



Prop
1994/95:112

Regeringens proposition 1994/95:112

Utrikessekretess m.m.

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 november 1994

Mona Sahlin

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen skall innehålla ett enhetligt s.k. rakt skaderekvisit. Det innebär att för alla uppgifter som rör Sveriges förbindelser med andra stater och med mellanfolkliga organisationer skall utgångspunkten vara att de är offentliga. Förslaget är i första hand motiverat av en strävan att även inom ramen för ett svenskt deltagande i EU-samarbetet säkerställa rätten till medborgerlig insyn i allmänna angelägenheter. I propositionen uttalar regeringen att den avser att vid ett medlemskap noga följa utvecklingen på området och är beredd att överväga ytterligare åtgärder för öppenhet.

I propositionen redovisar regeringen också sin allmänna syn på den svenska offentlighetsprincipens ställning vid ett svenskt EU-medlemskap.

Därutöver föreslås ytterligare en ändring i sekretesslagen i syfte att förbättra integritetsskyddet för enskilda genom att en bestämmelse om sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet införs i 7 kap. 9 § sekretesslagen.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	3
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Reformbehovet på utrikessekretessens område	8
5	Den svenska offentlighetsprincipen	9
6	Offentlighet och sekretess i Europeiska unionen	10
7	Vår offentlighetsprincip vid ett medlemskap i Europeiska unionen	17
8	Ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessen	25
9	Instansordningen och utrikessekretessen	32
10	Sekretess för uppgifter i specialpedagogisk stödverk- samhet m.m.	34
11	Ikraftträdande	37
Bilaga 1	Sammanfattning av Utredningen om utrikes- sekretessens betänkande SOU 1994:49	38
Bilaga 2	Utredningens lagförslag	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	41
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorieförslaget om sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet och promemorians lagförslag	42
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser	44
Bilaga 6	Lagradsremissens lagförslag	45
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	49
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 1994	50

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Lagtext

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 7 kap. 9 § samt bilagan till sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det *inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.*

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

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

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

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

7 kap.

9 §

Sekretess gäller i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårds-ärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för *psykiskt* utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom

*närstående lider men om upp-
giften röjs.*

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

Bilaga²

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
<i>Bolag, förening eller stiftelse som enligt regeringens bestämmande anordnar vapenfri tjänst</i>	<i>prövning av frågor om förmåner och ledighet för en vapenfri tjänstepliktig (SFS 1966:413 och 1993:1279)</i>

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
<i>Bolag, föreningar, samfälligheter eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt</i>	<i>prövning av frågor om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt (SFS 1994:000)</i>

² Senaste lydelse 1993:1685.

1. Denna lag träder i kraft, såvitt avser bilagan, den 1 juli 1995 och i övrigt den 1 januari 1995.

2. Äldre bestämmelser gäller alltjämt i fråga om uppgifter som hänför sig till ärenden om prövning av frågor om förmåner och ledighet för en vapenfri tjänstepliktig.

3 Ärendet och dess beredning

I mars 1993 tillkallades professorn Daniel Tarschys att som särskild utredare se över bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen (1980:100) med anledning av EES-avtalet och i perspektivet av ett svenskt medlemskap i EG.

I utredningens direktiv (dir. 1993:32) angavs att utredaren borde ha frihet att ta upp alla de frågor som kunde behöva övervägas inom ramen för en sådan översyn. Regeringen uttalade emellertid särskilt att utredningsarbetet borde utgå från att den svenska anpassningen till EG skall bedrivas på ett sätt som är förenligt med den tradition av betydande öppenhet som så länge präglat svensk förvaltning. De frågor som gäller meddelarfriheten i ett EES- och EG-perspektiv borde också belysas. Slutligen angavs att utredaren också borde behandla frågan om den nuvarande instansordningen när det gäller överklagande av en utlandsmyndighets avslag på en begäran om att lämna ut en allmän handling är rationell från olika synpunkter.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om utrikessekretessen, överlämnade i mars 1994 sitt betänkande Utrikessekretessen (SOU 1994:49). Utredningens sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1*. Dess lagförslag har tagits in i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr 94-1181). Regeringen behandlar i denna lagrådsremiss utredningens förslag.

Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) har i en framställning den 3 februari 1994 (dnr 94-425) hemställt att sekretesslagen skall tillföras en bestämmelse om sekretess för uppgifter hos institutets konsulenter. Med anledning av detta har inom Justitiedepartementet upprättats en promemoria om sekretess för uppgifter hos SIH. I promemorian föreslås att en bestämmelse skall införas som reglerar sekretessen i specialpedagogisk verksamhet. En sammanfattning av förslaget samt promemorians författningsförslag finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som yttrat sig finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr 94-425).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 oktober 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådet har i sitt yttrande för visst fall satt i fråga om tillämpning av en gemenskapsrättslig sekretessbestämmelse är väl förenligt med regleringen i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och syftet bakom den bestämmelsen. I avsnitt 7 kommenterar regeringen vad Lagrådet har anfört i den delen. Lagrådet har även föreslagit att ikraftträdandebestämmelsen, såvitt gäller ändringarna i bilagan till sekretesslagen, ges en annan lydelse. Regeringen har

följt Lagrådets förslag.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

4 Reformbehovet på utrikessekretessens område

Bestämmelserna om den svenska utrikessekretessen har kommit till i en tid då Sverige deltagit i ett internationellt samarbete som skett i traditionella former. Det svenska deltagandet i utvecklingen mot en ökad integration i Europa motiverar att sekretessfrågorna ses i en ny belysning.

Sverige deltar i den utvecklingen genom att vi ingår i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Även det samarbetet sker visserligen i huvudsak i traditionella former men har en omfattning som saknar sin motsvarighet bland de internationella avtal som Sverige tidigare har varit bundet av.

Ett medlemskap i den europeiska unionen (EU) utgör ett än viktigare steg för Sveriges del. Ett fullvärdigt medlemskap innebär, till skillnad från vad som gäller enligt EES-avtalet och de flesta andra internationella fördrag, att Sverige med tillämpning av 10 kap. 5 § regeringsformen överlåter normgivningskompetens till gemensamt utövande i gemensamma institutioner. Inom gemenskapen beslutade normer kan då vara omedelbart tillämpliga här i landet och således utan mellankommande svensk rättsbildning bindande för enskilda medborgare och företag.

Ett EU-medlemskap medför således att på flera områden ersätts eller kompletteras vår inhemska process för beredning av normgivningsbeslut med en gemensam beredningsprocess i gemensamma fora. Allmänhetens rätt till insyn i den nationella beredningsprocessen regleras uteslutande av bestämmelserna i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Denna beskrivs översiktligt i avsnitt 5. Vid ett medlemskap kommer rätten till insyn i beredningen av de gemensamma frågorna att åtminstone till en del avgöras med tillämpning av gemensamt beslutade regler om insyn i de gemensamma institutionernas verksamhet. Till frågan om vilken insyn som är möjlig i EU-institutionernas arbete återkommer vi i avsnitt 6.

När det gäller hanteringen i de enskilda medlemsländerna av uppgifter som rör EU-samarbetet tillämpas däremot i princip uteslutande nationell rätt. Det finns nämligen inte något för medlemsländerna bindande gemensamt regelverk på offentlighets- och sekretessområdet. Däremot finns det i flera EG-rättsakter på olika sakområden enstaka föreskrifter om att tystnadsplikt skall iakttas i vissa avseenden. Till frågan om vilken betydelse sådana föreskrifter har i den nationella rättstillämpningen återkommer vi i avsnitt 7.

Ett svenskt inträde i den europeiska unionen innebär således att vi på likställd fot med övriga medlemsländer blir delaktiga i ett omfattande internationellt samarbete av för oss nytt slag. Det är angeläget att i samband därmed slå vakt om rätten till medborgerlig insyn i allmänna angelägenheter.

5 Den svenska offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kan definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. För att en offentlighetsprincip skall anses råda i samhället räcker det inte med att myndigheterna lämnar medborgarna en vidsträckt information om sitt arbete. Den offentliga verksamheten måste dessutom ligga öppen för medborgarna och de nyhetsförmedlande organen på sådant sätt att dessa kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning (prop. 1975/76:160 s. 60). Sammanfattningsvis brukar man säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

I första hand förknippas offentlighetsprincipen med den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastlagda grundsatsen om *allmänna handlingars offentlighet*. Det sägs där att varje medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör ett inslag i den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen.

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

Av intresse i detta sammanhang är också reglerna om *meddelarfrihet*, dvs. rätten för var och en att utom i vissa undantagsfall lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering. Dessa regler kan ses som en del av det regelverk genom vilket offentlighetsprincipen förverkligas.

Det finns anledning att framhålla att de offentliga funktionärernas yttrandefrihet och meddelarfrihet inte innebär att uppgifter blir offentliga i den meningen att de blir tillgängliga för allmänheten utan i princip endast en frihet för den enskilde att utan risk för straff, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner lämna ut uppgifter för publicering. Någon *rätt* till insyn i det allmännas verksamhet är det alltså inte frågan om utan en möjlighet för offentliga funktionärer att informera t.ex. massmedierna om förhållanden som angår deras verksamhet.

Grundsatserna om allmänna handlingars offentlighet, de offentliga funktionärernas yttrandefrihet och meddelarfriheten är omistliga inslag i vår rättsordning men gäller inte utan undantag. Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får göras om det är påkallat av hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna intressen, där behovet av sekretess är särskilt starkt. Föreskrifter om dessa begränsningar är samlade i sekretesslagen som också reglerar den tystnadsplikt som utgör undantag från de offentliga funktionärernas yttrandefrihet. Sekretess används i lagen som en gemensam beteckning på begränsning i handlingsoffentligheten och tystnadsplikt. Och i 16 kap. sekretesslagen

anges vissa tystnadspliktsföreskrifter som gäller som undantag från principen om meddelarfrihet medan denna princip tar över övriga tystnadspliktsbestämmelser.

Vid varje bedömning av om offentlighetsprincipen skall få vika för ett sekretessbehov måste en intresseavvägning göras. När ett beaktansvärt intresse av allmän insyn kan antas föreligga bör offentlighetsprincipen få vika endast om det framstår som nödvändigt av hänsyn till viktiga motstående intressen. Enbart den omständigheten att sekretess skulle underlätta myndigheternas arbete inom landet eller samarbetet med utländska myndigheter kan aldrig vara ett tillräckligt skäl för sekretess.

