att de handlingar som överlämnats till experter utsedda av kommissionen eller till företrädare för en privat organisation inte i enlighet med 2 kap. 4 § TF skall registreras hos myndigheten. Tjänstemannen har under sådana förhållanden fått handlingen i sin egenskap av expert eller rådgivare åt t.ex. kommissionen och inte i egenskap av företrädare för myndigheten eller regeringen.

I Utrikesdepartementet förs ett särskilt diarium över EU-handlingar i EU-Data. I övriga departement registreras EU-handlingar i EU-Dia. Även de handlingar som kommer in från svenska myndigheter eller upprättas inom Regeringskansliet och rör EU skall registreras i EU-Dia.¹

Myndigheter kan registrera sina EU-handlingar i myndighetens allmänna diarium eller i ett särskilt diarium för EU-handlingar. Både det allmänna och det särskilda diariet är öppet för allmänheten.

Det finns i dag inte några riktlinjer för hur myndigheter skall registrera EU-handlingar.² En tidigare version av Statsrådsberedningens riktlinjer bedömdes kunna vara av intresse också för de förvaltningsmyndigheter som inom ett departements ansvarsområde arbetade med EU-frågor.³ Det finns myndigheter som, till skillnad från Regeringskansliet, inte har infört ett särskilt EU-register eller utarbetat särskilda rutiner för hanteringen av EU-relaterade handlingar. För att öka tillgängligheten och för att kunna överblicka handlingarna bör det vid myndigheterna liksom i Regeringskansliet föras särskilda EU-diarier.

¹ Statsrådsberedningens PM 1996:5 *Hantering i Regeringskansliet av handlingar från EU*, reviderad 1997-11-21, s. 3.

² I likhet med de riktlinjer som gäller för Regeringskansliet tycks en majoritet av myndigheterna hålla de handlingar som rör ett och samma EU-ärende samlade vid registreringen (se kap. 7).

³ Cirkulation till expeditionschefer och rättschefer av Statsrådsberedningens *promemoria om hantering i regeringskansliet av handlingar från EU*, 1995-05-22.

Statskontoret föreslår därför att myndigheterna ser över rutinerna för hur EU-handlingar registreras.

2.6 Osäkerhet om regeltillämpning vid sekretessprövning av EU-relaterade handlingar

Statskontoret konstaterar att tjänstemännen fortfarande behöver mer utbildning, främst i regelverk och språk, och föreslår därför att utbildningsinsatserna ökas i statsförvaltningen.

Med anledning av de svar som lämnats av myndigheterna om vilka rättsregler som tillämpas vid sekretessbedömningarna kan det konstateras att tjänstemän har bristfälliga kunskaper i att EG:s regelsystem, under vissa förutsättningar, äger företräde framför svensk lagstiftning.

De två regelsystemen uppvisar stora olikheter. EU:s sekretessregler är till skillnad från de svenska mycket allmänt hållna. Inom EG-rätten görs vanligtvis ingen riskbedömning och i den mån den görs, görs den på ett tidigt stadium. Hemligstämpeln är bindande och förväntas respekteras av alla som befattar sig med handlingen.

Av de svar som lämnats av myndigheterna om vilka rättsregler som bör tillämpas vid en eventuell sekretessprövning kan man slå fast att tjänstemännen även i dag har bristande kunskaper om vilka föreskrifter och rättsregler som skall tillämpas vid en eventuell sekretessprövning. Statskontoret konstaterar således att det fortfarande finns ett behov av utbildning bland tjänstemännen, främst i regelverk och språk.

2.7 Instruktioner behövs för handläggning av ärenden om utlämnande av EU-handlingar

Myndigheterna bör utforma interna instruktioner för handläggning av ärenden om utlämnande av EU-handlingar. Statskontoret anser vidare att det finns skäl att erinra om bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF.

Att antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar inte förefaller ha ökat i och med EU-medlemskapet kan vara förklaringen till att det inom flertalet myndigheter inte utarbetats interna instruktioner för utlämnande av EU-handlingar. Det får dock antas att det i framtiden kommer att bli fler sådana ärenden. Myndigheterna bör därför utforma instruktioner för handläggningen av dylika ärenden.

Statskontoret finner vidare i det sammanhanget skäl att erinra om bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF som föreskriver att utrikesministern bör hållas underrättad, när någon fråga som är av betydelse för för-

hållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Enligt ett uttalande i motiven till den nya lydelsen av utrikessekretessen bör 10 kap. 8 § RF tillämpas när en myndighet överväger att lämna ut en handling som omfattas av utrikessekretessen.⁴

2.8 Myndigheterna saknar erfarenhet av hantering av e-posthandlingar

E-postmeddelandenas andel av myndigheternas ärendemängd med avseende på utlämnande av EU-relaterade handlingar förefaller vara förhållandevis liten. Det finns därför anledning att misstänka att myndigheterna saknar större erfarenhet av hantering av e-posthandlingar. För att säkerställa handlingsoffentligheten anser Statskontoret att det inom myndigheterna bör utarbetas särskilda rutiner för hanteringen av e-posthandlingar.

Handlingsoffentligheten omfattar såväl traditionella handlingar som datorbaserade uppgifter i myndigheternas verksamhet. E-postmeddelandenas andel av myndigheternas ärendemängd med avseende på utlämnande av EU-relaterade handlingar förefaller vara förhållandevis liten. För att säkerställa handlingsoffentligheten bör därför särskilda rutiner för hantering av e-posthandlingar utarbetas (se Regeringsrättens dom från den 14 juli 1999, mål nr. 4656-1998).

⁴ Prop. 1994/95:112, s. 33.

3 Svensk handlingsoffentlighet

3.1 Offentlighetsprincipens innebörd och ändamål

3.1.1 Inledning

Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommuner i stor utsträckning är öppen för insyn och kontroll för allmänheten. Det räcker inte med att myndigheterna lämnar omfattande information om sitt arbete utan den offentliga verksamheten måste också bedrivas på ett öppet sätt så att medborgarna och de nyhetsförmedlande organen kan skaffa upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val.⁵

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

Reglerna om offentlighet och sekretess finns huvudsakligen i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), sekretesslagen och sekretessförordningen.

Genom föreskrifterna i 2 kap. 1 § RF 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 hämta in och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (*informationsfrihet*).⁶ Den medborgerliga yttrandefriheten gäller också för de tjänstemän och andra som är verksamma hos det allmänna och omfattar också den information som dessa funktionärer förfogar över. Denna yttrandefrihet innefattar emellertid inte någon skyldighet för de offentliga funktionärerna att lämna upplysningar lika lite som informationsfriheten innebär en rätt att kräva upplysningar av myndigheterna. Dessutom begränsas offentliga funktionärs yttrandefrihet av den tystnadsplikt som föreskrivs dem i sekretesslagen i första hand. Det finns dock i viss omfattning en upplysningsplikt för tjänstemän i domstolar och myndigheter (se t.ex. 4 § förvaltningslagen (1980:223) och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. (1980:900)).

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 i domstolarna. I 2 kap. 11 § andra stycket RF stadgas att förhandlingar skall vara offentliga. Undantag från denna regel kan dock göras i lag. Riksdagens samman-

⁵ Prop. 1975/76:160 s. 69.

⁶ Med uttrycket "det allmänna" förstås den svenska staten.

träden med kammaren, med vissa undantag, skall enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen (RO) vara offentliga. Vidare är fullmäktiges sammanträden enligt 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) offentliga.

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

Offentlighetsprincipen förknippas emellertid i första hand med den i 2 kap. 1 § TF 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 (utlämning är enligt 14 kap. 5 § TF likställd med svensk medborgare såvitt inte annat följer av TF eller annan lag).

Yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt 2 kap. 13 § RF endast begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande eller beivrande av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Då man bedömer vilka begränsningar som får göras skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till de i stadgandet uppräknade omständigheterna, dvs. med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndighets verksamhet för inspektion, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska intresse och, intresset att bevara djur- eller växtart.

3.1.2 Meddelarfrihet – utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Av intresse i detta sammanhang är också reglerna om meddelarfrihet, dvs. rätten för en offentlig tjänsteman eller funktionär att lämna sekretessbelagda uppgifter till massmedia 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 sekretessbelagda uppgifter göra sig skyldig till högförräderi, spioneri, uppror, landsför-

räderi etc. Vidare gäller inte meddelarfriheten för vissa i 16 kap. sekretesslagen uppräknade tystnadsplikter. Det är inte heller tillåtet att lämna ut en sekretessbelagd allmän handling.

De offentliga funktionärernas meddelarfrihet innebär inte att uppgifterna blir offentliga i den meningen att de blir tillgängliga för allmänheten utan endast en frihet för den enskilde tjänstemannen att utan risk för straff, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner lämna uppgifter för publicering.

Meddelarfriheten kompletteras med en rätt till anonymitet i 3 kap. 1 § TF och i 2 kap. 1 § YGL. Anonymitetsrätt tillerkänns författare, meddelare och andra, som har del i tillkomsten av en tryckt skrift, upphovsmannen till ett radioprogram, en film eller ljudupptagning, den som har framträtt i sådan framställning och meddelaren.

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 enligt 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL inte röja vem som är författare eller meddelare.

I enlighet med efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL är företrädare för en myndighet förhindrad att efterforska författare, upphovsman eller den som har utnyttjat sin meddelarfrihet med mindre att tjänstemannen gjort sig skyldig till en gärning som kan föranleda åtal enligt TF eller YGL. Myndigheter får dock aldrig bedriva efterforskning hos journalister, nyhetsföretag och medieföretag.⁷

3.2 Allmän handling

3.2.1 Begreppet 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 TF).

Med handling avses 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. Upptagningar är att betrakta som förvarade

⁷ Norström, s. 37.

hos myndigheten då de gjorts tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel, som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Inkommen eller upprättad

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 §§ TF är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet.

En handling anses som inkommen så snart den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF).

En upptagning anses inkommen till en myndighet i samma ögonblick som den anses vara förvarad hos myndigheten. Dessutom fordras att den åtgärd varigenom handlingen har gjorts tillgänglig för myndigheten skall ha vidtagits av någon annan. Om en myndighet bereds tillgång till ett datasystem genom inkoppling på ett nät blir de i systemet ingående upptagningarna att betrakta som till den myndigheten inkomna handlingar.

I 2 kap. 7 § TF anges den tidpunkt vid vilken en handling anses upprättad hos myndigheten. En handling är upprättad när

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

Med expediering förstås att handlingen avsänds till enskild eller annan myndighet eller hålls tillgänglig för avhämtning. Dessa handlingar är i första hand myndighetens beslut. Ärenden som inte expedieras anses upprättade när det ärende till vilka de hänförs har slutbehandlats hos myndigheten, t.ex. myndighetens utredningar, beslut i interna ärenden och uppteckningar av muntligen inhämtade upplysningar. En handling som varken expedieras eller hänför sig till ett visst ärende, dvs. en handling som mera allmänt angår en myndighets verksamhet, skall anses upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För vissa speciella handlingar, såsom diaries, domar, protokoll etc., har avvikande bestämmelser meddelats i 2 kap. 7 § andra stycket TF. I 2 kap. 11 § görs vidare vissa generella undantag från begreppet allmänna handlingar.⁸

⁸ Strömberg, s. 23 f.

Minnesanteckningar och mellanprodukter

Arbetsmaterial anses i regel inte vara allmänna, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF).⁹ Till arbetsmaterial hänförs minnesanteckningar och mellanprodukter. Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Mellanprodukter är de utkast till myndighets beslut och koncept som utgör förstadier till den slutliga handlingen. Bestämmelsen har stor betydelse för regeringens och riksdagens arbete, eftersom utkast och koncept till beslut eller skrivelser eller därmed jämställd handling som inte expedierats inte är att anse som allmän handling. Detsamma gäller handling som hör till ett ärende som ännu inte slutbehandlats. Detta gäller t.ex. promemorior som upprättats inom ramen för en offentlig utrednings arbete. Enligt praxis anses sådana inte heller vara expedierade även om de överlämnats till någon annan myndighet när det sker uteslutande i samrådssyfte (s.k. underhandsremiss eller för Regeringskansliets vidkommande s.k. underhandsdelning). I JO 1967 s. 162 uttalas att en handling, som under beredningen av ett regeringsärende utarbetats inom ett departement och för samråd överlämnats till ett annat departement, inte är att anse som expedierad från det förra och inte inkommen till det senare.¹⁰

Myndighetsbegreppet och allmänna handlingar

För att en handling skall omfattas av begreppet allmän handling skall den förvaras hos en myndighet. Då det har ansetts både naturligt och nödvändigt med ett enhetligt myndighetsbegrepp i grundlagarna avses med myndighet i TF samma myndighetsbegrepp som i RF, dvs. regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.¹¹ Med myndighet likställs enligt 2 kap. 5 § TF riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) jämföras med myndighet vidare vissa fristående organ med offentliga förvaltningsuppgifter, vilka räknas upp i en bilaga till sekretesslagen.¹²

⁹ Se ett nyligen avgjort mål vid Regeringsrätten om vad som fordras för att en handling, som enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF inte utgör allmän handling om den inte tas om hand för arkivering (i detta fall en e-posthandling), skall anses ha tagits om hand för arkivering. Regeringsrättens dom den 14 juli 1999 i mål 4656-1998.

¹⁰ Regeringskansliet är dock sedan den 1 januari 1997 en myndighet med statsministern som chef.

¹¹ Prop. 1975/76:160, s. 134.

¹² Svenska kyrkans organ har hittills varit underkastade reglerna i TF och sekretesslagen om handlingsoffentlighet och sekretess. Med undantag för vissa verksamhetsgrenar (såsom begravningsväsendet och kulturminnesvården) kommer insynen i kyrkans handlingar att vara en kyrklig angelägenhet i och med den förestående kyrkoreformen. Med beaktande av detta kommer det i 2 kap. 17 § TF att med verkan från 1/1 2000 ha införts liknande bestämmelser om handlingar som före denna tidpunkt utgjort allmänna handlingar hos kyrkliga organ och som därefter har överlämnats till Svenska kyrkan för förvaring (se Strömberg, s. 17).

Även privata organ kan i vissa fall likställas med myndigheter enligt 2 kap. 17 § TF. Vissa organ kan vara svåra att fastställa om de är myndighet eller inte då de intar ett mellanting mellan myndighet och enskilt rättssubjekt. Allmänna principer, där funktionella aspekter och organisatoriska kriterier är avgörande, får här utvisa huruvida organet skall inta en ställning som myndighet eller inte. I RÅ 1984 2:101 beaktades främst *funktionella aspekter* då de ursprungliga löntagarfondstyrelserna bedömdes utgöra myndigheter i TF:s och sekretesslagens mening. *Organisatoriska kriterier* var avgörande för utgången i RÅ 1979 2:11. Den s.k. Etiska kommittén vid Södersjukhuset i Stockholm, vilken hade tillsatts av läkarkollegiet vid sjukhuset och som hade att yttra sig till Medicinska forskningsrådet om vissa forskningsprojekt, ansågs därför utgöra en myndighet i TF:s mening.¹³

För att fastställa om en handlings karaktär är allmän eller icke allmän kan det vara av avgörande betydelse om en organisatorisk enhet utgör en enhet eller består av flera myndigheter. I 2 kap. 8 § TF regleras frågan om två organ skall betraktas som olika delar av en och samma myndighet eller som två skilda myndigheter. Avgörande är organets självständighet inom myndigheten. Organ inom samma myndighetsorganisation anses som självständiga, om de har egen beslutanderätt. Det kan emellertid räcka med att ett organ kan göra självständiga bedömningar då det lämnar förslag eller yttranden till det andra organet, under förutsättning att det första organet företräder en särskild sakkunskap eller liknande som inte finns representerad inom det andra organet.

Viss ledning går att hämta ur den rättspraxis som bildats på området. En fastighetsdirektör som lämnade förslag och yttranden till stadens fastighetsnämnd betraktades i RÅ 1969 ref. 9 inte som en i förhållande till nämnden självständig kommunal myndighet. En rapport till Riksrevisionsverket, som på verkets uppdrag utarbetats av ett enskilt konsultföretag, ansågs vara allmän handling i RÅ 1987 ref. 1. Den för hela Stockholms län gemensamma sektionen för interna utredningar hos Polismyndigheten i Stockholm, och ett polisområde inom polismyndigheten, ansågs i RÅ 1993:20 uppträda självständigt i förhållande till varandra i ett ärende om anmälan mot polismän. I JO 1951 s. 60 bedömdes ett utlåtande om ett haveri som överlämnats till Kommerskollegium av dess sjötekniska konsulent, som inkommet till kollegiet och således som en allmän handling. I JO 1952 s. 132 betraktades en undervisningsnämnd vid universitetet som en från vederbörande fakultet fristående myndighet. Sjukhuskliniker ansågs i JO 1987/88 s. 182 inte i ekonomiska och administrativa frågor som självständiga organ i förhållande till sjukhusdirektionen.¹⁴ Regeringen och dess kansli har även tidigare ansetts som en myndighet vid avgörande av

¹³ Bohlin, s. 49 f.