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

6 Offentlighet och sekretess i Europeiska unionen

Unionens nuvarande medlemsländer har helt olika traditioner i fråga om allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Bland dem återfinns de flesta ståndpunkter som är möjliga att inta i frågan: från en principiell öppenhet liknande vår i Danmark och Nederländerna, över en viss rätt till insyn för massmedierna i t.ex. Tyskland till en närmast principiell slutenhet i Storbritannien.

Redan av dessa för medlemsländerna skilda rättsliga system framgår att det inte finns någon harmoniserad lagstiftning på detta område. Varje land kan i allt väsentligt följa sin egen tradition. De grundläggande fördragen ger inte heller gemenskapen någon behörighet att bestämma vilka generella regler som medlemsländerna skall tillämpa när det gäller yttrande- och tryckfrihet. Däremot kan gemensamma regler med verkan på offentlighetsprincipen beslutas inom avgränsade områden med betydelse för den inre marknadens funktion.

Den gemensamma beslutsprocessen

När det gäller frågan om insyn och öppenhet hos de gemensamma institutionerna inom unionen har det ända tills helt nyligen saknats en grundläggande offentlighetsprincip. Arbetet i rådet och i kommissionen har bedrivits med traditionell diplomatisk förtrolighet enligt folkrättslig

kutym. Den gemensamma berednings- och beslutsprocessen syftar ju till att jämka samman tolv olika staters ståndpunkter till en gemensam handlingslinje. Man har, liksom i andra internationella sammanhang, utgått från att det arbetet skulle försvåras om det skedde inför öppen ridå. Detta utvecklas i rådets svaromål inför EG-domstolen i det mål i vilket den brittiska tidningen *The Guardian* begärt att domstolen skall ogiltigförklara rådets beslut att vägra lämna ut vissa handlingar, bland dem några protokoll från rådets sammanträden. I svaromålet utvecklar rådets ombud skälen för att förtrolighet måste råda vid rådets förhandlingar.

"Rådets arbete sker normalt genom en process som präglas av förhandlingar och kompromisser. Under den processen uttrycker rådets medlemmar fritt sina nationella intressen och ståndpunkter. Om en överenskommelse skall kunna uppnås, krävs det ofta att de modifierar sina ståndpunkter, kanske i sådan utsträckning att de på någon eller några punkter överger de instruktioner de fått av sin regering. Denna process, som är nödvändig för antagandet av gemensamma rättsakter, skulle riskeras om delegationerna hela tiden tvingades hålla i minnet att de ståndpunkter som de intar, när som helst kunde offentliggöras genom att rådets handlingar lämnas ut utan att rådet fattat beslut om det."

Trots kraven på förtrolighet vid de gemensamma institutionernas överläggningar är det ett välkänt faktum att åtskillig information inför, och efter, sådana överläggningar ändå kommer till allmän kändedom. Systemet har ibland beskrivits som "den öppna sekretessen". I ett förhandlingsspel finns det ju inte sällan anledning för en part att offentliggöra sin egen ståndpunkt för att söka mobilisera stöd för den eller att, någon gång, låta en motparts position läcka ut i syfte att misskreditera den.

Men många krafter har varit verksamma inom gemenskapen för att insyn och öppenhet skall prägla arbetet också på ett formellt plan. Till dessa krafter hör de medlemsländer som nationellt tillämpar en grundläggande offentlighetsprincip, men också Europaparlamentet vars verksamhet präglas av en mycket stor öppenhet. Parlamentets ståndpunkt är att rådets förhandlingar bör vara offentliga då rådet utövar sin lagstiftande funktion.

Samtliga medlemsländer antog en förklaring om ökad öppenhet redan i samband med att Maastrichtfördraget undertecknades. I förklaringen uttalade medlemsländerna att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Länderna uppdrog därför åt kommissionen att föreslå åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna besitter. Det är denna medlemsländernas gemensamma förklaring som bildat utgångspunkten för det fortsatta reformarbetet på detta område. Inriktningen mot ökad öppenhet bekräftades, och arbetet med att genomföra den intensifierades, genom beslut vid Europeiska rådets möten i Birmingham, Edinburgh och Köpenhamn.

I december 1992 offentliggjorde kommissionen vissa åtgärder för att förbättra insynen i dess arbete. Kommissionen skall bl.a. i oktober månad

varje år lägga fram ett arbets- och lagstiftningsprogram för det kommande året som skall bli mera lättläst och ges en vidare spridning än hittills. Kommissionen skall också inhämta synpunkter från en bredare krets instanser på ett tidigt stadium av normgivningsprocessen. I det arbetet skall s.k. grönböcker användas i större utsträckning än för närvarande.

Vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11 och 12 december 1992 bekräftade, som nyss nämnts, regeringscheferna sin strävan efter att öppna gemenskapens arbete för allmän insyn. Den processen skulle, uttalades det, innefatta följande element.

- Öppna rådsmöten för att diskutera varje ordförandeskaps och kommissionens handlingsprogram samt för att hålla en inledande diskussion om viktiga förslag till normgivningsakter och andra förslag.

- Offentliggörande av hur rådsmedlemmarna röstat (med möjlighet för den som önskar att avge en röstförklaring).

- Korta pressmeddelanden omedelbart efter varje rådsmöte.

- En fylligare bakgrundsinformation om förslag som är föremål för behandling i rådet.

- Offentliggörande av rådets s.k. gemensamma ståndpunkt när beslut skall fattas i samarbete med parlamentet eller då parlamentet har medbeslutanderätt. Dessutom skall då en förklarande promemoria publiceras.

Rådet har vidare, i december 1993, antagit en ny arbetsordning. Den innehåller bl.a. bestämmelser om offentliggörande av rådets omröstningar. I de fall rådet utövar sin lagstiftande funktion - dvs. antar bindande rättsakter inom ramen för det traditionella EG-samarbetet - skall omröstningsresultatet göras offentligt, om inte en majoritet av länderna motsätter sig det. I andra fall kan ett omröstningsresultat publiceras om något land yrkar det och inte något annat land motsätter sig förslaget.

Kring årsskiftet 1993/94 har rådet och kommissionen också beslutat anta gemensamma regler för allmänhetens tillgång till de handlingar som förvaras hos dessa båda institutioner. Reglerna innebär i korthet följande: Den som önskar ta del av en handling skall skriftligen vända sig till institutionen med sin begäran och han eller hon har - efter vissa inledande prövningar - rätt att få ett beslut som, om det är negativt, kan överklagas. Men den rätten gäller i princip bara handlingar som upprättats hos institutionen. Gäller det en handling som getts in av någon utomstående - t.ex. en privatperson eller en medlemsstat - hänvisas den sökande till att i stället vända sig till ingivaren med sin begäran.

En begäran om att få ta del av en handling kan avslås om dess utlämnande kan skada något av vissa särskilt angivna intressen, t.ex. skyddet för det allmännas intresse, skyddet för den enskilde och hans privatliv, skyddet för affärs- och industrihemligheter eller skyddet för förtroligheten vid institutionens interna överläggningar.

Nuvarande EU-praxis, såvitt gäller den gemensamma politiska berednings- och beslutsprocessen, kan översiktligt sägas innebära följande. Varje bindande normgivningsbeslut i rådet förutsätter att den oberoende kommissionen lämnat ett förslag till ett sådant beslut. Både rådet och Europaparlamentet har visserligen en fördragsfäst rätt att begära att kommissionen lägger fram ett förslag. Enskilda och organisationer kan

försöka att påverka kommissionen till att avge ett förslag i en viss riktning. Men det är ändå endast efter beredning och beslut i kommissionen som ett normgivningsärende kan initieras; kommissionen besitter ensam den formella initiativrätten. Ett kommissionens förslag till normgivningsakt blir alltid offentligt - och möjligt att allmänt diskutera - i samma stund som det överlämnas till rådet för beredning och slutligt ställningstagande. Ofta offentliggör kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att ett förslag lämnas. Det sker då genom en förklarande promemoria av viss omfattning.

Den beredningsprocess som därefter vidtar i rådet kan ibland pågå under några månaders tid men sträcker sig inte sällan över ett eller, ibland, flera år. Under den tiden utformas medlemsländernas ståndpunkter, i nationella beredningsprocesser liksom i gemensamma arbetsgrupper och slutligen i de ständiga representanternas kommitté (Coreper). Under den tiden kan kommissionens förslag bli föremål för t.ex. massmediers och intresseorganisationers granskning och opinionsbildning. Det kan debatteras i såväl europeiska som nationella fora av olika slag.

När beslut i rådet skall fattas i samarbete med Europaparlamentet, eller när parlamentet har medbeslutanderätt, skall rådet, i stället för att fatta ett slutligt beslut, i en första läsning enas om en gemensam ståndpunkt som överlämnas till parlamentet som därefter tar ställning till medlemsländernas gemensamma ståndpunkt. Rådet offentliggör sin gemensamma ståndpunkt, ofta tillsammans med en förklarande promemoria. Vid denna tidpunkt i beredningsprocessen berikas således det offentliga samtalet med ytterligare underlag. Medlemsländernas gemensamma syn på saken blir känd och möjlig att diskutera innan det slutliga beslutet fattas.

I Europaparlamentet råder en stor öppenhet. Parlamentet har tidigare beskrivits som EG:s "fönster" mot omvärlden. Såväl parlamentets plenarsessioner som dess utskottsförhandlingar är öppna. Det innebär att parlamentets, och de europeiska partigrupperingarnas, inställning till en föreslagen rättsakt och eventuella förslag till tillägg blir allmänt kända.

När så rådet fattar slutligt beslut om en normgivningsakt är dess överläggningar förtroliga men resultatet av omröstningen, i den mån sådan förekommer, publiceras normalt.

Sammanfattningsvis finns det således underlag för att i varje medlemsland offentligt diskutera de möjliga politiska besluten innan de fattas. Den gemensamma beredningsprocessen skiljer sig från den som förekommer internt i alla medlemsländer främst på ett principiellt plan. I medlemsländerna fattas det för medborgarna bindande slutliga normgivningsbeslut genom en öppen omröstning efter en öppen debatt i det nationella parlamentet, hos oss i riksdagen. Inom unionen fattas det efter förtroliga överläggningar i rådet, varvid det också finns en möjlighet för rådet att besluta avstå från att offentliggöra omröstningsresultatet.

Tillämpning av gemensamma regler i nationell förvaltning

Det har redan konstaterats att EU-samarbetet i viktiga avseenden skiljer sig från internationellt samarbete i andra former, bl.a. på så sätt att åtskilliga gemensamma och direkt tillämpliga normgivningsbeslut kan fattas. Men på en betydelsefull punkt är EU-samarbetet av högst traditionellt slag. De gemensamma institutionerna saknar möjlighet att verkställa sina beslut i medlemsländerna. Gemensamma normer och beslut verkställs uteslutande genom nationella myndigheters försorg och i princip i enlighet med varje lands domstols- och förvaltningsprocessuella regler.

I de flesta EG-rättsakter finns därför intaget vissa anvisningar om hur medlemsländerna skall säkerställa att de gemensamma reglerna verkligen genomförs. Ofta föreskrivs att varje medlemsland skall utse en behörig nationell myndighet som har att kontrollera att direktivets eller förordningens bestämmelser följs liksom att den myndigheten skall hålla kommissionen underrättad om hur reglerna tillämpas och utbyta information med de behöriga myndigheterna i övriga medlemsländer. Det finns i skilda EG-rättsakter också bestämmelser om att enskilda i medlemsstaterna skall iakttä tystnadsplikt och att sekretess skall gälla.

Den kanske viktigaste gruppen av sådana tystnadsplikter är de som följer av de kontrollmekanismer, t.ex. inom konkurrensområdet, som ansetts nödvändiga för att ge gemenskapsrätten fullt genomslag i alla medlemsländerna. För anställda vid nationella tillsynsorgan, liksom ofta även för tidigare anställda, stadgas tystnadsplikt. Ofta anges att tystnadsplikten inte gäller i förhållande till andra myndigheter i medlemsstaten, antingen uttryckligen eller genom att det anges att en uppgift kan lämnas på grund av föreskrift i lag. Exempel på sådana rättsakter är första och andra banksamordningsdirektivet (77/780/EEG respektive 89/646/EEG), första och andra börsdirektivet (79/279/EEG respektive 80/390/EEG) och insiderhandelsdirektivet (89/592/EEG).

Liknande regler finns också i de rättsakter som reglerar verksamheten vid nationella tillståndsorgan som sysslar med standardiseringsarbete.

Kontroller kan också enligt flera rättsakter ske i form av inspektioner hos framför allt företag. Det är oftast kommissionens personal som utför inspektionerna men nationella tjänstemän kan biträda. För dem som deltar i en inspektion föreskrivs tystnadsplikt, exempelvis i förordningen om förbud mot diskriminering med hänsyn till transportpriser och transportvillkor (11/60/EEG) och förordningen om regler för konkurrens (17/62/EEG).

En annan viktig del av EG:s verksamhet avser utbyte av information på olika områden såväl mellan medlemsstaternas myndigheter som mellan medlemsstaterna och EG:s institutioner. Flera rättsakter som föreskriver sådan kommunikation anger att den information som tas emot skall vara hemlig och att tystnadsplikt skall gälla. Exempel på sådana rättsakter är direktivet om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas kompetenta myndigheter på området för direkt skatt (77/799/EEG) och förordningen om bl.a. ömsesidigt lämnande av biträde mellan nationella myndigheter

inom gemenskapen i syfte att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbruksregler (1468/81/EEG).

I artikel 16 i det andra banksamordningsdirektivet sägs att alla anställda vid den nationella tillsynsmyndigheten skall vara bundna av tystnadsplikt. Det innebär, sägs det vidare, att "förtrolig information som de tar emot vid utövandet av sin tjänst inte får föras vidare till någon person eller myndighet" ("*no confidential information which they may receive in the course of their duties may be divulged to any person or authority whatsoever*"). Bestämmelsen anger således inte vilka slag av uppgifter som är att anse som förtroliga men väl att förtrolig information inte får föras vidare.

Ett ytterligare exempel kan hämtas från rådets förordning (2847/93/EG) om inrättandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt den förordningen skall nationella tillsynsorgan inrättas vilka har olika inspektions- och övervakningsuppgifter. Vidare föreskrivs att dessa tillsynsorgan regelbundet skall underrätta kommissionen om vissa förhållanden och att de skall utbyta information med sina motsvarigheter i andra medlemsländer. I förordningen sägs, i fråga om sekretess, att medlemsländerna och kommissionen skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att uppgifter som erhålls inom ramen för förordningen skall behandlas förtroligt (artikel 37.1). Vidare föreskrivs att uppgifter som utväxlas med stöd av förordningen "omfattas av tystnadsplikt och skall åtnjuta samma skydd som motsvarande uppgifter har enligt den nationella lagstiftningen i det mottagande medlemslandet och enligt de motsvarande regler som är tillämpliga på gemenskapsinstitutioner" ("*is covered by professional secrecy and shall benefit from the same protection accorded to similar data by the national legislation of the Member State receiving them and by the corresponding provisions applicable to Community institutions*"). Här synes förordningen närmast utgå från att samtliga utväxlade uppgifter i och för sig omfattas av tystnadsplikt men hänvisar samtidigt uttryckligen till nationell lagstiftning i fråga om skyddets närmare omfattning.

Det förhållandet att sekretesskyddets närmare omfattning och innehåll bestäms av den nationella lagstiftningen framgår med än större tydlighet av rådets direktiv (93/99/EEG) om ytterligare åtgärder för livsmedelskontroll. I direktivet föreskrivs bl.a. att medlemsländerna skall utse behöriga myndigheter vars uppgift bl.a. är att, tillsammans med av kommissionen utsedda inspektörer, kontrollera nationella laboratorier för livsmedelskontroll. Även enligt detta direktiv förutsätts ett omfattande utbyte av information mellan kommissionen och medlemsländernas myndigheter och mellan de sist nämnda sinsemellan. I artikel 7 föreskrivs först att information som lämnas enligt direktivet skall omfattas av tystnadsplikt. I bestämmelsen sägs emellertid därefter följande.

"Om en medlemsstat har regler som tillåter personer fri tillgång till uppgifter som innehas av behöriga myndigheter, måste upplysning om det förhållandet lämnas i samband med att uppgift begärs från en annan medlemsstat..." ("*Where a Member State has rules permitting free access by persons to information held by competent authorities, this fact must be*

revealed at the time of the request to another Member State...").

Därefter föreskrivs att om den avsändande staten anger att informationen omfattas av tystnadsplikt den mottagande staten skall säkerställa att den inte sprids i vidare kretsar än som förutsätts i direktivet. Men, sägs det vidare,

"om det inte är möjligt för den mottagande staten att på detta sätt begränsa utlämnandet av information, strider det inte mot detta direktiv om den avsändande staten håller inne informationen" ("If it is not possible for the receiving state to restrict the giving out of the information in this way, it shall not be contrary to the terms of this directive for the sending state to withhold the information").

Direktivets sekretessregler är således utformade så att det förutsätts att det kan vara omöjligt för ett medlemsland att hindra spridning av uppgifter, trots att direktivet förutsätter att utväxlade uppgifter omfattas av tystnadsplikt och det även i det fallet att det land som lämnar uppgiften därtill uttryckligen anger att den är sekretessbelagd. Följden av att ett lands lagstiftning inte gör det möjligt att hindra utlämnande av uppgifter som en annan stat vill hålla hemlig är att den sist nämnda staten har rätt att vägra överlämna uppgiften. Det finns således inte något gemenskapsrättsligt krav på att varje land skall utforma sin lagstiftning så att uppgifter kan hållas hemliga, men genom att inte förmå respektera andras önskemål om sekretess kan ett land komma att delvis ställa sig utanför utbytet av information.

I förordning (354/83/EEG) om allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv finns vissa bestämmelser om när sådana arkiverade handlingar blir offentliga. Enligt huvudregeln blir handlingar offentliga 30 år efter den dag de utfärdats. I förordningen finns också en regel som riktar sig till medlemsländerna. I den sägs att medlemsländerna skall avstå från att offentliggöra sekretessbelagda dokument och handlingar som finns i deras offentliga arkiv på mindre stränga villkor än dem som gäller för de gemensamma institutionerna.

En generellt verkande regel om tystnadsplikt för medlemmar i unionens institutioner och kommittéer liksom för dess tjänstemän och övriga anställda återfinns också i Romfördragets artikel 214.

En allmän lojalitetsplikt

Vi har redan konstaterat att tillämpningen och verkställigheten av det gemensamma regelverket i allt väsentligt sker genom nationella domstolar och myndigheter och med tillämpning av nationell domstols- och förvaltningsprocessuell lagstiftning. En av samarbetets bärande principer är att gemenskapsrätten likväl skall tolkas och tillämpas likformigt i samtliga medlemsländer. Det finns flera inslag i den gemensamma rättsordningen som skall säkerställa en sådan enhetlig och effektiv rättstillämpning, t.ex. rätten - och i vissa fall skyldigheten - för nationella domstolar att begära besked från EG-domstolen om hur gemenskaps-

rättsliga regler närmare skall tolkas.

Ett annat sådant inslag är Romfördragets regel (artikel 5) om en ömsesidig plikt till lojalitet medlemsstaterna emellan, liksom mellan dem och de gemensamma institutionerna. Bestämmelsen innebär att medlemsländerna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de kan uppfylla sina fördragsförpliktelser, underlätta att gemenskapens uppgifter kan fullgöras samt avstå från alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål.

Lojalitetsplikten innebär bl.a. att medlemsländernas domstolar och myndigheter har att tolka nationell rätt i överensstämmelse med gemenskapsrätten och att, om en sådan tolkning inte är möjlig, medlemsländerna är skyldiga att ändra sin lagstiftning.

Avslutningsvis kan det poängteras att långt ifrån alla beslutsfattare och offentligt anställda här i landet berörs av gemenskapsrättens sekretesskrav. De som har anledning att beakta de gemensamma reglerna på området är de som deltar i den gemensamma eller nationella processen för beslut om gemensamma normer och de som deltar i den nationella övervakningen av att de gemensamma normerna följs.