¹⁴ Strömberg, s. 19 f.

regeringsärenden, varför handlingar som i ett regeringsärende korsade departementsgränserna inte blev allmänna. I de undantagsfall då en departementschef själv har att avgöra rena departementsärenden, såsom tjänstetillsättningar etc., skall dock vederbörande departement betraktas som en självständig enhet (jfr. JO 1967 s. 162).

Förvarad hos myndigheten

En handling behöver inte nödvändigtvis befinna sig i myndighetens lokaler för att den skall anses vara förvarad på myndigheten. Om den tillfälligtvis finns hos en befattningshavare från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen anses den fortfarande förvarad på myndigheten. Om en handling har överlämnats till en behörig befattningshavare, i samband med t.ex. en lantmäteriförrättning, bör handlingen fr.o.m. denna tidpunkt anses som förvarad hos myndigheten.¹⁵ När en myndighet överlämnar en allmän handling till utomstående för teknisk bearbetning eller lagring tycks man i förarbetena ha förutsatt att den allmänna handlingen hos den uppdragsgivande myndigheten därmed inte skall upphöra att betraktas som förvarad trots överlämnandet av handlingen.¹⁶ Myndigheten måste m.a.o. på något sätt kunna tillhandahålla handlingen vid begäran. Även handlingar som aldrig funnits hos myndigheten kan enligt praxis erhålla karaktären allmän handling. I RÅ 84 2:49 befanns en kontrollantdagbok, som på uppdrag av kommunen förts av en kontrollant vid ett byggföretag och som fanns kvar där, vara tillgänglig för kommunen och därmed allmän handling. Detta trots att den aldrig funnits hos kommunstyrelsen och inte heller fanns där vid tidpunkten för sökandens begäran. I RÅ 89:29 har ansökningshandlingar till kommunal befattning ansetts som allmänna handlingar när de funnits hos det enskilda företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen. Se även plenimålagörande med samma utgång (RÅ 1996 ref. 25), där intresseanmälningar i kommunalt tjänstetillsättningsärende har ansetts som inkomna till kommunen och förvarade där, även när de faktiskt funnits hos enskilt företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen.

När begreppet förvaring i samband med upptagningar skall bedömas är det avgörande om myndigheten faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form. Vad avser ADB gäller förvaring då datautrustning finns tillgänglig hos myndigheten, liksom i de fall myndigheten har möjlighet att ta del av en upptagning via t.ex. en terminalförbindelse med dator hos en annan myndighet eller privaträttsligt organ. Undantag görs dock i 2 kap. 3 § andra stycket 2 TF för upptagningar som ingår i personregister. Om sökanden begär att myndigheten skall bearbeta eller göra särskilda framställningar av informationen är huvudprincipen att allmänheten

¹⁵ Bohlin, s. 41.

¹⁶ Se Bohlin, s. 41 med hänvisning till prop. 1975/76:160 s. 171.

skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten. Om det är myndigheten själv som tagit fram en uppgift eller inte saknar betydelse, liksom om myndigheten har anledning att ta fram uppgiften för att använda den i sin egen verksamhet. Avgörande är om informationen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.¹⁷

3.2.2 Begäran att få ta del av 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 TF). En sådan begäran kan göras antingen muntligen eller skriftligen. Det är i regel den förvarande myndigheten som skall pröva begäran. Om det finns särskilda skäl får dock i en bestämmelse, som avses i 2 kap. 2 § andra stycket TF, dvs. i lagform, föreskrivas att prövningen av bestämmelsens tillämpning skall göras av annan myndighet (se t.ex. 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 och som innebär att prövningen i stället skall göras av regeringen om den aktuella uppgiften finns där.

Beträffande en viss typ av handlingar, såsom handlingar av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, kan det även genom en förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Regeringen har meddelat vissa sådana föreskrifter i 7 § sekretessförordningen.

I utredningen Utrikessekretessen (SOU 1994:49) föreslogs att en begäran att få ta del av en allmän handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skulle prövas av Utrikesdepartementet om handlingarna innehöll uppgifter som kunde antas omfattas av utrikessekretessen. I utredningen menade man att problemet med den nuvarande ordningen är att det genom de skilda beslutsordningarna har förekommit att prövningen av samma sekretessfråga utfallit olika eftersom huvuddelen av de handlingar som förvaras vid en utlandsmyndighet samtidigt finns i original eller kopia på Utrikesdepartementet eller i dess arkiv. Den ordning som föreslogs av utredningen vann dock inte gehör. Regeringen ansåg att utredningens förslag inte säkerställde "en enhetlighet i bedömningen" utan fann i stället att det fanns skäl att lyfta fram 10 kap. 8 § RF.¹⁸ En begäran att få ta del av en allmän handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall i dag handläggas av vederbörande utlandsmyndighet och eventuellt besvär prövas av Kammarrätten i Göteborg och slutligen av Regerings-

¹⁷ Bohlin, s. 45 f.

¹⁸ Prop. 1994/95:112, s.34.

rätten. En begäran att ta del av en allmän handling på Utrikesdepartementet prövas av departementschefen och i sista hand av regeringen.

3.2.3 Myndighetens skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar

En handling som inte är hemlig har man rätt att kostnadsfritt läsa på stället. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas utan något tekniskt hjälpmedel är myndigheten skyldig att ställa sådant hjälpmedel till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Det finns undantag från nu redovisade regler i 2 kap. 12 § TF. Myndigheten är inte skyldig att tillhandahålla handlingen på stället om betydande hinder möter. Stadgandet avser endast de fall när en handling begärs utlämnad på stället och berör således inte de fall då sökanden begär att ta del av handlingen i form av avskrift eller kopia. I fråga om upptagningar behöver dessa inte tillhandahållas i myndighetens lokaler, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av den hos annan närbelägen myndighet.¹⁹

Är en handling delvis hemlig skall de delar av handlingen som inte är hemliga kostnadsfritt tillhandahållas i avskrift eller kopia. Arbetet med att skilja ut sekretessbelagda uppgifter får inte åberopas som stöd för vägran att lämna ut en handling (RÅ 1979 Ab 6).²⁰

Vad gäller ADB-upptagningar har det i 15 kap. 10 § sekretesslagen intagits en särskild regel som utvidgar de rättigheter som tillkommer enskild enligt TF. På begäran av en enskild skall myndigheten låta sökanden själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att denne skall kunna ta del av innehållet i ADB-upptagningen. Någon sådan skyldighet finns dock inte om sökanden därigenom får tillgång till upptagningar som inte anses som allmänna handlingar hos myndigheten eller om något hinder möter p.g.a. bestämmelser om sekretess, fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

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 § TF). Från denna regel görs vissa undantag, t.ex. ADB-upptagningar som myndigheten inte behöver lämna ut annat än som utskrift. Det finns heller inte någon skyldighet för myndigheten att framställa kopior av kartor, ritningar, bilder eller andra upptagningar än ADB-upptagningar om detta möter svårighet och handlingen kan tillhandahållas på stället (2 kap. 13 § TF).

¹⁹ Bohlin, s. 112.

²⁰ Bohlin, s. 101.

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. I fråga om myndigheters skyldighet att göra efterforskningar efter begärda handlingar, se RÅ 79 Ab 6, RÅ 82 Ab 379 och NJA 1985 s. 537.

En begäran att få ta del av allmänna handlingar skall enligt 2 kap. 12 § TF prövas skyndsamt av myndigheten (jfr. JO 1984/85 s. 273, JO 1993/94 s. 477 och JO 1996/97 s. 441). En anledning att dröja med utlämnandet kan vara att myndigheten måste pröva om handlingen är hemlig. En begränsning i utlämningsförfarandet med hänvisning till speciella expeditionstider torde knappast vara tillåten.²¹

För offentlighetsprincipen är det 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 TF), se även JO 1977/78 s. 250 och JO 1978/79 s. 220. Ibland är det dock en förutsättning för att en myndighet skall kunna lämna ut en handling som faller under någon sekretessbestämmelse, att myndigheten kan bedöma vad ett utlämnande kan få för konsekvenser.

En myndighet kan under vissa förutsättningar lämna ut en handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att föra uppgiften vidare.

3.2.4 Hänskjutande till myndighet för beslut i tveksamma fall

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

3.2.5 Möjligheten att överklaga

Den som har fått avslag på sin begäran att ta del av en allmän handling eller som fått del av en sådan handling med förbehåll, har i all-

²¹ Bohlin, s. 107.

mänhet enligt 2 kap. 15 § TF rätt att få saken prövad. Endast sökanden är besvärberättigad, och det går inte att överklaga ett beslut om att allmän handling lämnas ut.

Ett beslut av riksdagen eller regeringen kan inte överklagas och talan mot ett statsråds beslut skall föras hos regeringen. Bestämmelser om talan mot en myndighets beslut som lyder under riksdagen, dvs. Riksdagens förvaltningskontor, Riksbanken samt Riksdagens revisorer, finns i en särskild lag, enligt vilken sådana beslut skall överklagas hos Regeringsrätten.²² I 15 kap. 7 § sekretesslagen ges närmare bestämmelser om instansordningen, där huvudregeln är att besvär skall anföras hos kammarrätten. Kammarrättens beslut i ärenden om utlämnande av handling överklagas hos Regeringsrätten, liksom Kammarrättens avgörande i ett sådant besvärsmål. Alla beslut som meddelats av allmän domstol och som rör handlingar i dess rättsvårdande verksamhet skall överklagas enligt rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande av beslut. Enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen finns även möjlighet att överklaga beslut, varigenom en myndighet har avslagit en annans myndighets begäran att få ta del av handling eller på annat sätt få ta del av uppgiften. En besvärstalan skall enligt 2 kap. 15 § TF alltid prövas skyndsamt.²³

3.2.6 Vilka handlingar måste registreras?

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.

När en allmän handling kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål. Allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, behöver inte registreras 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.

Hur registreringen skall ordnas avgör varje myndighet själv. Oavsett vilken metod som tillämpas bör den dock användas konsekvent (JO 1995/96 s. 485). För att en godtagbar insyn skall kunna uppfyllas

²² Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

²³ Strömberg, s. 64 f.

anges i 15 kap. 2 § sekretesslagen vissa minimikrav som måste uppfyllas vid registreringen av allmänna handlingar.

3.2.7 EU-handlingar

Handlingar från EU:s institutioner och organ kan sändas direkt till departement och svenska myndigheter eller via den svenska representationen i Bryssel. Handlingar kan även överlämnas direkt till dem som vid sammanträden och möten företräder den svenska regeringen eller en myndighet. Dessa handlingar är allmänna, med undantag för de handlingar som överlämnats till personer som kommissionen utsett till expert eller till företrädare för en privat organisation. Dessa allmänna handlingar skall, liksom andra allmänna handlingar, registreras.

I Utrikesdepartementet förs ett särskilt diarium över handlingar från EU i EU-Data. I övriga departement skall handlingar, enligt Statsrådsberedningens PM 1996:5 *Hantering i Regeringskansliet av handlingar från EU*, fr.o.m. den 1 april 1995 registreras i EU-Dia. Det primära syftet med registreringen är att hålla reda på ett omfattande flöde av handlingar. Även de handlingar som kommer in från svenska myndigheter eller upprättas inom Regeringskansliet och rör EU skall registreras i EU-Dia. Den registrerade informationen struktureras i departementsvisa och årsvisa databaser.²⁴ Speciellt utformade riktlinjer för myndigheter saknas, men en tidigare version av Statsrådsberedningens riktlinjer bedömdes 1995 kunna vara av intresse också för de förvaltningsmyndigheter som inom ett departements ansvarsområde arbetade med EU-frågor.²⁵

3.3 Öppenhet och insyn i riksdagens EU-nämnd

För att tillförsäkra riksdagen inflytande över beslutsprocessen i EU-arbetet fattade riksdagen år 1994 ett beslut om att inrätta en EU-nämnd. Enligt 10 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen (RO) har regeringen skyldighet att underrätta EU-nämnden om alla frågor som kommer att behandlas i ministerrådet. Regeringen skall vidare samråda med EU-nämnden om hur förhandlingar i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

²⁴ Statsrådsberedningens PM 1996:5, s. 3.

²⁵ Cirkulation till expeditionschefer och rättschefer av Statsrådsberedningens promemoria om *hantering i regeringskansliet av handlingar från EU*, 1995-02-22. Denna pm har sedermera ersatts av PM 1996:5.

I nämnden ingår 17 ledamöter från samtliga partier i riksdagen. Ett minoritetsskydd i 10 kap. 5 § andra stycket RO ger en minoritet i nämnden, fem ledamöter, rätt att begära att nämnden anordnar samråd med regeringen enligt första stycket. Detta under förutsättning att nämnden inte finner att ett sådant samråd är förenat med en försening som skulle kunna leda till avsevärt men för en fråga.

Nämnden sammanträder i princip varje fredag. Till nämndens sammanträden inställer sig vanligtvis det eller de statsråd som skall delta i det aktuella rådsmötet (undantagsvis kan statsråden vid förhinder ersättas av en statssekreterare). Statsrådet informerar nämnden om de frågor som skall behandlas i rådet, och diskussioner förs om den svenska ståndpunkten i de olika frågorna. Nämnden producerar inte några betänkanden utan dess verksamhet består i huvudsak av att nämnden tillsammans med regeringens företrädare diskuterar den svenska ståndpunkten i en viss fråga, och att det konstateras att det antingen finns en majoritet för regeringens ståndpunkt eller en majoritet emot den. Om nämnden har bl.a. sagts att den framförallt kan betraktas som en arena där ledamöterna och partierna ges möjlighet att föra fram sina synpunkter.²⁶

För att EU-nämnden skall kunna utöva inflytande krävs att nämnden får relevant information om de frågor som skall behandlas i rådet. Nämnden får i princip dels all information som kommer in till kammarkansliet, dels det underlagsmaterial som regeringen lämnar till nämnden inför samråd med nämnden. Nämnden får vidare rådets dagordningar per fax från den svenska representationen i Bryssel. EU-nämnden har avslutningsvis samma rätt som riksdagsutskotten att i frågor som skall behandlas i rådet begära upplysningar från statliga myndigheter (se 10 kap. 6 § RO). Nämnden får också de återrapporter som regeringen skall lämna till riksdagen och EU-nämnden inom fem dagar efter respektive rådsmöte. Syftet med rapporterna är att ge riksdagen möjlighet att följa upp regeringens agerande vid de olika rådsmötena.

Enligt 10 kap. 7 § RO skall EU-nämnden sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamöter, suppleanter och tjänstemän i nämnden får närvara. Om det finns synnerliga skäl får nämnden besluta att ett sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt om upplysningar skall inhämtas.

Tystnadsplikt råder för ledamöter, suppleanter eller tjänstemän i nämnden för uppgifter som enligt beslut av regeringen eller nämnden skall hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation (10 kap. 8 § RO).

²⁶ Hegeland, s. 120.

Vid de sammanträden som hålls med statsråden förs ordagranna stenografiska uppteckningar som, sedan de renskrivits och justerats, blir allmänna handlingar (10 kap. 9 § RO). Dessa uppteckningar ger möjlighet till öppenhet och insyn, men kan sekretessbeläggas enligt tillämpliga regler i sekretesslagen.

Det har visat sig att den absoluta merparten av uppteckningarna görs tillgängliga för allmänheten, och att det bara är vissa begränsade avsnitt som sekretessbeläggs.²⁷ Uppteckningarna skapar visserligen öppenhet i nämndens verksamhet men det finns också anledning att misstänka att frånvaron av mer förtroliga former för diskussioner i nämnden kan leda till en viss återhållsamhet hos företrädare för Regeringskansliet vid lämnandet av uppgifter. Risker finns att information framförs under hand då utrikessekretessen inte upplevs kunna garantera att uppgifterna inte röjs.²⁸

Nämndens möjlighet att påverka regeringens hantering av EU-frågorna garanteras bara vad gäller frågornas behandling i rådet. Nämnden har t.ex. ingen insyn i hur regeringen hanterar det svenska deltagandet i kommissionens olika kommittéer. I praxis har det visserligen hänt att samråd hållits mellan regeringen och nämnden i frågor som inte är formella rådsärenden, t.ex. i frågor om Europeiska rådet och Schengenavtalet. Nämnden har vidare fått information om verksamheten i EG-domstolen.²⁹ De svenska ställningstagandena i kommissionens kommittéer har dock hittills inte varit föremål för diskussion i nämnden.

²⁷ Se Hegeland, s. 110 där det bl.a. redogörs för vilka samråd i ministerrådet som oftast föranleder sekretessbeläggning i uppteckningarna.

²⁸ Hegeland, s. 109 f.

²⁹ Hegeland, s. 118.

4 Offentlighet och IT

4.1 Kort om IT och e-post

Användningen av datorer, telekommunikationer, program och system kan bäst beskrivas med begreppet informationsteknik (IT). I lagstiftningen används emellertid termen ADB, som även får anses omfatta IT-begreppet.

Statskontoret definierar begreppet IT på följande sätt: "Enligt vårt synsätt står informationsteknologin (IT) för metoder att förmedla information oberoende av tid och rum. Förmedlingen inbegriper även insamling, registrering, bearbetning, lagring och tillhandahållande av information. Till skillnad från automatisk databehandling (ADB) utmärks IT av att datorer, telekommunikation och andra sådana metoder samverkar vid informationsförmedling och på så sätt bildar ett informationssystem."³⁰

Utmärkande för tekniken e-post är att den är ett system för sändning av meddelanden mellan datoranvändare som både kan skriva och ta emot meddelanden via en dataskärm. Tekniken används i stället för vanlig post eller telefon och för meddelanden som skall bearbetas av en dator eller läsas av flera personer.³¹ Ett annat karaktäristiskt drag är att e-post är oberoende av tid och rum, kan innehålla alla slag av information och är enkel att använda. Inom myndigheternas verksamhet är numera e-post ett viktigt inslag, såväl för informationsutbytet inom en myndighet som i förhållandet till allmänheten.³²

4.2 En handling i form av e-post

Handlingsoffentligheten omfattar såväl traditionella handlingar som datorbaserade uppgifter i myndigheternas verksamhet. En datorbaserad upptagning har inte på samma sätt som en traditionell handling anknytning till ett bestämt föremål. Avgörande i IT-sammanhang är det logiska sambandet mellan lagrade uppgifter och möjligheterna att rent faktiskt göra uppgifterna läsbara. Utgångspunkten för definitionen av en handling med avseende på e-post-upptagningar är att handlingen skall avse själva informationsinnehållet och inte den fysiska databäraren.

³⁰ Statskontorets rapport 1995:14, s. 11.

³¹ Enligt definition i Nationalencyklopedien.

³² Statskontorets rapport 1999:3, s. 9.

4.3 När är e-post inkommen och upprättad?

E-post och andra IT-upptagningar skall som huvudregel anses som inkomna till en myndighet när någon gjort dessa tillgängliga för myndigheten enligt 2 kap. 6 § TF. Den e-post som mottagaren ännu inte har tagit del av måste behandlas på samma sätt som traditionella handlingar. Allmänheten har inte rätt till insyn förrän någon hos myndigheten tagit del av meddelandet och bedömt om handlingen är allmän eller om den omfattas av någon sekretessregel.

Reglerna om när en handling skall anses vara upprättad hos en myndighet gäller både för handlingar i traditionell mening och IT-upptagningar. Svårigheterna att fastställa när en IT-upptagning är upprättad är dock större i praktiken. En IT-upptagning får generellt anses vara expedierad när en myndighet vidtagit de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att någon utomstående skall kunna få del av uppgifterna i läsbar form, t.ex. på en bildskärm. Att en expediering av e-post sker genom att myndigheten sänder iväg e-postmeddelandet till utomstående medför sällan några bedömningssvårigheter. Svårigheten ligger snarare i att bedöma när ett e-postmeddelande har "färdigställts på annat sätt". Ett exempel kan vara när en chef via e-post meddelar personalen förhållningsregler eller liknande besked av officiell karaktär.³³

Den förteckning över e-post som finns i ett IT-system är en automatiserad funktion som förs löpande och som registrerar trafik av avsänd respektive mottagen e-post för varje brevlåda. Förteckningsfunktionen, hos såväl registrator som i handläggarens individuella tjänstebrevlåda, anses omedelbart upprättad och utgör således en allmän handling enligt 2 kap. 7 § andra stycket första punkten TF. I Regeringsrättens dom den 7 oktober 1998 (mål nr. 6251-1997) hade sökanden begärt att få ta del av förteckningarna över inkommande och utgående e-post hos ett kommunalråd i kommunens interna e-postsystem. Kammarrätten fann att de begärda utskriften inte var sådana att de enligt 2 kap. 7 § TF var upprättade och därmed allmänna handlingar och avskog överklagandet. Regeringsrätten gjorde bedömningen att en förteckning i ett e-postsystem är att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 punkten TF. De i målet aktuella förteckningarna befanns således vara allmänna handlingar som skulle lämnas ut till sökanden om inte något hinder förelåg p.g.a. bestämmelser om sekretess.

³³ Statskontorets rapport 1999:3, s. 17. För hantering av e-post i Regeringskansliet, se Statsrådsberedningens PM 1995:3 *Elektronisk post*, reviderad 1998-06-03.

4.4 Registrering och arkivering av e-post

En allmän handling skall registreras i enlighet med reglerna i 15 kap. sekretesslagen. Om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, inte registreras skall dessa hållas ordnade så att de är lättillgängliga och så att enskild utan svårigheter kan skaffa sig en överblick över de handlingar som finns. Nämnda bestämmelse gäller även myndigheternas e-post. De anställda bör således kunna skicka e-post till en gemensam brevlåda, t.ex. registrators brevlåda, för registrering i den mån detta inte redan har gjorts. De handlingar som kommer in till en myndighet men som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver inte registreras. Sådana meddelanden måste dock vara läsbara så länge de sparas i e-postsystemen, om de inte gallras i enlighet med arkivlagens bestämmelser.³⁴ Om e-postmeddelandet är sekretessbelagt kan det finnas anledning att lyfta ur meddelandet ur e-postsystemet för manuell registrering. Ett sådant förfarande kan ur säkerhetssynpunkt motiveras då e-postsystemets skyddsnivå normalt sett inte räcker till för sekretessbelagt material.³⁵

Enligt arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) skall myndigheten bevara och svara för värden av sitt arkiv, i vilket ingår allmänna handlingar samt de handlingar som därutöver efter myndighetens beslut tillförs arkivet och därmed blir allmänna handlingar enligt 2 kap. 9 § TF. Även sådan e-post som är allmän handling kan således ingå i arkivet. Något generellt krav på att e-post skall bevaras som utskrift finns dock inte annat än i 15 kap. 14 § sekretesslagen, enligt vilken upptagning av automatisk databehandling som använts av myndighet för handläggning av mål eller ärende skall tillföras målet eller ärendet i läsbar form.

4.5 Praxis

4.5.1 Utlämnande av e-postmeddelanden

I ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg den 8 april 1998 (mål nr. 7950-1997) prövades frågan huruvida e-post skall omfattas av reglerna om allmänna handlingar. AA hade begärt att hos Göteborgs kommun få ut vissa meddelanden som en tjänsteman fått via e-post. Kommunstyrelsen menade att de meddelanden som kommer till en enskilds tjänstemans elektroniska brevlåda och som inte tas ut i pappersform eller blir införda i det elektroniska arkivet, inte är att betrakta som allmänna handlingar. Kammarrätten fann att 2 kap. TF innebär att ett meddelande som via elektronisk post kommer in till en myndighet från en annan myndighet eller enskild person utanför myndigheten, är förvarad hos myndigheten när meddelandet gjorts

³⁴ Statskontorets rapport 1999:3, s. 18 f.

³⁵ Statskontorets rapport 1999:3, s. 29.

tillgängligt för myndigheten i sådan form att det kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Kammarrätten menade, till skillnad från vad kommunen anfört i målet, att det inte krävs att meddelandet för att vara allmän handling tas upp i pappersform eller tillförs myndighetens elektroniska arkiv. Vidare anfördes att det av 2 kap. 4 § TF framgår att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till tjänstemannen undantas från begreppet allmän handling. Kammarrätten fann avslutningsvis att då sökandens begäran var tillräckligt preciserad (de fem senaste meddelandena), en sådan begäran om utlämnande skulle prövas i de fall meddelandena utgjorde allmänna handlingar. I den mån meddelandena fanns kvar och var allmänna handlingar, med beaktande av undantagsreglerna i TF, samt under förutsättning att inte sekretess förelåg, skulle e-postmeddelandena lämnas ut till AA. Kammarrätten upphävde det överklagade beslutet, som återförvisades till kommunstyrelsen för ny skyndsam prövning.

4.5.2 Utlämnande av cookiefil

Med cookiefil avses kortfattat det spår med vissa uppgifter som följer efter en kontakt med en hemsida på Internet.

AA begärde i en dom från Kammarrätten i Göteborg från den 18 juni 1999 (mål nr. 2496-1999) att hos Mölndals kommun få ta del av kommunalrådets s.k. cookiefiler. Kommunen hade nekat den sökande tillgång till filerna med motiveringen att cookiefilerna inte var allmänna handlingar, att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 22 § sekretesslagen och att ett utlämnande av cookiefilerna skulle kränka kommunalrådets grundlagsskyddade rätt till personlig integritet. Efter att sökanden överklagat kommunens beslut fann Kammarrätten inledningsvis i en dom den 8 april 1998 att cookiefilerna inte var allmänna handlingar. Sökanden fullföljde sin talan till Regeringsrätten som i en dom den 14 april 1999 (mål nr. 3147-1998) fastslog att cookiefilerna var allmänna handlingar, då en cookiefil är att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling som kommit in dit. Regeringsrätten kunde, till skillnad från Kammarrätten, inte finna att det fanns stöd för att anse att cookiefilen skulle vara förvarad hos myndigheten endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Handlingen var därför att anse som allmän och skulle lämnas ut till AA under förutsättning att uppgifterna inte var sekretessbelagda. Då kommunen, trots att den funnit att handlingen inte var allmän, företagit en sekretessbedömning återförvisades det upphävda målet till Kammarrätten för en sådan prövning (mål nr. 2496-1999). Efter att kommunens cookiefiler begärts in för att en sekretessprövningen skulle kunna göras kunde Kammarrätten konstatera att handlingarna p.g.a. maskinell radering inte längre existerade. Handlingarna kunde således inte lämnas ut och Kammarrätten avslog därför överklagandet.

5 Sekretesslagen

5.1 Begreppet sekretess

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

Med sekretess förstås förbud att röja uppgifter vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller att det sker på annat sätt. Förbudet gäller för myndigheter och dess funktionärer. Det finns emellertid möjlighet att utsträcka sekretessen till att gälla även enskilda personer. I samband med utlämnandet av en sekretessbelagd uppgift till en enskild kan myndigheten uppställa förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller förfoga över den. Enligt huvudregeln gäller sekretessen även mellan olika myndigheter. Med myndighet jämställs olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Självständighetskriteriet skall bedömas på samma sätt som enligt 2 kap. 8 § TF.

5.2 Lagens uppbyggnad

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

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

Rekvisitet sekretessens räckvidd innebär att sekretess endast gäller 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 om sekretessens räckvidd.

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

Den tredje komponenten är reglerna om sekretessens styrka dvs. sekretessens kvalitet. Det finns två olika skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt rekvisit.³⁶ Det raka skaderekvisitet är utformat så att en presumption för offentlighet är fastslaget. 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, se t.ex. 7 kap. 4 § andra stycket och 9 kap. 1 § sekretesslagen.³⁷

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 sekretess. De olika maximitiderna varierar mellan 2 och 70 år.³⁸

5.3 Hemligstämpling av handlingar

Grundläggande regler om hemligstämpling av allmänna handlingar finns i 2 kap. 16 § TF. Enligt detta stadgande får anteckningar om hinder att lämna ut allmänna handlingar göras endast på en handling som omfattas av sekretess. Tillämpliga bestämmelser skall anges på handlingen. Man skiljer vidare mellan enkel och kvalificerad hemligstämpling av allmänna handlingar.

Kompletterande regler till den enkla hemligstämplingen finns i 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen. Förutsättningen för att en myndighet får hemligstämpla en allmän handling är att det kan antas att det kan finnas något hinder mot utlämnande av uppgift, 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 sekretess.

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

³⁶ SOU 1994:49, s. 35.

³⁷ Bohlin, s. 160.

³⁸ Bohlin, s. 165. I fråga om försvarshemligheter har dock regeringen getts möjligheter att efter bemyndigande förordna om längre maximitid, vilket bl.a. har skett för uppgifter om försvarsanläggningar där sekretessen utsträckts till att gälla i högst 150 år.

Ordningen med kvalificerad hemligstämpling skall ses mot bakgrund av regeln i 2 kap. 14 § andra stycket TF om att regeringen, i fråga om allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får föreskriva att bara viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. Enligt 15 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen skall en sådan handling, så snart det kan ske, förses med en anteckning om hemligstämpling. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva frågan om utlämnande.

5.4 Straff för brott mot tystnadsplikten

Brott mot förbudet att lämna ut vissa uppgifter är genomgående straffsanktionerat. Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, till vilken 1 kap. 13 § sekretesslagen hänvisar, skall den som röjer eller olovligen utnyttjar hemlig uppgift dömas för brott mot tystnadsplikten, om inte gärningen eljest är särskilt belagd med straff. Stadgandet avser såväl brott mot tystnadsplikten som otillåtet utlämnande av handling.³⁹

5.5 Utrikessekretessen

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

Sekretess gäller för uppgifter 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. Ifråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 40 år.

I paragrafen gjordes tidigare en uppdelning mellan sekretess hos regeringen och inom utrikesrepresentationen och sekretess inom övrig offentlig förvaltning. Hos regeringen och inom utrikesrepresentationen föreskrevs sekretess med ett omvänt skaderekvisit, medan övriga myndigheter hade att tillämpa ett rakt skaderekvisit.

I förarbetena till den äldre regleringen föreslogs att ett rakt skaderekvisit för utrikessekretessen skulle omfatta samtliga myndigheter. Förslaget fick dock en del kritik. Det föredragande statsrådet ansåg att förslaget skulle medföra ett alltför stort mått av öppenhet och därmed försvåra Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet. Förslaget ansågs därför som mindre lämpligt och bestämmelsen fick i stället den lydelse som föreslogs i den då framlagda proposi-

³⁹ Strömberg, s. 29 f.

tionen.⁴⁰ När utredningen Utrikessekreteressen lade fram sitt betänkande Utrikessekreteressen (SOU 1994:49) aktualiserades återigen förslaget om ett enhetligt rakt skaderekvisit. Utifrån direktivets allmänna utgångspunkt om ökad öppenhet anfördes bl.a. följande: "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 utrikesfrågor talar för att ett rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet bör införas för alla myndigheter."⁴¹ Förslaget tillstyrktes av en näst intill enig remissopinion. Det ansågs dels att ett enhetligt skaderekvisit kunde antas främja en enhetlig rättstillämpning, dels att förslaget skulle främja vikten av allmänhetens insyn i de frågor ett svenskt EU-medlemskap skulle medföra.⁴²

Utrikessekreteressen är tillämplig inom all offentlig verksamhet. Uppgifter som omfattas av utrikessekreteressen är framförallt sådana som angår Sveriges förbindelser med annan stat på nationell nivå, såväl utrikespolitiska förbindelser som handelsförbindelser och kulturella förbindelser. Bestämmelsen omfattar även uppgifter som rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. I dessa fall ställs inte något krav på att det skall röra sig om uppgifter med direkt anknytning till Sveriges förbindelser. Att en skada tillfogas Sverige i och med röjandet av uppgiften är dock en förutsättning för utrikessekreteressens tillämplighet.⁴³ En skada som på annat sätt anses kunna skada landet är t.ex. ett avslöjande av regeringens planerade förhandlingstaktik i ministerrådet. Exempel på sådana uppgifter som kan tänkas skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser i samband med EU-samarbetet är röjandet av uppgifter i behandlingen av skrivelser från EU-organ som kommer in till regeringen eller annan förvaltningsmyndighet.⁴⁴ Landets intresse av störningsfria mellanfolkliga förbindelser får dock inte medföra att utrikessekreteress tillämpas enbart p.g.a. att enskilda tjänstemän i EU-organisationen eller i medlemsstaterna kan tänkas ogilla ett offentliggörande och att samarbetet med dem därför kan riskeras.⁴⁵

5.5.1 Utrikessekreteressens skadeprövning

För handlingar som upprättats i Sverige har i propositionen Om utrikessekreteressen m.m. (prop. 1994/95:112) följande uttalats i fråga om utrikessekreteressens skadeprövning. Vad gäller handlingar som utgör

⁴⁰ Prop. 1979/80:2, s. 130 f.

⁴¹ SOU 1994:49, s. 10.

⁴² Prop. 1994/95:112, s. 27.