7 Vår offentlighetsprincip vid ett medlemskap i Europeiska unionen

Frågan om vilken påverkan ett EU-medlemskap kan ha på den svenska offentlighetsprincipen och meddelarfriheten är - och har alltsedan medlemskapsförhandlingarna inleddes varit - en av de mest uppmärksammade i den allmänna debatten.

Grundlagsutredningen inför EG, som hade till uppgift att överväga vilka grundlagsändringar som kunde vara nödvändiga inför ett svenskt EU-medlemskap, konstaterade i sitt betänkande (SOU 1993:14) att några ändringar i tryckfrihetsförordningen inte fordrades för att tillgodose de krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Den förra regeringen lade också redan vid medlemskapsförhandlingarnas början fast den svenska linjen att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten kommer att bestå vid ett svenskt medlemskap. Den linjen fullföljdes genom en till anslutningsakten fogad svensk förklaring.

I förklaringen välkomnar Sverige den utveckling mot ökad öppenhet och insyn som nu pågår inom EU. Samtidigt förklarar Sverige att offentlighetsprincipen och då särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar och grundlagsskyddet för meddelarfriheten är och förblir grundläggande principer och element i Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

I en egen förklaring noterar EU-sidan det svenska uttalandet och utgår från att Sverige härvidlag kommer att följa det gemensamma regelverket.

Det är även denna regerings fasta övertygelse att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, sådana de kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen, kommer att bestå vid ett svenskt EU-medlemskap. För att så

kommer att bli fallet finns både rättsliga och politiska argument.

Ur rättslig synpunkt är det avgörande att de grundläggande EU-fördragen icke tillägger de gemensamma institutionerna någon befogenhet att normera medlemsländernas yttrande- och tryckfrihetsrättsliga lagstiftning. De gemensamma institutionerna har heller inte några andra befogenheter än de som medlemsländerna anförtrott dem i fördragen. För att en gemensam normgivning på detta område alls skall vara möjlig fordras därför att medlemsländerna kommer överens om det i ett nytt, framtida fördrag som ändrar de nu gällande fördragen. Varje sådan fördragsändring kräver att samtliga medlemsländer - och deras parlament - samtycker.

På det politiska planet står det klart att frågan om allmänhetens rätt till insyn inom unionen alltsedan Maastrichtfördragets tillkomst har varit, och fortfarande är, en viktig fråga. Det är otvetydigt så att unionen rör sig i riktning mot ökad öppenhet. Ur svensk synpunkt är denna rörelse visserligen ännu långsam och stundtals något vacklande, men dess riktning kan knappast sättas i fråga. Som vi redan har berört finns det inom unionen, såväl bland dess medlemsländer som bland dess institutioner, krafter som oförtrutet strävar efter en längre gående öppenhet. Om Sverige, Finland och Norge blir medlemmar i unionen skulle det innebära en kraftig förstärkning av dessa krafter. Mot denna bakgrund framstår det som ytterligt osannolikt med en utveckling mot gemensamma, för medlemsstaterna bindande, regelverk som inskränker den medborgerliga insynen. Lika osannolikt förefaller det att rörelsen mot större öppenhet i unionens egen verksamhet skulle kunna vändas eller ens hejdas.

När detta är sagt, måste man likväl konstatera att vid ett svenskt EU-medlemskap är det fortfarande två skilda hållningar som möts. Även om rådet och kommissionen närmast sig ett nordiskt synsätt präglas alltså överläggningarna och beslutsfattandet av förtrolighet och grundregeln om utlämnande av handlingar är försedd med vittgående och föga preciserade undantag. Det står inte något att vinna med att bortse från risken för att konflikter skulle kunna uppstå i mötet mellan två än så länge delvis skilda system. Däremot kan åtskilligt vinnas om de möjliga problemen identifieras och ett försvar för det svenska synsättet därmed förbereds. De problem som därvid står i förgrunden handlar om insynen i överläggningarna i rådet, utrymmet för en svensk skadeprövning och vår unika meddelarfrihet.

Insyn i överläggningar i rådet

Ett problem hänger samman med förtroligheten i främst rådets överläggningar. Det framstår än så länge som uteslutet att rådet skulle komma att offentliggöra de protokoll som förs vid dess överläggningar. Även om det, som vi konstaterat i föregående avsnitt, finns goda möjligheter till ett offentligt samtal i gemensamma normgivningsfrågor, innebär förtroligheten att en del av underlaget för beslut om normer som binder enskilda rättssubjekt kommer att vara sekretessbelagt. Visserligen finns

det moment i vår egen inhemska lagstiftningsprocess som inte är öppna för allmän insyn. Det gäller överläggningarna inom en kommitté, överläggningar inom regeringskansliet och vid regeringssammanträden liksom överläggningar i riksdagens utskott. Men dessa överläggningar kommer alltid till ett offentligt sammanfattande uttryck i kommitténs betänkande, i regeringens lagrådsremiss och proposition samt i riksdagsutskottets betänkande.

Detta problem borde vara gemensamt för samtliga medlemsländer där inhemska lagar beslutas efter en öppen parlamentsdebatt. Likafullt framstår problemet som svårlöst. Man kan visserligen säga att EU-samarbetet nu är sådant att det lämnat den traditionella diplomatins domäner och övergått till att, med en svensk terminologi, lagstifta och utöva myndighet för enskilda medborgare och företag liksom att dessa därför av demokratiska skäl borde ha samma insyn i beslutsprocessen som de tidigare haft på nationell nivå. Samtidigt torde det vara så, att samarbetet för överskådlig tid kommer att bibehålla sin grundläggande mellanstatliga karaktär och de avgörande besluten därför fattas av medlemsländernas företrädare. Därför kommer nog också flertalet stater att anse att möjligheten att komma överens är beroende av att uppriktiga diskussioner kan föras, och kompromisser träffas, utanför offentlighetens strålkastarljus. Det som skiljer är vid närmare eftertanke inte så mycket detta förhållande som att det saknas ett forum där sådana kompromisser kommer till uttryck och kan diskuteras före själva besluten som i staternas folkförsamlingar.

Som medlem kan Sverige medverka till en ändrad inställning genom att verka för en större öppenhet och för att omröstningsresultat i normgivningsfrågor alltid skall offentliggöras. Ett sätt för Sverige att bidra till en gynnsam utveckling är att för egen del tillämpa största möjliga öppenhet i vår egen nationella beredningsprocess, såväl i EU-frågor som i övrigt. Vi återkommer i avsnitt 8 till vilka krav detta ställer i sekreteshänseende.

Finns det utrymme för en svensk skadeprovning?

De krav på sekretess som återfinns i gemenskapsrättsliga regler kan, såvitt kan bedömas, tillgodoses genom tillämpning av den svenska sekretesslagen.

Vad gäller den gemensamma beslutsprocessen begränsas de gemenskapsrättsliga sekretessbestämmelserna till regler för de gemensamma institutionernas arbete, t.ex. regler i rådets arbetsordning om att dess sammanträden inte är offentliga (artikel 4.1) och att dess förhandlingar skall omfattas av tystnadsplikt (artikel 5.1). Med förhandlingar avses även det beredningsarbete som äger rum i rådets arbetsgrupper och i Coreper.

De handlingar som inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen kommer in till regeringskansliet eller till en förvaltningsmyndighet är, till skillnad från åtskilligt beredningsmaterial som förekommer i vår inhemska interna beslutsprocess, allmänna handlingar. Men eftersom de

avser våra förbindelser med mellanstatlig organisation, EU, eller med annan stat ryms de regelmässigt inom utrikessekretessbestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär att när det gäller uppgifter som kommer in hit inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen, i samtliga fall en begäran om att få ta del av en uppgift skall prövas enligt den svenska sekretesslagens regel om utrikessekretess. I sådana fall kan det således inte bli fråga om att svenska myndigheter prövar frågan med tillämpning av gemensamt beslutade normer på annat sätt än att de, med beaktande av den fördragsfästa lojalitetsplikten, normalt torde vara förhindrade att t.ex. lämna ut uppgifter om övriga medlemsländers förhandlingspositioner.

Gemenskapsrättsliga materiella sekretessregler återfinns, som redovisats i avsnitt 6, såväl i förordningar som i direktiv. En förordning har generell tillämpning och är "bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater" (artikel 189 Romfördraget). Den träder i kraft uteslutande genom att den publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Den skall tillämpas i sin gemenskapsrättsliga form och ord för ord av medlemsländernas domstolar och förvaltningsmyndigheter. En förordning får inte transformeras till eller inkorporeras med nationell rätt. Direktiv är, enligt den nyss nämnda bestämmelsen i Romfördraget, bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsländerna att välja form och metod för detta.

Det innebär att en sekretessregel i ett direktiv inte bara får utan också skall omsättas till nationell lag, dvs. för svensk del till en bestämmelse i sekretesslagen i den mån den lagen inte redan innehåller någon regel som svarar mot direktivets krav.

Såvitt kan bedömas svarar de sekretessregler som finns i hittills beslutade direktiv mot bestämmelser i sekretesslagen. Detsamma gäller de sekretessregler som intagits i förordningar. Över huvud taget skiljer sig de intressen som enligt svensk rätt bedöms som skyddsvärda inte mycket från motsvarande intressen i gemenskapsrätten. Det gäller i båda fallen t.ex. uppgifter om företags affärs- och driftförhållanden. För gemenskapsrättens del avser regleringen så gott som uteslutande uppgifter av nu nämnt slag när de förekommer hos de nationella tillsyns- och övervakningsorgan som har att se till att det gemenskapsrättsliga regelverket följs inom olika samarbetsområden. Hos oss gäller sekretess för motsvarande verksamhet på nationell nivå enligt t.ex. 8 kap. 6 § sekretesslagen.

Även för sekretessregler i hittills utfärdade förordningar finns alltså en motsvarande reglering i sekretesslagen. Det innebär att det i de fallen finns en faktisk dubbelreglering, *dels* i den direkt tillämpliga gemenskapsregeln, *dels* i den svenska sekretesslagen. En sådan dubbelreglering är emellertid ganska naturlig eftersom, som nyss sagts, de skyddsvärda intressena är desamma ur svensk och ur gemenskapsrättslig synpunkt liksom de typer av verksamhet där uppgifterna förekommer. Om det inom gemenskaperna skulle komma att utfärdas en direkt tillämplig sekretessregel som saknar motsvarighet i den svenska sekretesslagen får övervägas om det finns ett svenskt intresse av en motsvarande reglering

i sekretesslagen. Saknas ett sådant intresse och sekretesslagen inte ändras uppstår en diskrepans mellan direkt tillämplig gemenskapsrätt och sekretesslagens reglering. I en sådan situation gäller likafullt den gemenskapsrättsliga regeln. Skulle det mot förmodan bli aktuellt att tillämpa en sådan regel i Sverige bör det kunna ske på ett sätt som står i samklang med sekretesslagens bestämmelser för liknande slag av uppgifter.

Lagrådet har i anslutning till vad som nu har sagts anfört att det kan sättas i fråga om tillämpning av en sådan gemenskapsrättslig sekretessregel som saknar motsvarighet i sekretesslagen är väl förenligt med regleringen i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och syftet bakom den bestämmelsen. I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Lagrådet uttalar också att utifrån vad som anförs i lagrådsremissen förefaller det emellertid som om det knappast är fråga om något praktiskt problem.

Regeringen delar Lagrådets bedömning. Det är inte teoretiskt uteslutet att en sådan bristande överensstämmelse mellan de båda rättssystemen som nyss beskrivits i något enstaka fall kan komma att uppstå i framtiden. Inte heller är det möjligt att på förhand säkert bedöma om den gemenskapsrättsliga regeln i så fall skulle präglas av erforderlig pregnans. Vad som förefaller mera klart är att det knappast kan bli fråga om någon EG-sekretessregel som skall skydda uppgifter som - sedda från svensk synpunkt - inte kan skyddas med hänsyn till de intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. En bristande överensstämmelse skulle i så fall bestå i att det saknas en hänvisning i den svenska sekretesslagen till den nya gemenskapsrättsliga bestämmelsen. En sådan bristande överensstämmelse kan avhjälpas genom att sekretesslagen ändras så att även denna nya regel får en motsvarighet i lagen.

En fråga som inställer sig vid bristande överensstämmelse mellan EG:s och Sveriges sekretessreglering är om brott mot en gemenskapsrättslig sekretessregel som helt eller delvis avviker från sekretesslagens föreskrifter kan beivras med stöd av 20 kap. 3 § brottsbalken. I det lagrummet beskrivs den brottsliga gärningen bl.a. så att någon röjer "uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning". Det kan hävdas att eftersom det är fråga om direkt tillämplig rätt som beslutats med stöd av överlåtna normgivningsbefogenheter bör en EG-förordning vara att anse som "annan författning". Det finns i och för sig goda skäl för att generellt se saken på det viset. När det gäller tillämpningen av 20 kap. 3 § brottsbalken måste emellertid, som bl.a. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet har påpekat, ett annat synsätt råda med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen. Den före år 1976 gällande straffbestämmelsen ansågs tillämplig även för tystnadsplikter som berodde av myndighets eller överordnads föreskrift eller enbart följde av ämnets natur. Regleringen i 1974 års regeringsform bygger emellertid på att någon tystnadsplikt inte är möjlig

att upprätthålla utan författningsstöd. I motiven till 1976 års lagändring hänvisades också till Ämbetsansvarskommitténs ståndpunkt att ett straffbud inte borde gälla generellt inom ett så diffust bestämt område. Av dessa skäl infördes den nuvarande avgränsningen till tystnadsplikter som kom till uttryck i författning (se prop. 1975:78 s. 149). Vid den tidpunkten förutsågs således inte att några andra tystnadsplikter än sådana som meddelats i enlighet med av riksdagen stiftad lag eller av regeringen utfärdad förordning kunde omfattas av straffstadgandet. Det kan därför inte anses förenligt med legalitetsprincipen att utan ändring av 20 kap. 3 § brottsbalken låta dess beskrivning av den brottsliga gärningen utvidgas till att omfatta också brott mot tystnadsplikter som följer av föreskrifter av ett slag som inte hittills rymts inom dess tillämpningsområde och som inte heller var kända när den nuvarande avgränsningen beslutades. Eftersom vi funnit att såvitt nu kan överblickas gemenskapsrättsliga tystnadsplikter har sin motsvarighet i sekretesslagens föreskrifter och så kan bli fallet också i framtiden finns det inte heller anledning att utsträcka tillämpningsområdet för 20 kap. 3 § brottsbalken genom en lagändring.

De materiella sekretessföreskrifter som finns i EG-rättsakter utgör inte heller, som framgått av avsnitt 6, någon fullständig reglering av hur eller på vilka grunder uppgifter kan hållas hemliga. Ofta sägs i sådana föreskrifter inte mer än att för förtrolig information skall tystnadsplikt gälla. Vilka uppgifter som närmare bestämt är av förtrolig karaktär anges däremot inte. Inte heller regleras hur en begäran om att få tillgång till sådan information skall ske, vem som har att fatta beslut i frågan om en uppgift kan lämnas ut eller om och i så fall hur ett avslagsbeslut kan överklagas. I dessa avseenden är sekretessstadganden i direkt tillämpliga förordningar inte mera utvecklade än motsvarande föreskrifter i direktiv. Även den i avsnitt 6 redovisade arkivförordningen saknar en reglering i nu berörda hänseenden.

Det är således tydligt att dessa materiella sekretessstadganden inte utgör en tillräcklig rättslig reglering av nationella myndigheters hantering av uppgifter som utväxlas inom ramen för EU-samarbetet. Varken i Sverige eller i någon av de nuvarande medlemsstaterna kan de rimligen ensamma läggas till grund för hur en förvaltningsmyndighet har att handlägga en begäran om att få ta del av en allmän handling.

Detta innebär för vårt vidkommande att svenska myndigheter även vid ett svenskt EU-medlemskap har att pröva varje begäran om att få ta del av en hos myndigheten upprättad eller dit inkommen handling enligt den svenska tryckfrihetsförordningens och den svenska sekretesslagens bestämmelser.

En annan sak är att svenska myndigheter, enligt den allmänna lojalitetsplikt som gäller (se avsnitt 6), har att tillämpa svenska lagregler så att de krav som kan utläsas ur gemenskapsrätten kan tillgodoses.

Ett möjligt problem av generell räckvidd kan därför uppkomma såvitt gäller sekretesslagens tillämpning. Det stora flertalet bestämmelser i sekretesslagen innehåller ett skaderekvisit, dvs. ett krav på att myndigheten i varje särskilt fall då en allmän handling begärs utlämnad skall

pröva om det kan leda till skada att uppgifter i denna lämnas ut. Kravet på att ett utlämnande får vägras endast om det kan antas medföra skada har tillkommit för att varje särskild sekretessbestämmelse inte skall medföra sekretess i fler fall än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

Inom EU förefaller det vanliga synsättet i stället vara det att det är den som upprättar eller avsänder en handling som bedömer om den skall hållas hemlig och att den bedömningen skall respekteras av den som tar emot handlingen eller på annat sätt disponerar över den. Ett sådant synsätt befördrar givetvis ett så fritt informationsflöde som möjligt inom gemenskapen. Ingen stat eller institution behöver tveka att lämna ifrån sig en uppgift som den betraktar som förtrolig om den kan känna sig övertygad om att den inte offentliggörs hos mottagaren. Att sekretessen är bunden till "förtrolig" information kan dock mycket väl tolkas så att det är behovet av sekretess som ändå styr i det enskilda fallet, dvs. ett synsätt som ligger nära det som kommer till uttryck i den svenska ordningen med skaderekvisit.

De handlingar som den svenska regeringen eller svenska myndigheter vid ett medlemskap tar emot från andra medlemsländer eller från EU:s institutioner eller organ kommer att omfattas av tillämpningsområdet för den s.k. utrikessekretessen (2 kap. 1 § sekretesslagen). Av avsnitt 8 framgår att det inte kan komma i fråga att göra utrikessekretessen absolut. Regeringen föreslår tvärtom att utrymmet för skadeprövning på visst sätt vidgas.

Mot den nu angivna bakgrunden kan det inte uteslutas att konflikter skulle kunna uppstå för det fall en svensk myndighet efter en skadeprövning väljer att lämna ut en handling som en avsändare i EU-kretsen valt att hemligstämpla. Det är givet att sådana kollisioner måste kunna inträffa i enskilda fall, i synnerhet om avsändaren mer eller mindre rutinmässigt åsätter dokument den svagaste formen av "hemligstämpel", *restricted*.

Det svenska argumentet vid en sådan eventuell konflikt måste vara att ett hemlighållande endast kan försvaras i det fall att ett utlämnande kan antas medföra skada och att den svenska sekretesslagen förutsätter en samvetsgrann prövning av just detta. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.

Meddelarfriheten

Ett tredje möjligt konfliktområde är, slutligen, meddelarfriheten. Det står klart att någon princip om meddelarfrihet inte tillämpas av EU:s institutioner. Inte heller har, såvitt är känt, frågan om massmediernas källskydd prövats inom gemenskapsrättens ram. I Sverige finns däremot utrymme för meddelarfrihet även beträffande vissa uppgifter som omfattas av utrikessekretess. Meddelarfrihet gäller emellertid inte för uppgifter "vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt" (16 kap. 1 § sekretesslagen).

Det är tydligt att det inom EU-samarbetet utväxlas åtskilliga uppgifter som inte är av den digniteten att meddelarfriheten viker enligt svensk

rätt. Därmed kan man inte heller helt bortse från möjligheten av att andra medlemsländer eller gemenskapsorgan kommer att reagera om denna frihet utnyttjas.

Å andra sidan kan anföras att principen om journalisters rätt att skydda sina källor utgör en del av ett fri- och rättighetsskydd som EG-domstolen förklarat sig värna. Detta fri- och rättighetsskydd har också kommit att kodifieras i Maastrichtfördraget genom en bestämmelse (artikel F.2) av följande lydelse.

"Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner."

Ett lagstadgat källskydd finns i flera medlemsländer, om än inte i alla, och Europakommissionen för mänskliga rättigheter har i ett avgörande nyligen ansett att ett sådant skydd också följer av artikel 10 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Meddelarfriheten är visserligen något annat än rätten till källskydd, men den rätten måste ändå anses ge uttryck för samma princip som meddelarfriheten. Denna princip kan försvaras med goda rättsliga argument för det fall den skulle komma att sättas i fråga.