⁴³ Regner, Eliasson, Heuman, s. 2:3.

⁴⁴ Strömberg, s. 72.

⁴⁵ Statsrådsberedningens PM 1996:5, s. 5.

bakgrunds-, analys- och diskussionsunderlag och som upprättats inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen, skall dessa handlingar med hänsyn till presumptionen om offentlighet endast undantagsvis kunna hemlighållas. Vidare bör Sveriges inställning till ett förslag till gemensam normgivning regelmässigt vara offentlig. Sekretess skall dock normalt kunna gälla för uppgifter i handlingar som utarbetas i Sverige i samband med ett känsligt förhandlingslutskede, liksom för uppgifter om regeringens planerade förhandlingstaktik i ministerrådet. I de fall då regeringen eller någon annan myndighet får uppgifter från en EU-institution eller från en annan medlemsstat kan utrymmet för öppenhet vara mer begränsat. Men även här skall, liksom för de fall handlingarna upprättats i Sverige, en skadeprövning göras, oavsett avsändarens hemligstämpel.

Skadebedömningen aktualiseras främst beträffande de fall då "confidential" eller "secret" används. Om beteckningen "restricted" används kan dessa handlingar vanligtvis sägas vara av sådant innehåll att de kan offentliggöras.⁴⁶

Liksom i Sverige upprättas inom det gemensamma beredningsarbetet ett stort antal s.k. mellanprodukter, vilka under hand cirkulerar mellan medlemsstaterna och institutionerna för synpunkter. Dessa handlingar sänds antingen via Sveriges representationskontor i Bryssel till Regeringskansliet eller direkt till berörd svensk myndighet. Handlingarna kan även överlämnas direkt till den person som vid ärendets beredning företräder Sverige, vanligtvis en departementstjänsteman. Uppfattningen att dessa handlingar, i likhet med svenska mellanprodukter, inte skall anses vara expedierade handlingar och därmed allmänna (jfr. 2 kap. 9 § andra stycket TF) framfördes av Utredningen Utrikessekretessen.⁴⁷ I propositionen anförs dock att de handlingar som inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen kommer in till Regeringskansliet eller till en förvaltningsmyndighet, till skillnad från det beredningsmaterial som förekommer inom den inhemska interna beslutsprocessen, är att anse som allmänna handlingar. I doktrinen har detta synsätt försvarats med förklaringen att en sådan tolkning även förefaller naturlig då en utländsk myndighet vid tillämpning av TF och sekretesslagen inte är att jämställa med svenska myndigheter. Det skulle därför saknas anledning att likställa det gemensamma beredningsförfarandet med svenska förhållanden.⁴⁸ Då dessa handlingar avser Sveriges förbindelser med mellanstatlig organisation eller med annan stat, ryms de emellertid vanligtvis inom utrikessekretessens tillämpningsområde. Handlingarna skall i samtliga fall vid en begäran om att få ta del av en uppgift prövas enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.⁴⁹

⁴⁶ Prop. 1994/95:112, s. 29 f.

⁴⁷ SOU 1994:49, s. 82.

⁴⁸ Norström, s. 59.

⁴⁹ Prop. 1994/95:112, s. 19 f.

Den praxis som regeringen har tillämpat när det gäller sekretess för EU-handlingar kan beskrivas med följande principer.⁵⁰

- Svenska förhandlingspositioner, som ännu inte framförts, lämnas inte ut om detta skulle riskera att försämra förutsättningarna för förhandlingarna. Svenska förhandlingsståndpunkter av övergripande slag har dock som regel lämnats ut och offentliggjorts i samband med regeringens möte med EU-nämnden.
- Handlingar som avslöjar yttranden och ståndpunkter från företrädare för andra medlemsstater lämnas inte ut i sin helhet. Vid maskering av vissa uppgifter kan eventuellt handlingen i övrigt lämnas ut. Om det kan antas att en medlemsstat inte skulle ha några invändningar mot utlämnande av vissa uppgifter kan dessa lämnas ut. Positioner och ställningstaganden som framförts av svenska representanter lämnas alltid ut, om detta kan ske utan att samtidigt avslöja andra länders ståndpunkter eller sådana uppgifter som inte bör lämnas ut av någon medlemsstat.
- Handlingar under arbete – t.ex. utkast till rättsakter, skrivelser eller rapporter – lämnas som regel inte ut. Med hänsyn till den fria samhällsdebatten har dock EU-handlingar som ännu inte färdigställts i ett antal fall gjorts tillgängliga. I samband med skadeprövning enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen har också i ett antal fall EU-handlingar offentliggjorts.
- Rapporter, redovisningar, brev och annat färdigställt material som kommer in till regeringen från en EU-institution skall hållas hemliga om sekretess gäller enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Denna typ av material har som regel lämnats ut även om handlingarna varit betecknade som "restreint", "limite" eller "sn" om inte innehållet i dessa handlingar skulle motivera ett hemlighållande med hänsyn till unionens externa relationer, specifik brottsbekämpning, pågående budgetarbete eller liknande.⁵¹
- Annat material, t.ex. sådant som huvudsakligen rör procedurfrågor (kallelser, dagordningar, arbetskalendrar m.m.) liksom allt material som EU-organen själva behandlar som öppen information (t.ex. rådsprotokoll och tillhörande förklaringar i lagstiftningsärenden) lämnas alltid ut.

En särskild fråga är om de svenska tjänstemännen som deltar i EU:s beredningsprocess skall omfattas av EG-rättsliga sekretessregler eller av den svenska utrikessekretessen. I propositionen har följande anförts. I de fall en svensk tjänsteman är anställd av en EU-institution har tjänstemannen i denna sin egenskap att endast följa EG:s regelsystem. Om tjänstemannen däremot handlägger EU-frågor hos svenska myndigheter skall endast svenska sekretessregler tillämpas, såvida det inte i fördragen eller i en förordning finns direkt tillämpbara sekretessregler. Då svenska tjänstemän tillfälligt eller mera kontinuerligt medverkar i det gemensamma kommittéväsendet uppstår emellertid

⁵⁰ Statsrådsberedningens pm 1996:5, s. 7 f.

⁵¹ Restreint, som är den vanligaste hemligbeteckningen bland EU:s olika hemligbeteckningar, är av den lägsta graden. Beteckningarna limite eller sn (sans numera) utgör inte hemligbeteckningar i egentlig mening utan markerar att handlingen inte är avsedd att offentliggöras för allmänheten. Beteckningarna confidential eller secret innebär vanligtvis att handlingarna innehåller uppgifter av sådant slag att ett offentliggörande av dem via regeringen skulle skada förhållandet till EU och/eller medlemsstaterna. Handlingar av detta slag är dock förhållandevis ovanliga. (Se Statsrådsberedningens PM 1996:5.)

tveksamheter. Tystnadsplikt föreskrivs i 287 EG för dem som deltar i kommittéarbetet, men regler för eventuella sanktioner för brott mot tystnadsplikten avser endast dem som är anställda inom gemenskapen. Avgörande har ansetts vara på vems uppdrag den enskilde deltar i det gemensamma beredningsarbetet. Deltar vederbörande i egenskap av expert, i t.ex. en expertkommitté under kommissionen, är knappast den svenska sekretesslagen tillämplig. Uppträder vederbörande i stället som företrädare för Sveriges regering, som vanligtvis är fallet i rådets arbetsgrupper och i kommissionens verkställighetskommittéer, inom ramen för det s.k. kommittologiväsendet (direktöversättning från engelskans *comitology*), skall däremot svenska sekretessregler gälla (jfr. 1 kap. 6 § sekretesslagen).⁵²

5.5.2 Meddelarfrihet

Meddelarfrihet råder endast delvis för utrikessekretessen. Enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen medför röjande av uppgifter som kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt, att meddelarfriheten är utesluten. Detsamma gäller tystnadsplikt som följer av reglerna i riksdagsordningen. Om röjande av uppgifter på utrikessekretessens område innefattar spioneri eller annat brott mot rikets säkerhet är meddelarfriheten utesluten genom reglerna i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF respektive 5 kap. 3 § YGL.⁵³

5.6 Översyn av offentlighet och IT samt av sekretesslagen

Regeringen tillsatte under våren 1999 den parlamentariska kommitté som, i enlighet med tidigare beslut, skall se över bestämmelserna om handlingsoffentlighet i syfte att vidga offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället och, som en andra huvuduppgift, göra en allmän översyn av sekretesslagen.⁵⁴ Det övergripande ändamålet med översynen av offentlighetsprincipen i IT-samhället skall vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Lagstiftningen måste vara utformad så att den är tillämplig oavsett vilken teknik som används.

Kommittén skall göra en allmän översyn av sekretesslagen med syfte att lämna förslag till förbättringar av lagen, t.ex. genom att onödiga

⁵² Prop. 1994/95:112, s. 30.

⁵³ Regner, Eliason, Heuman, s. 2:9.

⁵⁴ Pressmeddelande från Justitiedepartementet den 26 april 1999. Beslutet om tillsättandet av en parlamentarisk utredning fattades vid regeringssammanträde den 16 april 1998 (Direktiv 1998:32).

bestämmelser upphävs och genom att den görs mer överskådlig. En av uppgifterna vid översynen av sekretesslagen är att se över utrikessekretessen och i samband därmed göra en kartläggning av myndigheternas hantering av dessa frågor. En sådan kartläggning skall ta sikte på frågor om sekretess såväl i EU-samarbetet som i annat internationellt samarbete. Kartläggningen skall utmynna i en bedömning av om det behövs ändringar i reglerna om utrikessekretessen eller andra åtgärder, t.ex. en särreglering för EU-samarbetet, samt i så fall presentera förslag till sådana ändringar.

6 Offentlighet och sekretess inom EU

6.1 Inledning

Någon offentlighetsprincip likt den vi har i Sverige finns inte inom EU. Rättsområdet som sådant faller inte inom EU:s kompetens och gemenskapen ställer följaktligen inte heller krav på att de nationella reglerna skall harmoniseras. Detta hindrar emellertid inte att det på särskilda områden finns och måste finnas EG-rättsliga regler om uppgiftsskyldighet och sekretess som måste iakttas i varje medlemsstat. Det finns sådana regler både i fördragen och i sekundärrätten, t.ex. på konkurrensområdet och på områden som är av betydelse för den inre marknadens funktion. Vidare har EU:s olika institutioner beslutat om offentlighet åt och sekretess för dessas verksamhet. Av betydelse i sammanhanget är också den s.k. arkivförordningens bestämmelser om allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv, 354/83/EEG. Huvudregeln i arkivförordningen är att sekretessen upphör trettio år efter den dag då handlingen utfärdats.

När det gäller verksamheten inom EU:s egna institutioner har institutionernas handlingar, överläggningar och verksamhet i övrigt fram till för några år sedan varit belagda med sekretess. Sekretessen har dock inte hindrat att en mängd information flödat till medlemsstaternas representationer och myndigheter samt till massmedia och allmänhet. Den faktiska öppenheten har således trots allt varit betydande.

På senare år har flera beslut fattats i syfte att öka allmänhetens insyn i EU-arbetet. Bland annat medförde svårigheterna i vissa medlemsstater att ratificera EU-fördraget en insikt om att EU-arbetet förts utan tillräcklig insyn och debatt i medlemsländerna.

6.2 Rättsläget

I de grundläggande fördragen finns det vissa regler som anknyter till allmänhetens möjlighet till insyn i gemenskaperna.

I enlighet med artikel 6 EU skall unionen respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater, vars styrelseformer bygger på demokratiska principer. Detta innebär att unionen måste, som allmänna principer för gemenskapsrätten, respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Medlemsstaterna införde vidare i slutakten till EU-fördraget, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information.

Som en följd härav antog rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar, och båda institutionerna åtog sig att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra principerna i uppförandekodexen.

Rådet fattade den 20 december 1993 beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, 93/731/EG, och kommissionen fattade den 8 februari 1994 beslut om allmänhetens tillgång till dess handlingar, 94/90/EKSG, EG, Euratom.

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, har kravet på öppenhet tillmötesgått ytterligare. Det har bl.a. i artikel 255 EG införts ett principstadgande om handlingars offentlighet hos parlamentet, rådet och kommissionen.⁵⁵ Genom fördraget har även andra bestämmelser tillkommit som anknyter till allmänhetens rätt till insyn i gemenskaperna. Det har t.ex. i artikel 1 i EU införts en allmän öppenhetsprincip, "[b]esluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt." Vidare har rådets skyldighet att offentliggöra omröstningsresultat när det handlar i egenskap av lagstiftare fördragsfästs i artikel 207 EG. Initiativ till åtgärder som avses i artikel K 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och rättsakter som rådet antar i enlighet därmed, skall vidare offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) i enlighet med de relevanta bestämmelserna i rådets respektive kommissionens arbetsordning.⁵⁶

Förordningar, direktiv och beslut som antagits gemensamt av parlamentet och rådet samt sådana rättsakter som har antagits av rådet eller kommissionen skall i enlighet med artikel 253 EG vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som inhämtats i samband med rättsakten. Enligt artikel 254 EG skall förordningar, direktiv och beslut som antagits gemensamt av parlamentet och rådet offentliggöras i EGT. Detsamma gäller för rådets och kommissionens förordningar och direktiv som riktar sig till samtliga medlemsstater.

Det finns även vissa bestämmelser om tystnadsplikt i de grundläggande fördragen. I EG-fördraget finns det allmänna regler om tystnadsplikt för medlemmarna av gemenskapens institutioner, medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen. I Euratomfördraget finns det en motsvarande långtgående tystnadsplikt. Enligt föreskrifter i Euratomfördraget skall kommissionen läm-

⁵⁵ Följande förklaringar och bakgrundstext till Amsterdamfördraget har hämtats ur prop. 1997/98:58, s. 39 f.

⁵⁶ Gemensam förklaring (9), se prop. 1997/98:58, s. 271.

na medlemsstater, personer och företag viss information som gemenskapen fått. Kommissionen kan då uppställa som villkor för att lämna sådan information, att denna förblir konfidentiell och inte lämnas till tredje man. Vidare skall information, som gemenskapen får när den genomför forskningsprogram, och vars röjande är ägnat att skada en eller flera medlemsstaters försvarsintressen vara sekretessbelagd, i enlighet med vad som föreskrivs i Euratomfördraget.

Enligt artikel 296 EG skall ingen medlemsstat vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot väsentliga säkerhetsintressen.

Även inom sekundärrätten finns det bestämmelser om tystnadsplikt för berörda EU-tjänstemän och/eller funktionärer vid nationella tillsynsmyndigheter. Dessa bestämmelser brukar vara allmänt hållna. Det kan t.ex. föreskrivas att tystnadsplikt råder i fråga om sekretessbelagd information utan att det föreskrivs vilken information som skall vara sekretessbelagd.

6.3 Regler om tystnadsplikt

6.3.1 Primärrätten

Artikel 287 EG

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

I artikel 287 EG finns en allmän regel om tystnadsplikt för gemenskapernas tjänstemän och andra befattningshavare.

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

Artikel 287 kompletteras med särskilda tjänsteföreskrifter vid de olika institutionerna.

Tystnadsplikten gäller för institutionernas medlemmar, kommittémedlemmar 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. Även medlemmarnas representanter och ombud i gemenskapernas olika kommittéer omfattas av tystnadsplikten.

Begreppet upplysningar som omfattas av tystnadsplikt har ansetts vara av objektiv karaktär. Om informationen lämnats frivilligt eller inte saknar betydelse vid en bedömning av om upplysningarna faller under tystnadsplikten. Det är vidare av ringa betydelse om informationen, så länge den inte offentliggjorts, är känd av flera personer. Tystnadspliktens objektiva karaktär hindrar inte att uppgiftslämnarens önskan har ett visst intresse. Det kan vara svårt att fastställa om spridningen av informationen kan leda till någon skada för uppgiftslämnaren eller tredje man. Normalt respekterar man därför uppgiftslämnarens begäran om att informationen skall behandlas konfidentiellt.

Den rättspraxis som man kunnat ta del av tyder på att artikeln hittills främst tillämpats på uppgifter som rör affärs- och driftsförhållanden för enskild eller uppgifter som i övrigt motsvaras av 8 kapitlet i den svenska sekretesslagen.