Det kan också sägas att konflikten mellan meddelarfriheten och gemenskapsrättens sekretesskrav mera är av teoretisk än praktisk betydelse. För det fall att förtroliga uppgifter hänförliga till EU-samarbetet skulle komma att publiceras i svenska massmedier är det naturligtvis på intet sätt givet att källan är svensk. För ståndpunkten att svenska myndigheter i ett sådant fall är förhindrade att efterforska källan bör det, som nyss sagts, vara möjligt att kräva gemenskapsinstitutionernas respekt. Härtill kommer att, som vi tidigare konstaterat, åtskillig information från den gemensamma beslutsprocessen kommer till allmän kännedom utan att det i de flesta fall tycks vidtas några åtgärder för att spåra och bestraffa "läckorna". Även om gemenskapsinstitutionerna har befogenhet att vidta disciplinära åtgärder mot den av deras anställda som brutit sin tystnadsplikt förefaller deras intresse av att bestraffa den sortens handlingar vara begränsat.

Den svenska förklaringen

I samtliga de fall där en konflikt påstås ha uppkommit har Sverige också goda skäl att stödja sig på vår tidigare nämnda förklaring om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Den förklaringen innebär att Sverige såväl när medlemskapsförhandlingarna inleddes som då de avslutades öppet har presenterat sig och talat om vilka regler som gäller här i landet. EU:s nuvarande medlemsländer har, som framgår av deras svarsförklaring, noterat det och inte sett det som ett hinder mot ett svenskt medlemskap. Mot den bakgrunden kan vår ensidiga förklaring - trots att den inte är att betrakta som en del av förhandlingsresultatet eller

som en reservation - tjäna till försvar av våra regler för det fall att någon skulle sätta dem i fråga.

8 Ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessen

Regeringens förslag: Ett enhetligt rakt skaderekvisit införs för hela utrikessekretessens tillämpningsområde, i syfte att åstadkomma en ökad öppenhet i utrikes ärenden. En sådan ökad öppenhet får en särskild betydelse inom ramen för ett svenskt deltagande i EU:s beslutsprocess. Regeringen avser att, vid ett svenskt EU-medlemskap, överväga ytterligare åtgärder för rätten till medborgerlig insyn.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I det närmaste samtliga remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. *Justitiekanslern* har emellertid avstyrkt förslaget och anført att om en alltför hög sekretessnivå nu råder är det mera fråga om ett tillämpningsproblem än om hur skaderekvisitet är utformat. Även med ett omvänt skaderekvisit finns ett betydande utrymme för offentlighet. Ett rakt skaderekvisit riskerar att leda till en alltför låg sekretessnivå. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* liksom också *Sveriges domareförbund* utgår från att sekretessregler i direkt tillämplig gemenskapsrätt inte ger utrymme för en skadeprovning enligt sekretesslagen. De båda först nämnda instanserna tillstyrker dock utredningens förslag medan *Sveriges domareförbund* förordar att det införs en särskild bestämmelse för EU-samarbetet med absolut sekretess.

Skälen för regeringens förslag: Ett av utredningens uppdrag var att pröva om det vore lämpligt att införa en särskild bestämmelse i sekretesslagen som tar sikte på EU-samarbetet. Utredningen ansåg att det inte fanns anledning att "utforma kraven på sekretess annorlunda för uppgifter som rör EU än på sådana områden som rör samarbetet med andra länder och internationella organ som t.ex. FN och Europarådet" (s. 87). Utredningen erinrade också om att man i Danmark tidigare haft en särskild sekretessregel för EU-samarbetet men från och med den 1 juli 1991 valt att låta det samarbetet omfattas av den danska offentlighetslagens generella regel om utrikessekretess. Utredningen fann således att den differentierade provning som krävs kunde ske inom ramen för en enhetlig regel i sekretesslagen, bestämmelsen om utrikessekretess.

Bakgrund

Bestämmelsen om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen fick sin nuvarande utformning genom införandet av 1980 års sekretesslag. Ett förslag till en sammanhållen sekretesslag, med en reglering av såväl

handlingssekretess som tystnadsplikt, hade lagts fram i en departementspromemoria (Ds Ju 1977:1 och 11). I promemorian föreslogs ett rakt skaderekvisit för utrikessekretessens del; sekretess skulle endast gälla om det kunde antas att röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet. Ett på sådant sätt utformat skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet. Samma sekretess föreslogs gälla hos alla myndigheter.

Förslaget kritiserades i denna del av några remissinstanser, bland dem Justitiekanslern. Denne framhöll att det i handlingar som kommit in till eller upprättats inom regeringskansliet kan förekomma uppgifter av utomordentlig vikt för landet och att det ofta kunde röra sig om politiskt ömtåliga uppgifter. Justitiekanslern ansåg därför att för uppgifter av det slaget borde presumtionen vara för sekretess, dvs. ett omvänt skaderekvisit borde gälla.

Föredragande statsrådet uttalade bl.a. följande.

"Det är uppenbart att det här är fråga om ett område där det kan vara av stort intresse för den allmänna debatten och opinionsbildningen att information finns att tillgå. Å andra sidan torde det råda allmän enighet om att sekretess måste kunna upprätthållas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. Uppenbarligen skulle ett alltför stort mått av öppenhet medföra svårigheter. Resultatet skulle t.ex. kunna bli att utrikesförvaltningens behov av information skulle bli sämre tillgodosett. Det sagda gäller framför allt uppgifter inom de centrala delarna av utrikessekretessens område. När det gäller andra uppgifter kan sekretessbehovet vara betydligt mindre" (prop. 1979/80:2 s. 130 f.).

Mot den bakgrunden framstod, uttalades det vidare, promemorians förslag som mindre lämpligt. I stället föreslogs att bestämmelsen fick den utformning den nu har, nämligen så att det för uppgifter hos regeringen och inom utrikesförvaltningen gäller ett omvänt skaderekvisit medan det för uppgifter som förekommer hos andra myndigheter gäller ett rakt rekvisit. Den valda lösningen med olika skaderekvisit innebar, sades det också, "självfallet inte att en prövning av sekretessen hos en handling som inkommer både till regeringen och till en annan myndighet bör leda till skilda resultat" (s. 131). I fråga om den närmare innebörden i bestämmelsens skadebegrepp anförde föredragande statsrådet följande.

"Det skadebegrepp som förekommer i paragrafen bör inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall kunna anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess" (s. 131).

Ökad öppenhet i utrikes ärenden

Regeln om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen innehåller således i sin nuvarande lydelse ett omvänt skaderekvisit såvitt gäller uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen (första stycket) och ett rakt skaderekvisit beträffande uppgifter hos annan myndighet (andra stycket). Ut-

redningen föreslår att bestämmelsen fortsättningsvis endast skall innehålla ett rakt rekvisit som således kommer att avse uppgifter som angår Sveriges utrikes förbindelser oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

Enligt utredningens bedömning finns det, oberoende av ett svenskt medlemskap i EU, skäl att införa ett enhetligt rakt skaderekvisit för hela utrikessekretessens tillämpningsområde. Utredningen uttalar emellertid också att "med hänsyn till EU-samarbetets omfattning och karaktär är det bl.a. för att säkra det demokratiska inflytandet av största vikt att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker under största möjliga öppenhet. Önskemålet om ökad öppenhet i utrikesfrågorna talar för att ett skaderekvisit med presumtion för offentlighet bör införas för alla myndigheter" (s. 10). Utredningen konstaterar också att uttalandet i motiven om att sekretessprövningen av en handling som finns hos regeringen och samtidigt hos en annan myndighet inte bör leda till olika resultat ter sig motsägelsefullt och att det därför saknas skäl att behålla skillnaden i skaderekvisit.

Utredningens förslag i denna del har tillstyrkts av en nästintill enhetlig remissopinion. De skäl för en förändring som flertalet remissinstanser anför gäller *dels* att ett enhetligt skaderekvisit kan antas främja en enhetlig rättstillämpning, *dels* vikten av allmän insyn i de frågor som vid ett svenskt EU-medlemskap kommer att rymmas inom det samarbetet.

Så anför t.ex. Kommerskollegium att "den ordning som gäller idag med olika sekretessregler för utrikesförvaltningen och departementen å ena sidan och övrig statsförvaltning å den andra är olycklig. Den har bl.a. lett till ett antal svårigheter i den praktiska hanteringen. Exempelvis kan resultatet av en sekretessprövning av *samma* dokument i princip mycket väl bli olika beroende av om den sker på UD/H eller på Kommerskollegium".

Regeringen delar den uppfattning som utredningen och en majoritet bland remissinstanserna har givit uttryck för. Regeringen vill för egen del framhålla vad vi tidigare betonat, nämligen att EG-samarbetet på avgörande punkter skiljer sig från annat internationellt samarbete som Sverige deltar i. Särskilt viktigt är det tidigare anmärkta förhållandet att ett medlemskap förutsätter att Sverige överläter normgivningskompetens till gemensamt utövande i främst Europeiska unionens råd. Det innebär att på de områden som omfattas av EG-samarbetet kommer sådant som hittills har varit ren svensk inrikespolitik att bli också utrikespolitik.

Från sekretessynpunkt medför detta att bestämmelsen om utrikessekretess kommer att vara tillämplig på betydligt fler uppgifter än för närvarande. Sådan sekretess kan vid ett medlemskap vara tillämplig på *dels* uppgifter som svenska myndigheter erhåller från EU-institutioner eller från andra medlemsländer liksom från myndigheter i andra medlemsstater, *dels* uppgifter i sådana handlingar som upprättats här i landet inom ramen för den nationella process genom vilken det svenska ställningstagandet till skilda förslag till gemensamma beslut bereds.

Utgångspunkten måste mot den bakgrunden vara att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att en sådan utveckling inte mer än nödvändigt begränsar den medborgerliga rätten till insyn i allmänna angelägenheter. Möjligheterna till insyn i den nationella beredningsprocess som syftar till att lägga fast en svensk förhandlingsposition i en viss fråga bör så långt möjligt vara

desamma som om det slutliga beslutet skulle fattas på nationell nivå. Det framstår därför som helt nödvändigt att låta en presumtion för offentlighet gälla för alla uppgifter inom utrikessekretessens tillämpningsområde, utan hänsyn till om en uppgift förvaras i regeringskansliet eller hos en förvaltningsmyndighet. Det är också rimligt att det skaderekvisit som ställs upp i bestämmelsen om utrikessekretess är av samma slag som rekvisiten i flertalet sekretessbestämmelser till skydd för det allmännas intressen i övrigt. Särskilt de bestämmelser som skyddar den centrala finans-, penning- och valutapolitiken (3 kap. 1 § sekretesslagen) och uppgifter av betydelse för landets försvar (2 kap. 2 § sekretesslagen) och som har raka skaderekvisit har minst lika stor vikt som utrikessekretessregeln.

Justitiekanslern väcker frågan om en sådan ordning kan riskera leda till ett alltför svagt sekretesskydd. Det kan därför, liksom mot bakgrund av vad som karakteriserats som motsägelsefullt i förarbetena till den nuvarande regleringen, finnas anledning till klargörande på en punkt.

Såväl när ett rakt skaderekvisit tillämpas som när ett omvänt rekvisit kommer till användning förutsätter ett sekretessbeläggande av en uppgift att ett offentliggörande kan leda till skada. I bestämmelsen om utrikessekretess beskrivs denna skada på samma sätt i paragrafens första stycke, som innehåller ett omvänt rekvisit, som i dess andra stycke som innehåller ett rakt rekvisit. Den skada som kan följa av ett utlämnande beskrivs i båda fallen som att det "stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet". Det är samma slag av uppgifter som träffas av regleringen, oavsett vilket skaderekvisit som valts och den skada som skall motverkas genom sekretess beskrivs på samma sätt.

Vad som noga taget skiljer de båda föreskrifterna åt är en skillnad i presumtionen, dvs. i själva utgångspunkten för en bedömning av om ett utlämnande kan medföra skada. Med ett rakt rekvisit är utgångspunkten för bedömningen att uppgiften kan lämnas ut. Det måste således i det enskilda fallet finnas omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att ett utlämnande kan skada Sverige. Med ett omvänt rekvisit är utgångspunkten för bedömningen att sekretess gäller för uppgiften. Det måste alltså i det enskilda fallet finnas särskilda omständigheter som med viss styrka talar för att ett utlämnande *inte* kan skada Sverige.

Oavsett om ett rakt eller omvänt skaderekvisit väljs, kan således sekretess gälla för samma slag av uppgifter. Valet av rekvisit har därmed sin största, men mycket viktiga, betydelse som ett sätt att markera vilken generell hållning till offentlighet som råder för uppgifterna, dvs. om man i tveksamma fall skall lämna ut uppgifter eller inte.

Regeringen kan därför för sin del inte finna att ett genomgående rakt skaderekvisit i regeln om utrikessekretess kan riskera leda till att uppgifter som bör vara hemliga kan komma att offentliggöras. Liksom när det annars gäller ett rakt skaderekvisit kan en bedömning grundas på att uppgifter av ett visst slag normalt är känsliga (t.ex. uppgifter angående affärs- och driftförhållanden hos företag eller hälsotillstånd hos enskilda personer). Från denna synvinkel kan valet mellan ett rakt och ett omvänt skaderekvisit sägas mera bygga på frekvensen av känsliga uppgifter på ett område än på att uppgifterna där i sig är mer eller mindre känsliga till sin natur.

Ett rakt skaderekvisit bör därför inte i sig medföra några risker för att, vid ett svenskt EU-medlemskap, det inte är möjligt att tillgodose sådana berättigade krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Vid en bedömning av om en uppgift som erhållits från en annan stat eller en mellanfolklig organisation kan lämnas ut eller inte kan avsändarens uppfattning i sekretessfrågan visserligen inte avgöra om uppgiften skall hållas hemlig. Avsändarens intresse av sekretess kan däremot ha betydelse för skadeprovningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig kan det givetvis vara ett skäl för att anse att ett utlämnande, med lagrummets ord, "stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser". Svenska domstolar och myndigheter kommer ändå att självständigt och med tillämpning av svensk lag pröva frågor om utlämnande av uppgifter som erhålls från EU:s institutioner eller övriga medlemsländer.

Den föreslagna lagändringen innebär således en ändrad syn på behovet av sekretess i utrikes ärenden. Det blir inte längre möjligt för regeringen eller andra myndigheter att utgå från att sekretess råder i sådana frågor. Även på det området - liksom redan är fallet i så gott som samtliga sekretessregler till skydd för det allmännas intresse - kan en uppgift hållas hemlig endast om ett utlämnande i det enskilda fallet kan förutses leda till skada för landet eller dess utrikes förbindelser. Om den grundläggande hållningen i utrikesfrågor på så sätt ändras, måste det antas leda till att betydligt fler uppgifter kan lämnas ut, dvs. till en större öppenhet. Däremot kan givetvis, som utvecklat ovan, uppgifter av känslig natur rörande Sveriges utrikes förbindelser alltjämt sekretessbeläggas.

Den föreslagna nya ordningen får sin särskilda betydelse för Sveriges deltagande i EU-samarbetet. Det är, som vi redan betonat, utomordentligt angeläget att motverka att den medborgerliga insynen blir mera begränsad i den gemensamma beslutsprocessen än vad den är i vår rent inhemska process. Ett rakt skaderekvisit bör innebära att sådana allmänna handlingar som utgör bakgrunds-, analys- och diskussionsmaterial och som upprättats i Sverige inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen endast undantagsvis kan sekretessbeläggas. Vidare bör Sveriges hållning till ett förslag till gemensam normgivning regelmässigt vara offentligt. Däremot kan sekretess gälla för vissa uppgifter i handlingar som upprättas här i landet i samband med en känslig förhandlings slutskede. Likaså torde sekretess ofta vara befogad i fråga om ett svenskt "förhandlingsupplägg" i dess detaljer, t.ex. när det gäller uppgifter om svenska andrahandsständerpunkter.

Regeringen avser att regelmässigt redovisa sina ställningstaganden i ministerrådet.

När det gäller uppgifter som regeringen eller någon annan myndighet erhåller från en EU-institution eller från en annan medlemsstat kan utrymmet för öppenhet vara mer begränsat. Men även beträffande sådana uppgifter skall ovillkorligen prövas om ett utlämnande kan medföra skada. Det förhållandet att avsändaren tämligen rutinmässigt åsätter handlingar någon form av anteckning om förtrolighet får inte i sig innebära att sekretess gäller här i landet. Det innebär, såvitt gäller handlingar från EU:s

institutioner, att uppgifter som endast betecknas som *restricted* erfarenhetsmässigt har ett sådant innehåll att de i många fall bör kunna offentliggöras här. Beträffande uppgifter som betecknas som *confidential* eller *secret* får - som alltid enligt den svenska sekretesslagen - en bedömning ske i det enskilda fallet.

Det kan nämnas att i två motioner från allmänna motionstiden 1994 tagits upp frågor om utrikessekretess. Den ena, av Olle Schmidt (fp), rör möjligheterna att häva utrikessekretess i fall av flyktingspionage mot enskild. Den andra, av Ulla Orring (fp), gäller möjligheterna att offentliggöra visst bakgrundsmaterial i asylärenden. Vid sin beredning av motionerna uttalade utskottet att sådana synpunkter som tas upp i motionerna förutsattes komma att övervägas i samband med att reglerna om utrikessekretess ses över (1993/94:KU38 s. 15).

Det är inte möjligt att säga om den ändring av reglerna om utrikessekretess som nu föreslås kommer att medföra det av motionärerna eftersträvade resultatet. Frågan om uppgifter som ryms inom utrikessekretessbestämmelsens tillämpningsområde kan lämnas ut måste givetvis även i fortsättningen bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Däremot kan det sägas att den föreslagna ändringen medför att det inte längre blir möjligt att på de områden som motionerna avser utgå från att sekretess gäller. De myndigheter som förvarar sådana uppgifter måste göra en sedvanlig prövning av om ett utlämnande kan störa våra utrikes förbindelser eller på annat sätt skada Sverige mot bakgrund av huvudregeln om offentlighet för uppgifterna.

En annan fråga som diskuteras av utredningen och några remissinstanser är om de svenska tjänstemän som på olika sätt deltar i den gemensamma beredningsprocessen omfattas av gemenskapsrättens sekretessregler eller av den svenska sekretesslagstiftningen. Det står klart att den som är anställd av någon gemensam institution i denna sin egenskap endast har att följa gemenskapsrättens regler, liksom att den som handlägger EU-frågor hos en svensk myndighet endast har att tillämpa den svenska sekretesslagen. Tveksamhet kan möjligen råda beträffande svenska tjänstemän som tillfälligt eller mera kontinuerligt medverkar i det gemensamma kommittéväsendet i vid mening. Romfördragets artikel 214 föreskriver, som tidigare nämnts, tystnadsplikt även för dem som deltar i kommittéarbetet. Gemenskapsrättsliga sanktioner för brott mot tystnadsplikt finns emellertid endast för dem som är anställda inom gemenskapen. Regeringen anser att det avgörande måste vara på vems uppdrag den enskilde deltar i det gemensamma beredningsarbetet. Om han eller hon deltar i en personlig kapacitet av expert, såsom kan förekomma i expertkommittéerna under kommissionen, kan den svenska sekretesslagen knappast vara tillämplig. Om han eller hon däremot uppträder som företrädare för Sveriges regering, såsom regelmässigt är fallet i t.ex. arbetsgrupperna under rådet och inom det s.k. kommittologiväsendet, bör svensk rätt gälla. Detta är ett synsätt som motsvarar det som gäller för våra interna förhållanden (jfr 1 kap. 6 § sekretesslagen).

Utredningen har inte föreslagit någon ändring såvitt gäller meddelarfrihetens utsträckning på utrikessekretessens område. Regeringen finner för sin

del att den nuvarande avgränsningen i 16 kap. 1 § sekretesslagen på denna punkt är väl avvägd.