Artikeln föreskriver, som tidigare nämnts, tystnadsplikt även för dem som deltar i kommittéarbetet. Enligt Utredningen Utrikessekretessen (SOU 1994:49) gäller tystnadsplikten följaktligen även medlemsstaternas representanter och ombud som deltar i gemenskapen olika kommittéer.⁵⁷ I propositionen till den nya utrikessekretessen framhölls emellertid att artikelns tillämplighet är tveksam beträffande de svenska tjänstemän som tillfälligt eller mer kontinuerligt medverkar i det gemensamma kommittéväsendet i vid mening. Regeringen ansåg att det avgörande måste vara på vems uppdrag den enskilde deltar i det gemensamma beredningsarbetet. Svenska sekretessregler bör gälla för tjänstemän vid svenska myndigheter och för de tjänstemän som i arbetet företräder Sverige vid EU:s olika institutioner och organ, såsom regelmässigt är fallet i t.ex. arbetsgrupperna under rådet och i kommissionens verkställighetskommittéer.⁵⁸

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

Enligt artikel 24 i Euratomfördraget skall den information som gemenskapen får när den genomför sitt forskningsprogram och vars röjande är ägnat att skada en eller flera medlemsstaters försvarsintresse, vara sekretessbelagd. I en förordning som utfärdats av rådet anges de olika

⁵⁷ SOU 1994:49, s. 67.

⁵⁸ Prop. 1994/95:112, s. 30.

sekretessgrader som skall tillämpas, liksom de säkerhetsåtgärder som skall vidtas för varje sådan åtgärd. Medlemsstaterna skall vidare enligt artikel 25 Euratom upplysa gemenskapen om behovet av att underkasta en ansökan om patent eller nyttighetsmodell den grad av sekretess som staten anger med hänsyn till de försvarshänsyn som föreligger.⁵⁹

6.3.2 Sekundärrätten

Det finns också i sekundärrätten särskilda bestämmelser om tystnadsplikt, t.ex. föreskrifter som skyddar den som lämnat in material eller material som framkommit genom undersökningar som kommissionen företagit. Sådana föreskrifter finns bl.a. i artikel 20 i rådsförordningen 62/17/EEG om regler för konkurrens.

I artikel 20 i nämnda förordning tas först en regel upp om att upplysningar bara får inhämtas för det med undersökningen eller kontrollen avsedda ändamålet. För det andra är berörda tjänstemän – såväl kommissionens som de nationella – underkastade en generell tystnadsplikt vad gäller förhållanden som de p.g.a. förordningen får kunskap om och som med hänsyn till sin natur inte får spridas. Tystnadsplikten hindrar dock inte att uppgifterna används för behörigt bruk av kommissionen. Om uppgifterna rör affärshemligheter är tystnadsplikten särskilt sträng. Skulle en tjänsteman bryta mot tystnadsplikten kan kommissionen ådra sig skadeståndsansvar.

Sekretessbestämmelser finns också för annan kontrollverksamhet, t.ex. i fråga om tillsyn av kreditinstitution och fondföretag, kontroll av livsmedel och samarbete mellan tullmyndigheter.

Förordningar och direktiv som anger att nationella tillsynsorgan skall utses brukar också innehålla regler om tystnadsplikt för anställda och tidigare anställda vid sådana organ. Ofta anges att tystnadsplikten inte gäller i förhållande till andra myndigheter i staten, antingen uttryckligen eller genom att det anges att uppgifterna får lämnas ut p.g.a. föreskrift i lag.

Som exempel på denna typ av tystnadsplikter kan nämnas artikel 12 i första banksamordningsdirektivet, rådets första direktiv 77/80/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut. Ett annat exempel är artikel 16 i andra banksamordningsdirektivet, rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut samt om ändring av direktiv 77/80/EEG.

⁵⁹ SOU 1994:49, s. 70.

Personer som är eller har varit anställda hos tillsynsmyndigheter, samt revisorer och experter som är verksamma för myndighetens räkning, skall enligt dessa bestämmelser vara bundna av tystnadsplikt. Tystnadsplikten innebär att förtrolig information som någon fått i tjänsten inte får röjas till annan person eller myndighet på ett sätt som gör det möjligt att identifiera enskilda institut.

Tystnadsplikten hindrar dock inte det informationsutbyte som förutsätts äga rum mellan medlemsstaternas 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 på annat sätt än för vissa begränsade ändamål. I vissa undantagsfall får sekretessbelagd information yppas oavsett om den inhämtas inom landet eller härrör från en tillsynsmyndighet.

Undantag från sekretessen gäller vid civilrättsliga eller kommersiella förfaranden när ett kreditinstitut försatts i konkurs eller underkastats 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 eller till centralbanker.

6.3.3 Institutionernas regler om tystnadsplikt

Rådets överläggningar omfattas av sekretess, såvida rådet inte beslutar om annat. Sekretessen gäller både för förhandlingar och för sådana dokument som avslöjar medlemsstaternas eller kommissionens ståndpunkter.

Rådets möten är inte offentliga utom när rådet debatterar sitt halvårsvisa arbetsprogram och kommissionens arbetsprogram. Rådet kan dock besluta att även andra debatter skall vara offentliga. Offentliga debatter skall tevesändas.

Rådets arbetsordning innehåller också regler för när omröstningsresultaten skall offentliggöras. Röstresultaten skall normalt offentliggöras när rådet antar förordningar, direktiv och beslut. Genom majoritetsbeslut kan rådet dock besluta att utfallet skall hemlighållas. I vissa fall skall omröstningsutfallet offentliggöras och i vissa andra fall skall ett offentliggörande göras efter ett enhälligt beslut om detta.

För kommissionens verksamhet råder i huvudsak sekretess. Dock bedriver kommissionen en omfattande informationsverksamhet utöver den obligatoriska publiceringen av årsrapporter och förslag till rådet.

Europaparlamentet är det mest öppna organet i EU. Sessionerna är offentliga, liksom vissa av parlamentsutskottens möten.

Även EG-domstolens förhandlingar är som regel offentliga och domar avkunnas inför öppna dörrar. Dock är vad som förekommer under överläggningen aldrig offentligt. Inte heller finns det någon rätt för andra än parter att ta del av processmaterialet. Medlemsstaterna och övriga intressenter är hänvisade till den information som domstolen själv lämnar. Den som tillåts intervensera får dock som regel tillgång till hela processmaterialet.

6.4 Regler om handlingsoffentlighet

6.4.1 Primärrätten

Artikel 255 EG

Numera har varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, enligt de principer och villkor som rådet kommer att bestämma.

Rådet skall, med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft fastställa principer och gränser för rätten att ta del av handlingar.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall i sina respektive arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.

6.4.2 Sekundärrätten

1983 års arkivförordning

Genom den år 1983 beslutade arkivförordningen om allmänhetens tillgång till den Europeiska gemenskapens och Euratom:s historiska arkiv gäller som huvudregel att handlingar blir offentliga trettio år efter den dag de utfärdades.⁶⁰ Förordningen innehåller principiella riktlinjer, i vilka det anges att varje institution själv måste anta de

⁶⁰ Rådets förordning (EEG, Euratom) nr. 354/83 av den 1 februari 1983.

regler som krävs för att genomföra principerna. Förordningen är avsedd att tillämpas på handlingar innan de överlämnas till det i Florens belägna arkivet.

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 enskilds privatliv eller arbetsförhållanden,
- vissa handlingar inom Euratom-området,
- 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 viss tid invända mot detta.

I förordningen stadgas vidare att medlemsstaterna skall avstå från att på mindre stränga villkor än de som föreskrivs i förordningen offentliggöra handlingar i medlemsstaternas arkiv, som härrör från institutionerna och som är hemliga och för vilka sekretessen inte hävts (artikel 6).

Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Man kan dock ifrågasätta om bl.a. artikel 6 är tillräckligt ovillkorligt utformad för att den skall ha direkt effekt. För att kunna ha direkt effekt måste bestämmelsen vara klar, entydig och ovillkorlig.

Femton år efter en handlingens tillkomst skall varje institution föra över befintliga handlingar från sitt arkiv till det historiska arkivet i Florens. Handlingarna skall sorteras i syfte att skilja de handlingar som bör bevaras från dem som saknar administrativt och historiskt värde. Då trettio år förflutit från tidpunkten för handlingens tillkomst skall de historiska arkiven vara öppna för allmänheten och handlingarna skall i princip vara tillgängliga i form av kopior. Varje institution skall senast tjugofem år efter tidpunkten för handlingens tillkomst granska de handlingar som betraktas som konfidentiella eller hänförs till någon strängare sekretessgrad, för att avgöra om sekretessen skall hävas. Om detta inte är fallet, skall handlingen granskas på nytt vart femte år. Vad gäller handlingar som institutionerna får från en medlemsstat eller en annan institution skall institutionen iaktta den redan fastställda sekretessen. Medlemsstaterna och institutionerna kan dock avtala om att sekretessen kan hävas på grundval av kriterier som fastställts i samförstånd.⁶¹

⁶¹ Nortsröm, s. 121 f.

6.4.3 Institutionernas interna regler

Kommissionens förslag till rättsakter som överlämnas till rådet är alltid offentliga. Kommissionen brukar i samband med överlämnandet av förslagen även offentliggöra kommentarer till förslagen. Mötesreferat och individuella meningsskiljaktigheter från kommissionen och medlemsländerna i samband med arbetet i verkställighetskommittéerna är konfidentiella medan yttranden från de särskilda expertkommittéerna offentliggörs genom att de biläggs kommissionens förslag till rådet. Förstainstansrätten har dock i ett nyligen avgjort mål ogiltigförklarat kommissionens beslut att vägra lämna ut den s.k. Tullkodexkommitténs protokoll.⁶²

Nya säkerhetsregler för arbetet inom rådets generalsekretariat har, till följd bl.a. av unionens utökade verksamhet genom vilken nya uppgifter för utrikespolitik, säkerhetspolitik och samarbetet i rättsliga frågor tillkommit, införts fr.o.m. den 1 mars 1995.⁶³ Reglerna avser den fysiska hanteringen av såväl handlingar i traditionell mening som disketter, ordbehandlingsprogram etc. Reglerna är dock inte avsedda att inkräkta på beslut som rådet fattar i fråga om offentlighet och sekretess. Informationen skall omprövas vart femte år och graderas i säkerhetskategorier med följande hemligbeteckningar (fransk terminologi).

Beteckningen *secret* avser information vars obehöriga röjande allvarligt kan skada väsentliga intressen hos EU eller en eller flera av unionens medlemsstater. *Confidential* har samma innebörd som *secret* med undantag för termen "allvarligt". *Restreint* avser information vars obehöriga röjande skulle vara olämpligt eller innebära ett för tidigt offentliggörande av uppgifter. Information med beteckningarna *limite* och *sn* skall inte betraktas som hemlig information, utan avsikten är att informationen endast får översändas till behöriga adressater. Dokumenten är m.a.o. inte avsedda att offentliggöras.

Även för kommissionens vidbekommande har nya säkerhetsföreskrifter tillkommit fr.o.m. den 1 mars 1995.⁶⁴ Reglerna skall, liksom i fallet med generalsekretariatets säkerhetsregler, inte påverka allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar enligt uppförandekoden från 1993. Sekretessreglerna gäller för arbetet inom kommissionen och gäller för all information oavsett medium. Informationen säkerhetsgraderas i olika säkerhetsklasser med följande beteckningar. *Top secret* avser information vars obehöriga röjande skulle medföra synnerlig skada för viktiga intressen hos EU eller en eller flera medlemsstater

⁶² Förstainstansrättens dom i mål T-188/97 den 19 juli 1999.

⁶³ Decision No 24/95 of the Secretary General of the Council on measures for the protection of classified information applicable to the General secretariat of the Council.

⁶⁴ Commission decision on the security measures applicable to classified information produced or transmitted in connection with the activities of the European Union.

eller andra organisationer. Beteckningarna *secret* och *confidential* har samma innebörd som för rådets generalsekretariat med tillägget att skada inbegriper även skada för intressen hos "andra organisationer". Med beteckningen *restricted* avses information vars obehöriga röjande skulle störa kommissionens verksamhet och dess relationer med institutioner, medlemsstater eller andra organisationer.

Bestämmelser om disciplinära åtgärder, och i förekommande fall åtal enligt nationell lagstiftning för anställda som åsidosätter säkerhetsföreskrifterna, anges i kommissionens säkerhetsregler. För anställda inom rådet finns liknande regler i särskilda "staff regulations".⁶⁵

1993 års uppförandekod

I det principbeslut om uppförandekod som rådet antog i december 1993 framkom en i viss mån ny syn på handlingsoffentligheten.⁶⁶ Allmänheten skall enligt principbeslutet ha största möjliga insyn i dokument som förvaras hos rådet och kommissionen. I enlighet med ett vid Förstainstansrätten nyligen avgjort mål inbegrips även verkställighetskommittéerna i 1993 års uppförandekod, då dessa anses höra till kommissionen.⁶⁷

Rådet och kommissionen fullföljde principbeslutet genom att var för sig anta en arbetsordning med i stort sett identiska regler för handlingsoffentlighet.⁶⁸

Med handling enligt uppförandekoden menas en skriven text oavsett vilket medium den lagrats på och som förvaras av kommissionen och rådet. Om en handling som förvaras av en institution upprättats av en fysisk eller juridisk person, medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution, ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan ställas direkt till den som upprättat handlingen. Handlingsoffentligheten innebär således att endast en intern handling är möjlig att begära ut. Med en intern handling avses en handling som antingen inte är färdig eller som inte är avsedd att offentliggöras.

⁶⁵ Norström, s. 138 f.

⁶⁶ Uppförandekodex av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (1993/730/EG).

⁶⁷ Se Förstainstansrättens dom i mål T-188/97 den 19 juli 1999 där Förstainstansrätten ogiltigförklarar kommissionens beslut att vägra lämna ut Tullkodexkommitténs protokoll.

⁶⁸ Rådets beslut (1993/731/EG) av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, ändrat genom rådets beslut (96/705/EG) av den 6 december 1996 respektive kommissionens beslut av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (1994/90/EKSG, EG, Euratom), ändrat genom kommissionens beslut av den 19 september 1996 om ändring av beslut (94/90/EKSG, EEG, Euratom) om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (96/567/Euratom, EKSG, EG).

Exempel på interna handlingar hos kommissionen är förberedande handlingar inför beslut eller politiska initiativ från kommissionen såsom delrapporter och utkast till lagstiftningsbeslut. Andra exempel är beslut samt förklarande handlingar eller annat slag av information såsom statistik, promemorior eller utredningar som utgör underlag för beslut eller politiska åtgärder från kommissionens sida.⁶⁹

För att ta del av en handling hos kommissionen gäller följande regler. En begäran skall göras skriftligen och vara tillräckligt preciserad för att handlingen skall kunna identifieras. Ansökan skall inges till kommissionens kontor i Bryssel eller i Luxemburg eller till kommissionens kontor i en medlemsstat. Ansökan behandlas vid vederbörande sakenhet inom kommissionen. Sökanden skall senast inom en månad från det att begäran diariefördes få svar. Om det blir avslag har sökanden möjlighet att begära omprövning av beslutet. Om ett dokument tidigare har publicerats eller är i färd att publiceras får sökanden vända sig till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer eller till andra ställen där det publicerade dokumentet kan återfinnas (för Sveriges del avses här kommissionens kontor i Stockholm).⁷⁰ Om en handling har kommit till kommissionen från en annan institution, en medlemsstats myndighet eller ett företag eller en privatperson prövar inte kommissionen ansökan utan sökanden hänvisas till den institution eller person varifrån handlingen härrör.

Om en begäran att få ut en handling vägras sökanden eller om denne inte fått något svar inom föreskriven tid (en månad) kan sökanden inom en månad skriva till kommissionens generalsekreterare med en begäran om omprövning. Kommissionen har då ytterligare en månad på sig att antingen fastställa det tidigare beslutet eller ändra det. Vid ännu ett avslag på begäran att få ut en handling har sökanden möjlighet att begära domstolsprövning eller klaga hos parlamentets ombudsman.

Reglerna för att få ut handlingar hos rådet är i stort sett identiska med de regler som gäller för kommissionen. För rådets del kan dock svars tiden i undantagsfall förlängas med en extra månad. Om begäran beviljas skall sökanden kunna ta del av handlingen på stället eller på egen bekostnad få en kopia hemskickad. För kommissionens del kan en avgift krävas (avgiftssystemet är frivilligt) då antalet kopior överstiger

⁶⁹ Tillgång till kommissionens handlingar – En vägledning för allmänheten (dokumentet återfinns bl.a. på den s.k. Europaservern, <http://europa.eu.int>).

⁷⁰ Publikationer från andra institutioner, organ och kontor inom gemenskapen kan också rekvireras från Publikationsbyråns försäljningsställen. Vissa publikationer kan emellertid behöva rekvireras direkt från den institution eller det organ som anges i publikationens titel.

trestitio sidor.⁷¹ För handlingar vid rådet har generalsekreteraren att bestämma avgiften.

Vissa generella undantag för utlämnande av en handling hos de två institutionerna görs för skyddandet av följande intressen:⁷²

- allmänna intressen såsom skydd för allmänhetens säkerhet, internationella relationer, finansiell stabilitet, domstolsförhandlingar, inspektioner och undersökningar
- personlig integritet
- företagshemligheter
- EU:s finansiella intressen
- i de fall förtrolig behandling har begärts av fysisk eller juridisk person som lämnat informationen eller är föreskriven i lagstiftningen hos medlemsstat som försett kommissionen eller rådet med informationen
- institutionernas intresse av sekretess vid dessas förehavanden och interna överläggningar.

Undantag från principen om tillgång till kommissionens handlingar görs enligt kommissionen inte automatiskt, utan varje enskild begäran granskas noggrant. Undantag kan enligt kommissionen göras för handlingar som berör klagomål som riktas till kommissionen eller som innehåller uppgifter som, om de avslöjades, skulle skada de internationella förbindelserna. Andra undantag berör personalregistret över kommissionens anställda (avseende rekrytering, befordran eller medicinska journaler). Ytterligare andra innehåller affärshemligheter om ett företags försäljning eller produktion eller, utgör revisionsberättelser om användning av EU-medel som utbetalats till företag för att genomföra projekt vilka är föremål för tvist, och som överlämnats till kommissionen under stränga förutsättningar att de inte skulle vidarebefordras till utomstående. Dessa revisionsberättelser kan också uttrycka kommissionstjänstemännens personliga åsikter eller råd från en avdelning inom kommissionen.⁷³

Kommissionens vägran att lämna ut handlingar har prövats av Första instansrätten i målet T-105/95. Första instansrätten ogiltigförklarade kommissionens beslut att vägra en privatperson rätten att ta del av en handling, då kommissionen inte tillräckligt motiverat sitt avslag i enlighet med artikel 190 i EG-fördraget. Rätten uttalade också i mer allmänna termer hur beslut 94/90, mot bakgrund av uppförandekodex-

⁷¹ Avgift för tillgång till information som är lagrad i dator bestäms vid varje enskilt tillfälle med utgångspunkt från principen att kostnaden skall vara rimlig. Se Tillgång till kommissionens handlingar – En vägledning för allmänheten.

⁷² Uppförandekodex av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (1993/730/EG).

⁷³ Tillgång till kommissionens handlingar – En vägledning för allmänheten.

en, bör tolkas vad gäller räckvidden för undantagen från den föreskrivna offentlighetsprincipen. Det konstaterades att det finns två huvudkategorier av undantag. Det första undantaget är avfattat i tvingande ordalag och avser skydd för allmänintresset, medan det andra undantaget föreskriver att kommissionen *får* vägra tillgång till handlingar med hänsyn till kommissionens behov av sekretess vid dess överläggningar. Det sistnämnda undantaget ger kommissionens ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, men ställer samtidigt krav på en verklig avvägning mellan å ena sidan medborgarnas intresse att få ta del av dessa handlingar och å andra sidan kommissionens intresse av att sekretessbelägga sina överläggningar.

I målet T 309/97 behandlades återigen frågan om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar och undantagens räckvidd. Sökanden hade begärt att kommissionen skulle lämna ut en kopia på ett motiverat yttrande. Begäran föranleddes av kommissionens beslut att inleda ett fördragsbrottsärende mot en medlemsstat, vilket dock sedermera avskrevs. Rätten konstaterade inledningsvis att då fördragsbrottsförfarandet inte formellt inletts av kommissionen hade inte heller den omdiskuterade handlingen nått det stadium då den kunnat anta något annat än en förberedande karaktär. Med beaktande av att handlingen var av denna karaktär, och då förfarandet enligt artikel 169 i EG-fördraget fortfarande vid tiden för begäran befann sig i en inspektions- och undersökningsfas, ansågs medlemsstaterna ha rätt att förvänta sig sekretess från kommissionens sida. Att ge spridning åt handlingar som avser undersökningsfasen skulle kunna störa fördragsbrottsförfarandets förlopp och syftet med detsamma. Rätten fann därför att kommissionens beslut att vägra sökanden tillgång till en förberedande handling som avser undersökningsfasen i enlighet med artikel 169 i EG-fördraget var motiverat, varvid talan ogillades.

Tillämpningen av rådets regler om allmänhetens tillgång till handlingar har prövats av Förstainstansrätten i det s.k. Journalistfallet, T-174/95 den 17 juni 1998. Förstainstansrätten fann, efter en prövning som huvudsakligen gällde tillämpningen av en undantagsbestämmelse, att rådet inte i tillräcklig omfattning hade motiverat sitt beslut. Enligt domstolen måste en motivering ges för att visa att institutionen företagit en intresseavvägning mellan allmänhetens intresse av information och rådets legitima krav att tillgodose ett sekretessbehov.⁷⁴

Ett annat fall prövades av Förstainstansrätten i målet T-14/98 den 19 juli 1999. Förstainstansrätten ogiltigförklarade rådets vägran att lämna ut handlingar från en arbetsgrupp inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, då rådet inte hade undersökt möjligheten att lämna ut de delar av handlingen som inte ansågs kunna skada EU:s internationella relationer.

⁷⁴ För kommentar se Allgårdh och Norberg, s. 237.

Rådet skall efter varje tvåårsperiod lägga fram en rapport om hur handlingsoffentligheten enligt uppförandekoden har tillämpats. Två rapporter har hittills avlämnats samt två publicerade slutsatser.⁷⁵

I skriften *Tillgång till kommissionens handlingar – En vägledning för allmänheten*, som bl.a. förmedlas genom EU:s europaserver, ges en allmänt positiv bild av hur uppförandekoden fungerar. Efter en provotid på två och ett halvt år hade mindre än 20 procent av ansökningarna till kommissionen avslagits.

Parlamentet har med verkan fr.o.m. den 1 oktober 1997 antagit motsvarande bestämmelser för parlamentets verksamhet.⁷⁶ Även Revisionsrätten har antagit regler om handlingsoffentlighet.⁷⁷

Att jämföra ordningen med utlämnande av handlingar inom rådet och kommissionen med handlingsoffentlighet vid svenska myndigheter låter sig inte göras. Den viktigaste skillnaden är förmodligen det faktum att det hos EU:s institutioner inte finns något krav på registrering av handlingar i för allmänheten tillgängliga diarium, vilket gör det nästintill omöjligt för allmänheten att söka reda på handlingar.

För rådets del har dock, på grundval av de riktlinjer som rådet antog den 19 mars 1999, ett register över rådets handlingar upprättats. Registret innehåller endast uppgifter som gör det möjligt att identifiera handlingar som tillkommit fr.o.m. den 1 januari 1999. Det faktum att en handling är upptagen i registret föregriper inte rådets beslut om att den skall lämnas ut eller inte. Handlingarnas innehåll återges inte heller i registret.

Flertalet delegationer i Coreper enades dock nyligen om att uppmana rådet att bekräfta den enighet som nåddes mellan medlemsstaternas EU-ambassadörer den 17 november 1999 om att vidta vissa åtgärder för att göra rådet öppnare och mer tillgängligt för allmänheten. Från årsskiftet väntas därför nya regler införas, som bl.a. skall göra det lättare för allmänheten att få veta vilka möten som skall hållas i rådet och dess förberedande organ. Dessutom skall allmänheten få tillgång till en lista på de punkter som skall diskuteras, med en hänvisning till de handlingar som rör dessa punkter. Förslaget innebär vidare en förbättring av det offentliga registret genom att det i registret i framtiden även skall finnas hänvisningar till dokumentnummer och ärenden för sekretessbelagda dokument. Undantag från regeln att ärenden skall förtecknas i registret skall kunna göras enligt ett antal uppräknade

⁷⁵ Se <http://register.consilium.eu.int/> (EU:s europaserver).

⁷⁶ Europaparlamentets beslut av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar.

⁷⁷ Se prop. 1997/98:58, s. 39.

skyddsvärda intressen. Förslaget förväntas antas inom kort och träda i kraft den 1 januari 2000.⁷⁸

En annan begränsning i ordningen med institutionernas utlämnande av handlingar är det faktum att handlingar som upprättats på annat håll, dvs. inkomna handlingar, inte kan lämnas ut. Undantagen från handlingsoffentligheten är avslutningsvis relativt vitt formulerade, och institutionerna har ett mycket vidsträckt skydd för sina interna överläggningar.

Svenska regler har i ett uppmärksammat fall föreskrivet högre sekretess än EG:s regelverk. I det s.k. Adidas-fallet hade Kammarrätten i Stockholm begärt ett förhandsavgörande av EG-domstolen om tolkningen av rådets förordning 3295/94/EG om åtgärder att förhindra att varumärkesförfalskade och pirattillverkade kopior kan omsättas fritt, exporteras, återexporteras eller hänföras till ett suspensivt arrangemang.⁷⁹ Frågan föranleddes av Adidas överklagande av Tullmyndigheten Arlandas vägran att till Adidas (varumärkesinnehavaren) lämna ut namnet på mottagaren av varor märkta med varumärket Adidas, med hänvisning till 9 kap. 2 § sekretesslagen. Varorna, som misstänktes vara varumärkesförfalskade, hade beslagtagits av Tullmyndigheten enligt rådets förordning 3295/94/EG. Enligt 9 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser tullkontroll. Uppgifter kan dock lämnas ut om det står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. EG-domstolen konstaterade att rättighetsinnehavaren tilldelats en avgörande roll i den aktuella EG-förordningen, och att det i princip krävs en ansökan från rättighetsinnehavaren för att tullmyndigheterna skall kunna kvarhålla varor. Rättighetsinnehavaren måste således, för att förordningen skall kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, få vissa uppgifter. Namnet på deklaranter och/eller mottagaren av varorna är därför en förutsättning för att rättighetsinnehavaren i praktiken skall kunna göra sin rätt gällande. Domstolen fann därför att artikel 6.1 andra stycket i förordningen inte kan anses tillåta ett nationellt förbud mot att lämna ut uppgifter till rättighetsinnehavaren, som är nödvändiga för att denne skall kunna skydda sina intressen. Förordningen skall således tolkas så att den utgör hinder för nationella rättsregler, enligt vilka namn på deklaranter eller mottagare av importerade varor, som av varumärkesinnehavaren befunnits vara varumärkesförfalskade varor inte får lämnas ut till varumärkesinnehavarna.

⁷⁸ Utkast till rådets beslut om förbättrad information om rådets lagstiftningsverksamhet och det offentliga registret över rådets handlingar.

⁷⁹ Mål C-223/98 av den 14 oktober 1999.

6.5 Sanktioner

Sekretessbestämmelserna i artikel 287 EG samt motsvarande bestämmelser i Euratomfördraget och Kol- och stålfördraget, omfattar såväl anställda vid gemenskapen som dem som på annat sätt deltar i arbetet i EU-organen.

Gemenskapsrättsliga sanktioner, såsom disciplinära åtgärder enligt tjänsteföreskrifterna (varning, degradering, avstängning från tjänsten eller förlust av ålderspension) samt avskedande, finns endast gentemot dem som är anställda inom gemenskapen. Bortsett från tjänstemännens disciplinansvar saknar EG-rätten föreskrifter om påföljder för åsidosättande av tystnadsplikt. Frågan som därvid uppstår är huruvida den som bryter mot artikelns sekretessbestämmelse kan dömas för brott enligt medlemsstaternas egna straffbestämmelser. Från gemenskapens sida förväntas att varje medlemsstat beivrar de brott mot tystnadsplikten som dess medborgare begår. Enligt artikel 194 Euratomfördraget föreskrivs dessutom att varje medlemsstat skall betrakta ett åsidosättande av tystnadsplikten som ett brott mot statens egna sekretessregler.

Den i Sverige aktuella straffbestämmelsen vid brott mot tystnadsplikten regleras i 20 kap. 3 § brottsbalken.⁸⁰ Straffbestämmelsen gäller tystnadsplikt enligt *lag eller annan författning*. Med hänsyn till den inom straffrätten rådande legalitetsprincipen torde dock en tillämpning av nämnda straffbestämmelse på tystnadsplikten, som föreskrivs i en EG-rättslig fördragsregel eller förordning, sig svårligen göras.⁸¹

För svensk del begränsas vidare det straffrättsliga ansvaret för brott mot tystnadsplikten av meddelarfriheten. Någon meddelarfrihet tillämpas dock inte av EU:s institutioner, och ett EU-organ är därmed oförhindrat att efterforska vem som har lämnat ut hemliga uppgifter till massmedia.

⁸⁰ "Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikten till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar." 20 kap. 3 § Brottsbalken.

⁸¹ Se Bohlin s. 225, Norström, s. 146, samt Strömberg, s. 68.

6.5.1 Interna tjänsteföreskrifter

För anställda vid de olika EU-organen gäller interna tjänsteföreskrifter, enligt vilka tjänstemännen skall iakttaga största diskretion i fråga om alla fakta och all information som kommer till deras kännedom under tjänsteutövningen. Om tystnadsplikten åsidosätts kan detta medföra påföljder. Artiklarna lyder enligt följande:

Artikel 17

Tjänstemannen skall iaktta 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 gemenskapens 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 tjänstetillsättning. 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 institutions ansvarsnämnd i talan som gäller anställda eller före detta anställda vid någon av de tre gemenskaperna.

7 Myndigheterna och offentlighetsprincipen i EU-arbetet

7.1 Inledning

För att bedöma om förutsättningarna för öppenhet och insyn i myndigheternas verksamhet påverkats av EU-medlemskapet har Statskontoret, som en del i denna rapport, låtit 22 centrala förvaltningsmyndigheter besvara frågor om förekomsten och hanteringen av EU-relaterade handlingar inom myndigheten.

7.1.1 Syfte

Syftet med enkätundersökningen har varit att ge underlag för en analys av hur EU-medlemskapet påverkat de svenska myndigheternas tillämpning av den svenska handlingsoffentligheten och därtill hörande frågor. Genom myndighetsenkäten har förekomsten och hanteringen av s.k. EU-relaterade handlingar i förvaltningsmyndigheterna kartlagts.

Frågor har även ställts om förekomsten av e-posthandlingar, och huruvida dessa medfört ändrade rutiner i myndigheterna.

7.1.2 Frågeformulär

Enkäten omfattar totalt 14 huvudsakliga frågeställningar med ett flertal delfrågor. Frågorna behandlar förekomsten av EU-relaterade handlingar i myndigheterna och hur dessa har påverkat antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar, myndigheternas hantering av handlingarna och regeltillämpning, EU och andra länders reaktion på svensk handlingsoffentlighet, samt diarieföring av handlingar, såväl traditionella som elektroniska.

Med EU-relaterade handlingar har avsetts dels handlingar som kommit in från EU-organ och andra medlemsstaters myndigheter, dels handlingar som upprättats i Sverige och inom myndigheten. Handlingar som kommit från EU har klassificerats med utgångspunkt i den uppdelning av handlingar som görs i Statsrådsberedningens PM *Hantering i Regeringskansliet av handlingar från EU 1996:5*.

Fråga 1 Vilka EU-handlingar förekommer inom myndigheten?

	Förekommer inte alls	Förekommer i viss utsträckning	Förekommer i stor utsträckning
Handlingar inkomna från EU			
(a) mellanprodukter såsom <i>utkast</i> till rättsakter, skrivelser eller rapporter	0	3	15
(b) yttranden och ståndpunktstaganden från företrädare från andra medlemsstater	4	12	2
(c) rapporter, redovisningar, brev och annat <i>färdigställt</i> material som kommer in från en EU-institution eller annat EU-organ:	0	4	14
d) annat material, t.ex. sådant som huvudsakligen rör procedurfrågor (kallelser, dagordningar, arbetskalendrar) liksom material som EU-organen själva behandlar som öppen information (t.ex. rådsprotokoll och tillhörande förklaringar i lagstiftningsärenden)	0	5	13
Handlingar upprättade i Sverige och inom myndigheten:			
(a) bakgrunds- analys- och diskussionsunderlag:	0	11	7
(b) Sveriges förhandlingsståndpunkt/förhandlingstaktik	2	10	6
(c) instruktioner från regeringen/departement till myndighetens tjänstemän i EU-organen ⁸²	5	6	6

På frågan om det inom myndigheten förekommer andra typer av handlingar har tre myndigheter valt att utveckla sina svar. En myndighet anger att handlingar i enskilda konkurrensärenden förekommer i stor utsträckning. En annan myndighet förtydligar sitt svar genom att ange att handlingarna omfattar rapporter från möten, kommentarer till dagordningar samt ett inte obetydligt antal EU-relaterade handlingar, som utbytes mellan olika i Sverige involverade myndigheter. En tredje myndighet förklarar att den vid besvarandet av fråga 1 som EU-organ har räknat in sådana oberoende tillsynsmyndigheter som myndigheten deltar i och som bildats enligt gällande direktiv och konventioner, och att svaren på fråga 1 främst avser dessa organ.

7.1.3 Förvaltningsmyndigheter

De 22 förvaltningsmyndigheter som valts ut för att medverka i enkätundersökningen är samtliga centrala förvaltningsmyndigheter, som lyder under regeringen, med hela landet som verksamhetsområde och med en uppskattningsvis EU-intensiv verksamhet.

7.1.4 Svarsfrekvens och bortfall

Tre förvaltningsmyndigheter har inte svarat och en myndighet har valt att basera svaren på tre olika enheter inom myndigheten. Dessa svar har av hänsyn till analysarbetet uteslutits. Bortfallet uppgår därmed till fyra myndigheter av totalt 22 tillfrågade, dvs. till 18,2 procent.

⁸² c) Ett blankt svar har lämnats i denna delfråga.

7.2 Sammanfattning av enkätsvar

7.2.1 EU-medlemskapet har inte lett till minskad öppenhet inom svenska myndigheter

Endast två av myndigheterna har angett att allmänna handlingar sekretessbeläggs i större utsträckning nu än före EU-medlemskapet. Dessa myndigheter anger vidare att ärendehantering har påverkats i stor utsträckning av EU-medlemskapet.

En majoritet av de tillfrågade myndigheterna konstaterar att ärendehantering inte alls har påverkats av EU-medlemskapet. Sexton myndigheter anger vidare att EU-relaterade handlingar inte hemlighålls i större utsträckning än andra handlingar.

Att EU-organ och andra medlemsstaters myndigheter påtalar olämpligheten i att svenska myndigheter offentliggör en handling, får ses som förhållandevis ovanligt. Av arton myndigheter har endast fyra myndigheter kontaktats av andra medlemsstater och/eller EU-organ. Inte heller underrättar myndigheterna UD i någon större utsträckning (sexton av de tillfrågade myndigheterna) vilket kan ses som en naturlig följd av att dylika problem sällan uppstår vid tillämpningen av den svenska offentlighetsprincipen.

7.2.2 EU-relaterade mellanprodukter

Enligt regeringens uttalanden i propositionen Utrikessekretess m.m. är EU-relaterade mellanprodukter, som inom ramen för den gemensamma beredningsprocessen kommer in till Regeringskansliet eller till en förvaltningsmyndighet, till skillnad från de mellanprodukter som förekommer inom den inhemska interna beslutsprocessen, allmänna handlingar.⁸³ Dessa handlingar ryms vanligtvis inom utrikessekretessbestämmelsens tillämpningsområde och en sekretessbeläggning kan därmed aktualiseras.

Majoriteten av de tillfrågade myndigheterna (femton) anger att mellanprodukter från EU förekommer i stor utsträckning inom myndigheten. Samtidigt anger hälften av myndigheterna att de mellanprodukter som förekommer inom myndigheterna undantas från begreppet allmänna handlingar i enlighet med undantaget i 2 kap. 9 § TF. Myndigheternas hantering av dessa handlingar avviker därmed från regeringens uttalanden.

⁸³ Prop. 94/95:112, s. 19.

7.2.3 Kunskapsbrister på myndigheterna om reglerna vid sekretessprövning

Med anledning av de svar som lämnats av myndigheterna om vilka rättsregler som tillämpas vid sekretessbedömningarna kan det konstateras att det råder en bristande kunskap bland tjänstemän på myndigheterna om att EG:s regelsystem, under vissa förutsättningar, äger företräde framför svensk lagstiftning.

7.2.4 EU-handlingar diarieförs felaktigt hos myndigheterna

Enkätsvaren visar att flertalet myndigheter åsidosätter TF:s regler om var en handling skall registreras. De handlingar som skall diarieföras hos vederbörande departement, i de fall myndighetstjänstemannen representerar regeringen och inte myndigheten, registreras i dag felaktigt hos myndigheten.

7.2.5 Myndigheterna saknar särskilda register och rutiner för EU-handlingar

De flesta myndigheter har, till skillnad från Regeringskansliet, inte infört ett särskilt EU-register. De har inte heller utarbetat särskilda rutiner för hanteringen av EU-relaterade handlingar.

7.2.6 Myndigheterna och e-post

E-postmeddelandenas betydelse för myndigheternas ärendemängd avseende begäran att ta del av allmänna handlingar är liten i EU-arbetet.

Flertalet myndigheter anger att e-postmeddelandena genomgående diarieförs. Detta sker på traditionellt vis genom utskrift och registrering i det allmänna diariet eller genom lagring i elektroniska arkiv.

7.3 Redovisning av enkätsvar

7.3.1 Myndigheternas hantering av mellanprodukter

Fråga 2 Hur hanteras s.k. mellanprodukter (handlingar såsom utkast till rättsakter, skrivelser eller rapporter)? Undantas dessa handlingar från begreppet allmänna handlingar enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen?

Myndigheterna har själva i enkätsvaren fått ange hur denna typ av handlingar hanteras, utan att det i enkätfrågan gjorts en uppdelning av å ena sidan EU-relaterade mellanprodukter och å andra sidan svenska mellanprodukter. Svaren får tolkas så att myndigheterna, om inte annat angetts, avser samtliga mellanprodukter som förekommer inom myndigheten.

Nio myndigheter anger att mellanprodukter undantas från begreppet allmänna handlingar i enlighet med 2 kap. 9 § TF.

En myndighet anger att TF:s reglering tillämpas i viss utsträckning.

Tre myndigheter svarar att frågan ännu inte har prövats.

Tre myndigheter anger att mellanprodukter hanteras som allmänna handlingar (varav en myndighet anger att dessa "i regel" utgör allmänna handlingar).

Enligt en myndighet betraktas mellanprodukter upprättade i verket, liksom s.k. delningar inkomna från Regeringskansliet, inte som allmänna handlingar. Övriga inkomna mellanprodukter, t.ex. sådana handlingar från EU, hanteras emellertid som allmänna handlingar.

En annan myndighet anger att mellanprodukter, utväxlade i samrådsyfte till och från andra svenska myndigheter inklusive representationen, inte betraktas som allmänna handlingar. Det motsatta gäller dock för mellanprodukter till och från EU, samt övriga "inhemska" mellanprodukter, som anses utgöra allmänna handlingar.

7.3.2 EU-relaterade handlingar som föremål för begäran om utlämnande av allmän handling

Fråga 3 Hur har antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar påverkats av EU-medlemskapet?

Inte alls	12
I liten utsträckning	4
I stor utsträckning	2

En klar majoritet av myndigheterna anger att antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar inte alls har ökat i och med EU-medlemskapet.

Fyra myndigheter anger att antalet ärenden har ökat i liten utsträckning.

Endast två myndigheter anger att antalet ärenden har ökat i stor utsträckning. Dessa två myndigheters verksamhet bedöms i stor utsträckning utgöras av s.k. EU-relaterade arbetsuppgifter (Livsmedelsverket och Jordbruksverket).

***Fråga 4** Vilken typ av EU-relaterade handlingar är i störst utsträckning föremål för begäran att ta del av allmän handling?*

De två myndigheter som svarat att ärendehanteringens har påverkats i stor utsträckning av EU-medlemskapet, anger att företrädesvis revisionsrapporter, förslag med ståndpunkter till kommissionen (Jordbruksverket), rapporter från myndighetens deltagande i möten i Bryssel, rapporter om EU-organs olika tillsynsaktiviteter samt beslutade och publicerade rättsakter (Livsmedelsverket) är föremål för begäran om utlämnande.

Sju av de myndigheter som angett att ärendemängden inte alls påverkats uppger att någon begäran att ta del av EU-relaterade handlingar hittills inte blivit framställd eller att detta inte har varit mätbart. Två myndigheter har valt att lämna frågan obesvarad.

Två av de fyra myndigheterna som svarat att ärendemängden påverkats i liten utsträckning bedömer att begäran om utlämnande av handlingar framför allt förekommer i samband med myndighetens EU-relaterade ärendehantering, t.ex. i samband med strukturstödsbidrag eller i samband med enskilda konkurrensärenden. En annan myndighet anger att begäran att ta del av protokoll från olika grupper inom EU i vilka myndigheten deltar, t.ex. grupper som hanterar Schengen- och Europolfrågor, den s.k. 29-gruppen och Berlingruppen, förekommer. Vidare är utredningar (monografier) på bekämpningsområdet föremål för begäran att få ta del av allmänna handlingar hos en fjärde myndighet.

En av de myndigheter som svarat att antalet ärenden om att ta del av allmänna handlingar inte alls påverkats av EU-medlemskapet anger dock att begäran att ta del av protokoll från myndighetens deltagande i verkställighetskommittéer förekommer. En annan myndighet anger att beslutsunderlag, meddelanden och annat underlag från kommissionen, liksom ansökningar inom ramen för kommissionens programverksamhet, är föremål för begäran att ta del av allmänna handlingar. En tredje myndighet konstaterar att begäran att få ta del av allmänna

handlingar är relativt ovanliga. Det konstateras dock att i stort sett alla handlingar som rör sakverksamheten i myndigheten är EU-relaterade.

7.3.3 Myndigheternas hantering av EU-relaterade handlingar

Fråga 5 *Har myndigheten utarbetat särskilda instruktioner för ärenden om utlämnande av EU-handlingar? Om ja, i vilken utsträckning liknar dessa instruktioner Statsrådsberedningens riktlinjer i "PM hanteringen i RK om handlingar från EU"?*

Ja	3
Nej	15

Av de tre myndigheter som besvarat frågan jakande preciserar en myndighet i sitt svar att de interna instruktionerna i allt väsentligt följer SB:s PM. En annan av dessa myndigheter anger att myndigheten i ett PM ger svar på frågor om sekretess för handlingar inom myndigheten, vilka i vissa fall även rör EU-handlingar. Det görs även en hänvisning till SB:s riktlinjer. Den tredje myndigheten anger att det i myndighetens beslutsordning framgår vem som är behörig att fatta beslut om utlämnande, och att de principer som anges i SB:s PM beaktas härvid.

En av de 15 myndigheter som angett att särskilda instruktioner inte har utarbetats internt, anger att ärendena behandlas utifrån de förutsättningar som gäller i varje enskilt fall och att det inom myndigheten kontinuerligt ges interna kurser i ämnet allmänna handlingar och sekretess. I kursmaterialet ingår bl.a. en äldre version av SB:s PM. En annan myndighet har aviserat att det finns behov av instruktioner om myndigheternas hantering av EU-relaterade handlingar.

Fråga 6 *Enligt vilka rättsregler sker sekretessprövningen av EU-relaterade handlingar?*

Sjutton myndigheter anger att svenska regler tillämpas vid sekretessprövningen av EU-relaterade handlingar. Nio av dessa myndigheterna har dock inte hittills tagit del av en sådan framställan. En myndighet konstaterar endast att någon sekretessprövning inte har förekommit.

De flesta myndigheter konstaterar att sekretessprövningen av EU-relaterade handlingar sker efter samma regler som för övriga handlingar. Elva av myndigheterna anger att antingen 1 kap. 3 § tredje stycket, 2 kap. 1 §, 7 kap. 7 §, 8 kap. 5 §, 8 kap. 6 § eller annat lämpligt lagrum i sekretesslagen eller i annan speciallag vanligtvis tillämpas, alternativt kommer att tillämpas, vid sekretessprövning av EU-relaterade handlingar. De andra myndigheterna svarar att svenska sekretessregler eller den svenska sekretesslagen tillämpas.

Fråga 7 *Händer det att myndigheten tillämpar EG:s regelsystem i samband med hanteringen av ärenden om begäran att ta del av EU-relaterade handlingar? Om ja, i vilka ärenden och enligt vilka EG-regler?*

Två myndigheter anger att EG:s regelsystem tillämpas vid hanteringen av ärenden om begäran att ta del av EU-relaterade handlingar. En av dessa myndigheter anger att EG-lagstiftningen konsulteras i enskilda ärenden, varvid ett antal radsförordningar, jämfört med sekretessbestämmelser i sekretesslagen, tillämpas. Enligt den andra myndigheten har man haft anledning att bedöma tillämpligheten av vissa EG-rättsakter, en radsförordning och en kommissionsförordning, i samband med en viss begäran om utlämnande av EU-relaterade handlingar.

Fjorton myndigheter anger att EG-regler inte tillämpas. En av dessa myndigheter bedömer att EG-regler inte används men att diskussioner förs internt inom myndigheten om hur man skall förhålla sig till EG:s regelsystem inom detta område. Samma myndighet ställer vidare frågan hur tystnadsplikten enligt EG-förordningar förhåller sig till svensk grundlag. En annan myndighet konstaterar att trots förekomsten av sekretessregler i vissa EG-förordningar på myndighetens verksamhetsområde, är det likväl 2 kap. 1 § sekretesslagen som tillämpas.

Fråga 8 *Vilka faktorer beaktas vid sekretessprövningen och hur förhåller sig myndigheten till EU:s olika hemligbeteckningar (top secret, secret, confidential, restricted, restreint, limite/sn)?*

En myndighet anger att man gör en bedömning i det enskilda fallet med tillägget att bedömningen sker med utgångspunkt från uttalanden i prop. 94/95:112 samt från de riktlinjer som anges i SB:s PM. Det anges vidare att t.ex. innehållet i handlingar med beteckningen *restricted* eller *restreint* ofta är sådant att det kan offentliggöras.

Ytterligare en myndighet anger att myndigheten följer SB:s riktlinjer, varvid särskild hänsyn tas till att ett utlämnande i Sverige kan uppfattas som ett uttryck för bristande lojalitet mot i EU gemensamt fattade beslut. Vid skadebedömningen enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen kan därför hemligbeteckningar och vad som gemensamt beslutats i arbetsordningen påverka myndighetens bedömning.

En annan myndighet anger att sekretessprövningen görs mot bakgrund av de bestämmelser som finns i sekretesslagen och, i enskilda ärenden, i vissa radsförordningar. Vad gäller EU:s beteckningar följer myndigheten i stort de principer som anges i SB:s PM.

En myndighet anger endast sekretesslagen som svar på frågan om vilka faktorer som beaktas.

Fem myndigheter anger att bedömningen sker utifrån innehållet i handlingen efter samma kriterier som övriga handlingar, dvs. enligt faktorer som avses i TF och sekretesslagen. Myndigheterna anger att EU:s beteckningar ingår i beslutsunderlaget i den utsträckning sådana förekommer, att beteckningarna tjänar som en faktor som har betydelse, som utgör en indikation eller åtminstone är en "varningsklocka" i den rättsliga bedömningen.

En myndighet menar att bedömningen görs enligt svensk lag och att ett hemlighållande endast kan försvaras om ett utlämnade i det enskilda fallet bedöms medföra skada. Avsändarens uppfattning är därvid inte avgörande, men dennes intresse av att uppgifterna skall vara sekretessbelagda kan ha betydelse för skadeprövningen.

En annan myndighet förklarar att beteckningarna ger en vägledning för hur allvarligt gemenskapen skulle se på en spridning av dokumentet och därmed i vilken omfattning ett utlämnande kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser med EU, vilket har betydelse för prövningen enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.

En myndighet anger att typ av dokument, dokumentets ålder, EU:s egen bedömning om utlämnande har betydelse vid en sekretessprövning som, enligt myndighetens svar på fråga 7, görs enligt svenska regler. En sådan bedömning görs oavsett beteckningstyp. *Top secret* och *confidential* tyder dock på att vissa uppgifter inte bör lämnas ut.

En myndighet anger att man strävar efter att om möjligt bortse från EU:s hemligbeteckningar, men att dessa tenderar att utgöra bedömningsfaktorer på indirekt väg.

Fyra myndigheter anger att en sekretessbedömning aldrig aktualiserats varför frågan i övrigt inte kan besvaras. Ytterligare en myndighet anger samma skäl för att inte besvara frågan då erfarenheterna är begränsade, men tillägger att det allmänt kan sägas att det är innehållet och inte klassificeringen som, är avgörande för sekretessbedömningen.

7.3.4 Konsekvenser av myndigheternas sekretessprövning

Fråga 9 Sekretessbeläggs EU-relaterade handlingar i större utsträckning än övriga allmänna handlingar? Om ja, enligt vilka sekretessregler?

Ja	2
Nej	15
Inget svar	1

En myndighet har avstått från att svara på frågan med hänvisning till att antalet ärenden i myndigheten om att få ta del av allmänna handlingar inte alls har påverkats av EU-medlemskapet (fråga 3). Samma

myndighet anger samtidigt att i den mån en prövning skall göras, görs den enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.

Endast två av de tillfrågade myndigheterna anger att EU-relaterade handlingar sekretessbeläggs i större utsträckning än övriga allmänna handlingar. En av dessa myndigheter (Livsmedelsverket) förklarar att s.k. maskning av andra länders ståndpunkter etc. är vanligt. Myndighetens egna handlingar är däremot numera i allt större utsträckning offentliga p.g.a. ny praxis där "allmänintresset" tillmäts stor betydelse. Den andra myndigheten (Jordbruksverket) anger att 2 kap. 1 § sekretesslagen medför att EU-relaterade handlingar hemlighålls i större utsträckning än övriga allmänna handlingar.

Fråga 10 *Förekommer det att ministerier/departement/myndigheter i andra EU-länder och/eller EU-organ påtalar att myndighetens tillämpning av den svenska offentlighetsprincipen medför problem?*

Ja	4
Nej	14

Fyra myndigheter anger att det förekommer att andra ministerier/departement/myndigheter i andra EU-länder och/eller EU-organ påtalar att myndighetens tillämpning av den svenska offentlighetsprincipen medför problem (Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Kemikalieinspektionen).

Livsmedelsverket konstaterar att det har hänt att andra länders ambassader har kontaktat myndigheten och påtalat olägenheten av den svenska offentlighetsprincipen. Detta har även hänt i enskilda ärenden.

Naturvårdsverket konstaterar att detta förekommer i enstaka fall.

Enligt Kemikalieinspektionen förekommer sådana påtalanden, framförallt i bekämpningsmedelsarbetet.

Jordbruksverket konstaterar endast att sådana påtalanden har förekommit.

Övriga myndigheter anger att detta inte förekommer, varav en konstaterar att man saknar information om sådant förfarande.

Fråga 11 *I vilken utsträckning väljer myndigheten att underrätta Utrikesdepartementet enligt Regeringsformens 10 kap. 8 § i samband med hanteringen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar?*

Aldrig	16
I vissa fall	1
Alltid	1

Av de sexton myndigheter som angett att detta förfarande aldrig förekommer anger drygt hälften att ett ärende som kräver ett sådant förfarande hittills inte varit aktuellt, att frågan helt enkelt inte har aktualiserats eller att ett sådant ärende inte är känt för myndigheten.

En myndighet (Livsmedelsverket) anger att myndigheten underrättar UD i vissa fall. Man menar dock att bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF medför problem i praktiken, då den snabba handläggningen kräver tydliga rutiner för vem, när och hur UD skall kontaktas.

En myndighet (Jordbruksverket) konstaterar att UD alltid underrättas när det aktuella lagrummet bedöms tillämpligt.

7.3.5 Registrering av EU-handlingar

Fråga 12 Hur registreras EU-handlingar?

- *Finns det ett särskilt register för EU-handlingar?*

Ja	3
Nej	15

En majoritet av myndigheterna har inte låtit upprätta ett särskilt register för EU-handlingar. Endast tre av de tillfrågade myndigheterna har besvarat frågan jakande.

En av de myndigheter som angett att något särskilt register inte har upprättats anmärker att EU-handlingar diarieförs i det allmänna diariet på s.k. samlingsnummer, med avseende på arbetsgrupp eller arbete i viss fråga.

Fem myndigheter anger att EU-handlingar inte särbehandlas och att registrering sker i allmänna diariet, i enlighet med de regler som gäller för alla allmänna handlingar.

En myndighet konstaterar att det inom myndigheten inte förekommer någon särskild hantering av EU-relaterade handlingar.

- *Registreras handling med EU-anknytning som kommer från Regeringskansliet eller från annan svensk myndighet tillsammans med övriga EU-handlingar (alltså de som inkommer till myndigheten från EU-organ eller en annan medlemsstat)?*

Ja	14
Nej	3
Inget svar	1

I likhet med de riktlinjer som gäller för Regeringskansliet håller en majoritet av myndigheterna de handlingar som rör ett och samma EU-ärende samlade vid registreringen. En av dessa myndigheter (Datainspektionen) konstaterar dock att det beträffande Schengensamarbetet finns en akt för handlingar som kommer direkt från EU och en för handlingar som kommer från Regeringskansliet.

- *Hur hanteras de icke hemliga allmänna handlingar som inte registreras?*

Tre myndigheter har valt att inte svara på frågan.

Flertalet myndigheter anger att dessa handlingar hålls ordnade. Detta sker på bl.a. följande sätt: handlingarna hålls ordnade i separat pärm i kronologisk ordning (Glesbygdsverket), handlingarna hålls ordnade efter art och typ i ett mappsystem (Fiskeriverket), handlingarna hålls ordnade hos respektive handläggare (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket). En myndighet (SWEDAC) anger att handlingarna hålls ordnade enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen. Handlingarna hålls av en annan myndighet ordnade på särskilt sätt (Post- och telestyrelsen). En annan myndighet (Konkurrensverket) konstaterar endast att handlingarna hålls ordnade.

Två myndigheter konstaterar att dessa handlingar inte medför någon särskild behandling utan att de diarieförs på samma sätt som övriga handlingar (Livsmedelsverket och Energimyndigheten).

Tre myndigheter (Riksskatteverket, Arbetskyddsstyrelsen och Datainspektionen) anger att samtliga eller i princip alla handlingar registreras.

En myndighet (Tullverket) anför att dessa handlingar diarieförs i nummerserie på respektive avdelning.

En myndighet (Riksförsäkringsverket) ger i sitt svar ett konkret exempel på hur en viss typ av handlingar hanteras, nämligen noter från Kommissionen för social trygghet för migrerade arbetare, vilka t.o.m. år 1997 förvaras i pärmar. Från och med utgången av 1997 är dessa noter förvarade i digital form i en katalog i verkets nätverk.

- *Hur hanteras en handling som en myndighetstjänsteman, vilken förordnats av regeringen som ombud att företräda Sverige vid berednings- och förhandlingsarbetet i EU, erhåller i denna sin egenskap?*

Två myndigheter (Glesbygdsverket och Finansinspektionen) anger att detta förfarande inte är aktuellt eller att det inte förekommer.

En majoritet av myndigheterna (Konkurrensverket, NUTEK, Riksskatteverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Jordbruksverket samt Riksförsäkringsverket) kons-

taterar att handlingen i dessa fall hanteras som vanlig allmän handling, på samma sätt som övriga EU-handlingar, dvs. som om den inkommit till myndigheten varvid den registreras. En myndighet (Riksförsäkringsverket) utvecklar sitt svar genom att förklara att de handlingar som förekommer i detta sammanhang avser migrerade arbetstagens noter, vilka förvaras och registreras hos myndigheten.

En myndighet (Fiskeriverket) svarar att alla handlingar relaterade till rådets arbetsgrupper diarieförs i myndigheten. Handlingar relaterade till kommissionens arbetsgrupper betraktas i allmänhet som arbetsmaterial.

En myndighet (Patent- och registreringsverket) anser att enkätfrågan är oklar men anför samtidigt att handlingen i princip måste anses ha tagits emot för myndighetens räkning.

Två myndigheter (SWEDAC och Arbetarskyddsstyrelsen) anger att förfarandet beror på handlingens innehåll eller att det varierar beroende på handlingens karaktär av allmän eller inte.

En annan myndighet (Datainspektionen) anger att detta i princip inte har förekommit, eftersom myndigheten i huvudsak agerar som oberoende tillsynsorgan. I den mån regeringen har förordnat företrädare att ingå i sådant gemensamt tillsynsorgan, har handlingen registrerats i myndigheten och finns i akten.

Två myndigheter har uppmärksammat att handlingen i vissa fall skall registreras på annat håll än hos myndigheten. Enligt Energimyndigheten skall denna typ av handling, hanteras utanför myndighetsärenden, vilket får tolkas så att dessa handlingar inte registreras hos myndigheten. Kemikalieinspektionen anger att handlingarna hålls ordande så långt som möjligt på samma sätt som andra EU-handlingar. Dock, tillägger man, kan 2 kap. 4 § TF vara tillämplig, vilket innebär att handlingen i varje fall inte anses som allmän hos verket.

7.3.6 Myndigheternas hantering av e-postmeddelanden

Fråga 13 *Förekommer det att e-postmeddelanden är föremål för begäran om utlämnande av EU-handlingar?*

Ja	4
Nej	14

E-postmeddelandenas betydelse för myndigheternas ärendemängd avseende utlämnande av EU-relaterade handlingar är förhållandevis liten. Endast fyra myndigheter anger att sådana framställningar görs hos myndigheten.

Fråga 14 Hur sker registreringen av inkomna respektive upprättade e-postmeddelanden?

Flertalet myndigheter (Glesbygdsverket, Patent- och registreringsverket, NUTEK, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Fiskeriverket, Finansinspektionen, Datainspektionen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Tullverket) anger att e-postmeddelanden hanteras på samma sätt som övriga handlingar, dvs. handlingarna registreras i diariet, handlingarna diarieförs på traditionellt vis, meddelandet skrivs ut för att registreras i diariet eller, handlingarna hålls ordnade på samma sätt som övriga handlingar inom myndigheten.

En myndighet (Post- och telestyrelsen) anger att e-postmeddelandet antingen hanteras inom ramen för ett ärende, varvid den aktilageras, eller hålls ordnad i en särskild pärm i kronologisk ordning.

En myndighet (Livsmedelsverket) anger att Regeringsrättens praxis bekräftat myndighetens tidigare handläggning i frågan. Myndigheten har inlett ett arbete med registrering och arkivering internt och Statskontorets nya rapport i ämnet kommer att vara utgångspunkten för myndighetens fortsatta arbete i dessa frågor under hösten 1999.

En annan myndighet (Arbetskyddsstyrelsen) konstaterar att förfarandet varierar beroende på handlingens karaktär.

En myndighet (Kemikalieinspektionen) anger att ett meddelande som hör till ett ärende skall skrivas ut och läggas i akten. Andra meddelanden lagras i e-arkiv.

En myndighet (SWEDAC) anger att e-post behandlas som traditionella fotostatkopior. Handlingar av betydelse för ett ärende skall skickas som original på posten, utöver e-postsystemet.

Ytterligare en myndighet (Konkurrensverket) anger att e-post till ett visst ärende tas ut på papper och registreras i det ärendet. Icke ärenderelaterad och sekretessbelagd e-post tas ut på papper och registreras. Övrig e-post hålls ordnad i elektronisk form.

Bilaga 1

Bilaga 2

Fråga 1 Vilka EU-handlingar förekommer inom myndigheten?

Handlingar inkomna från EU-organ:

- (a) mellanprodukter såsom utkast till rättsakter, skrivelser eller rapporter
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning
- (b) yttranden och ståndpunktstaganden från företrädare från andra medlemsstater
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning
- (c) rapporter, redovisningar, brev och annat färdigställt material som kommer in från en EU-institution eller annat EU-organ:
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning
- d) annat material, t.ex. sådant som huvudsakligen rör procedurfrågor (kallelser, dagordningar, arbetskalendrar) liksom material som EU-organen själva behandlar som öppen information (t.ex. rådsprotokoll och tillhörande förklaringar i lagstiftningsärenden)
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning

Handlingar upprättade i Sverige och inom myndigheten:

- (a) bakgrunds- analys- och diskussionsunderlag:
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning
- (b) Sveriges förhandlingsståndpunkt/förhandlingstaktik
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning
- (c) instruktioner från regeringen/departement till myndighetens tjänstemän i EU-organen
 - förekommer inte alls
 - förekommer i viss utsträckning
 - förekommer i stor utsträckning

Annan typ av handling:

Fråga 2 Hur hanteras s.k. mellanprodukter (handlingar såsom utkast till rättsakter, skrivelser eller rapporter)? Undantas dessa handlingar från begreppet allmänna handlingar enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen?

Fråga 3 Hur har antalet ärenden om att få ta del av allmänna handlingar påverkats av EU-medlemskapet?

Inte alls

I liten utsträckning

I stor utsträckning

Fråga 4 Vilken typ av EU-relaterade handlingar är i störst utsträckning föremål för begäran att ta del av allmän handling?

Fråga 5 Har myndigheten utarbetat särskilda instruktioner för ärenden om utlämnande av EU-handlingar?

Ja

Nej

Om ja, i vilken utsträckning liknar dessa instruktioner Statsrådsberedningens riktlinjer i "PM hanteringen i RK om handlingar från EU"?

Fråga 6 Enligt vilka rättsregler sker sekretessprövningen av EU-relaterade handlingar?

Fråga 7 Händer det att myndigheten tillämpar EG:s regelsystem i samband med hanteringen av ärenden om begäran att ta del av EU-relaterade handlingar?

Ja

Nej

Om ja, i vilka ärenden och enligt vilka EG-regler?

Fråga 8 Vilka faktorer beaktas vid sekretessprövningen och hur förhåller sig myndigheten till EU:s olika hemligbeteckningar (top secret, secret, confidential, restricted, restreint, limite/sn)?

Fråga 9 Sekretessbeläggs EU-relaterade handlingar i större utsträckning än övriga allmänna handlingar?

Ja

Nej

Om ja, enligt vilka sekretessregler?

Fråga 10 Förekommer det att ministerier/departement/myndigheter i andra EU-länder och/eller EU-organ påtalar att myndighetens tillämpning av den svenska offentlighetsprincipen medför problem?

Fråga 11 I vilken utsträckning väljer myndigheten att underrätta Utrikesdepartementet enligt Regeringsformens 10 kap. 8 § i samband med hanteringen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar?

Aldrig

I vissa fall

Alltid

Fråga 12 Hur registreras EU-handlingar?

(a) finns det ett särskilt register för EU-handlingar?

Ja

Nej

(b) registreras handling med EU-anknytning som kommer från regeringskansliet eller från annan svensk myndighet tillsammans med övriga EU-handlingar (alltså de som inkommer till myndigheten från EU-organ eller en annan medlemsstat)?

Ja

Nej

(c) hur hanteras de icke hemliga allmänna handlingar som inte registreras?

(d) hur hanteras en handling som en myndighetstjänsteman, vilken förordnats av regeringen som ombud att företräda Sverige vid berednings- och förhandlingsarbetet i EU, erhåller i denna sin egenskap?

Fråga 13 Förekommer det att e-postmeddelanden är föremål för begäran om utlämnande av EU-handlingar?

Ja

Nej

Fråga 14 Hur sker registreringen av inkomna respektive upprättade e-postmeddelanden?

Bilaga 3

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Direktiv

Dir 1993:32 Översyn av utrikessekretessen.

Dir 1998:32 Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m.

Statens offentliga utredningar

SOU 1994:49 Utrikessekretessen.

Departementspromemorior

Ds 1997:64 Amsterdamfördraget. EU:s regeringskonferens 1996-1997.

Propositioner

Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 1992/93:120 om ändring i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet.

Prop. 1994/95:112 om utrikessekretess m.m.

Prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.

Litteratur

Allgårdh-Norberg, EU och EG-rätten – En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt (3:e upplagan, 1999).

Bohlin, Offentlighetsprincipen (5:e upplagan 1996).

Europeiska kommissionen, Tillgång till Kommissionens handlingar – En vägledning för allmänheten.

Hegeland, Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor (1999).

Norström, EU och den svenska offentlighetsprincipen (1995).

Regner-Eliason-Heuman, Sekretesslagen. En kommentar (1998).

Statskontoret, 1995:14 Offentlighet och IT.

Statskontoret, 1999:3 E-post i förvaltningen. En rättslig översikt. Att: jurister, administratörer och politiker.

Statsrådsberedningens promemoria 1995-02-22 Om hantering i Regeringskansliet av handlingar från EU.

Statsrådsberedningens PM 1996:5 Hanteringen i Regeringskansliet av handlingar från EU, reviderad 1997-11-21.

Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess (1998).

Publicerade rättsfall

RÅ 1969 ref. 9
1979 AB 6
1979 2:11
1984 2:49
1984 2:101
1987 ref. 1
1989:29

JO-uttalanden

JO 1951 s. 60
1952 s. 132
1967 s. 162
1987/88 s. 182
1994/95 s. 571
1995/96 s. 485

Icke-publicerade rättsfall

Regeringsrättens dom den 7 oktober 1998, mål nr. 6251-1997
Regeringsrättens dom den 14 april 1999, mål nr. 3147-1998
Regeringsrättens dom den 14 april 1999, mål nr. 3148-1997

Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 april 1998, mål nr. 7950-1997
Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 april 1998, mål nr. 1155-1998
Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 april 1998, mål nr. 1315-1998
Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 april 1998, mål nr. 1765-1998
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 augusti 1998, mål nr. 741-1998

EG-domstolens dom C-223/98 den 14 oktober 1999

Förstainstansrättens dom T-105/95 den 5 mars 1997
Förstainstansrättens dom T-174/95 den 17 juni 1998
Förstainstansrättens dom T-309/97 den 14 oktober 1999
Förstainstansrättens dom T-188/97 den 19 juli 1999
Förstainstansrättens dom T-14/98 den 19 juli 1999.