Sammanfattningsvis innebär de ändringar som nu genomförs en viktig omläggning av utrikessekretessens tillämpning i Sverige. Utgångspunkten är i fortsättningen att uppgifter som angår Sveriges utrikesförbindelser i regel kan lämnas ut. Regeringens avsikt är 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. De svenska myndigheter som deltar i samarbetet får också möjlighet att tillämpa bestämmelserna om utrikessekretess på ett sätt som leder till mycket stor insyn när det gäller EU-samarbetet. Regeringens tillämpning av de nya reglerna kan bli vägledande för hur utrikessekretessen skall tillämpas när det gäller EU-frågor. Svenska folkets berättigade krav på insyn i sådana frågor - som kan vara av stor betydelse för enskilda - kommer för regeringens del att väga mycket tungt vid bedömningen.

En noggrann uppföljning måste ske

Regeringen, liksom utredningen och en stor majoritet bland remissinstanserna, har således förordat att det behov av en ökad öppenhet i utrikesfrågor som framför allt följer av ett EU-medlemskap skall tillgodoses genom en ändring i sekretesslagens bestämmelser om utrikessekretess. Eftersom det, som vi nyss konstaterat, innebär en viktig omläggning av den grundläggande synen på sekretess i utrikes ärenden finns det anledning att noga följa upp utvecklingen i utrikessekretessfrågor.

I diskussionen om hur ett EU-medlemskap påverkar den svenska offentlighetsprincipen har olika förslag till lagtekniska lösningar förts fram. Ett förslag har varit att utforma en särskild sekretessregel för EG-samarbetet. En sådan särreglering skulle kunna innebära att utrikessekretessen begränsas till att gälla uppgifter som rör de mellanstatliga förhandlingarna i rådet medan uppgifter i övrigt som rör EG-samarbetet endast kan hållas hemliga enligt någon av övriga bestämmelser i sekretesslagen. Genom en sådan lösning skulle de tillämpliga sekretessreglerna bli desamma för uppgifter i den gemensamma normgivningsprocessen som i traditionell svensk lagstiftningsprocess.

Om en sådan särreglering är möjlig och hur den i så fall skulle kunna utformas fordrar ytterligare överväganden. Utredningen har inte närmare penetrerat frågan och inte heller i remissyttrandena förs någon närmare diskussion om en sådan lösning. Det saknas därför i dag underlag för regeringen att föreslå en lösning av det slaget.

Den ändring av utrikessekretessbestämmelsen som regeringen nu förordar bör inte fördröjas. Regeringen avser emellertid att i samband med den uppföljning som bör ske återkomma till frågan om även andra lagändringar kan vara motiverade.

9 Instansordningen och utrikessekretessen

Regeringens bedömning: Utredningen har föreslagit att varje begäran om att få ta del av en handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som kan antas vara omfattade av utrikessekretess. Detta förslag bör inte genomföras.

Utredningens förslag: Ett genomgående rakt skaderekvisit i sekretesslagen förenas med en bestämmelse om att en begäran att få ta del av en handling som förvaras inom utrikesrepresentationen skall prövas av Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretessen.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad i denna fråga. Något mer än hälften av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Till de remissinstanser som tillstyrkt förslaget hör bl.a. *Jusitiekanslern, Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren, Sveriges ambassader i Islamabad och Moskva, Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Sveriges delegation vid Europeiska gemenskaperna, Försvarsmakten, Finansinspektionen, Generaltullstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges Köpmannaförbund och Lantbrukarnas Riksförbund.*

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet påpekar att utredningens förslag inte leder till det angivna målet, en enhetlig bedömning, och förordar därför att Utrikesdepartementet skall pröva frågan om utlämnande av samtliga handlingar som innehåller uppgifter som kan antas omfattas av utrikessekretess, oberoende av hos vilken myndighet handlingen förvaras.

Utredningens förslag avstyrks av bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, Sveriges generalkonsulat i Hongkong, Sveriges ambassad i Wellington, Styrelsen för internationell utveckling, Kommerskollegium, Utlänningsnämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Industriförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens Centralorganisation, Tidningarnas telegrambyrå, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Pressens opinionsnämnd.*

Skälen för regeringens bedömning: De skäl som anförts mot utredningens förslag i denna del är framför allt följande.

Utlandsmyndigheterna är självständiga myndigheter. Enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen skall som huvudregel en begäran om att få ta del av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar den. En sådan ordning antas bl.a. leda till att en framställning om att få ta del av en allmän handling kan behandlas skyndsamt. Bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen ger emellertid utrymme för att föreskriva att prövningen skall ankomma på

annan myndighet om *särskilda skäl* föranleder det.

I prop. 1975/76:160 anförde föredraganden beträffande 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att "kravet på att utlämnandeprövningen skall ske snabbt leder dock till att restriktivitet är påkallad när det gäller att tillåta annan myndighet än den som förvarar handlingen att avgöra om denna skall lämnas ut" (s. 194).

Några remissinstanser framhåller att det inte har påvisats några betydande olägenheter med den nuvarande ordningen.

Regeringen fäster särskilt avseende vid, som påpekats av t.ex. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, att utredningens förslag inte säkerställer en enhetlighet i bedömningen. Särskilt inom ramen för EU-samarbetet kommer åtskilliga handlingar som omfattas av utrikessekretessens tillämpningsområde att förvaras hos flera svenska förvaltningsmyndigheter.

För att åstadkomma den eftersträfvade enhetligheten i bedömningen skulle det således fordras en föreskrift av innebörd att varje fråga om utrikessekretess, oavsett var handlingen förvaras, skall prövas av Utrikesdepartementet. Redan den av utredningen föreslagna regleringen har mötts av kritik från ett stort antal remissinstanser. De invändningar som därvid rests skulle kunna göras gällande med än större tyngd om all prövning av utrikessekretess anförtroddes Utrikesdepartementet.

Till det anförda kan läggas att den föreslagna ordningen måste antas leda till betydande praktiska svårigheter, antingen så att en stor mängd fall överlämnas till Utrikesdepartementet för prövning eller så att sekretessprövningen blir dubbel - först hos utlandsmyndigheten och sedan hos Utrikesdepartementet.

Mot denna bakgrund är regeringen inte beredd att genomföra någon ändring av instansordningen av det slag som utredningen föreslagit. Det kan däremot finnas skäl att lyfta fram föreskriften i 10 kap. 8 § regeringsformen som innebär att chefen för Utrikesdepartementet skall hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Det är givet att sådan underrättelse skall ske i så god tid att utrikesministern har möjlighet att bedöma sakens utrikespolitiska betydelse och delge den berörda myndigheten sin bedömning (jfr prop. 1973:90 s. 370 f.). Genom denna underrättelseskyldighet kan Utrikesdepartementets bedömning vägas in när domstolar och förvaltningsmyndigheter har att avgöra en fråga om utrikessekretess. Att Utrikesdepartementets på detta sätt lämnar sin bedömning kan inte anses stå i strid med föreskrifterna i 11 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen om domstolars och förvaltningsmyndigheters självständighet. Dessa båda bestämmelser föreskriver att ingen myndighet får bestämma hur domstol i det enskilda fallet skall döma eller förvaltningsmyndighet i visst fall besluta, men de hindrar inte att en domstol inhämtar synpunkter från en annan myndighet som underlag för sitt självständiga beslutsfattande.

Kammarrätten i Göteborg, som prövar överklaganden av utlandsmyndigheters avslag i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, anför i sitt remissvar bl.a. att "enligt de erfarenheter som kammarrätten har från prövningen av frågor om utrikessekretess kan det ibland erbjuda svårigheter

att få till stånd en meningsfull dialog med (utrikes)departementet i sådana frågor." Det är mot den bakgrunden angeläget att betona vikten såväl av att domstolar och myndigheter uppmärksammar sin skyldighet att underrätta Utrikesdepartementet som av att departementets bedömning utan onödigt dröjsmål kan tillställas den myndighet eller domstol som lämnat underrättelsen.

För att undvika att den beskrivna ordningen blir omständlig eller administrativt tungrodd kan det finnas skäl att framhålla att Utrikesdepartementet knappast kan behöva underrättas annat än när domstolen eller myndigheten överväger att lämna ut en uppgift inom utrikessekretessens tillämpningsområde.

10 Sekretess för uppgifter i specialpedagogisk

stödverksamhet m.m.

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att det i 7 kap. 9 § sekretesslagen skall tas in en bestämmelse om sekretess i den specialpedagogiska stödverksamhet som bedrivs av konsulenter som är verksamma vid Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). Beträffande skaderekvisitets utformning ifrågasätter *Kammarrätten i Sundsvall* om det inte vore mer logiskt med ett omvänt skaderekvisit eftersom ett sådant gäller inom skolan för bl.a. uppgifter som inhämtats från psykolog och de uppgifter som omfattas av förslaget inte är mindre skyddsvärda. *Kammarrätten* tillstyrker dock det föreslagna raka skaderekvisitet. *Socialstyrelsen* anser att SIH:s konsulenter bör omfattas av den starkare sekretessen med omvänt skaderekvisit eftersom konsulenterna samarbetar med bl.a. habiliterings- och elevvårdspersonal som har denna form av sekretess. Vad avser sekretessens räckvidd ifrågasätter *Kammarrätten i Sundsvall* om den föreslagna lydelsen tillräckligt tydligt anger vilken verksamhet det är fråga om och föreslår därför att sekretessen skall anges att gälla "i sådan specialpedagogisk stödverksamhet som bedrivs av Statens institut för handikappfrågor i skolan". *SIH* anser också att den föreslagna lydelsen bör ändras så att sekretessen uttryckligen skall anges att gälla för konsulenter inom *SIH*.

Skälen för regeringens förslag: *SIH* är central förvaltningsmyndighet för specialskolorna. Institutet skall ge hjälp och stöd till kommunerna för att underlätta skolgången för elever med handikapp samt ge stöd till eleverna i skolarbetet. I denna verksamhet skall *SIH* bl.a. utveckla och framställa

läromedel för elever med handikapp och främja forsknings- och utvecklingsarbetet rörande stödinsatser för dessa elever.

Inom SIH finns en fältorganisation för den specialpedagogiska stödverksamheten bestående av konsulenter för synskadade förskolebarn samt för synskadade, rörelsehindrade, döva-utvecklingsstörda och blinda-utvecklingsstörda elever och dövblinda vuxna inom det offentliga skolväsendet.

Konsulenternas uppgift är att bedöma vilka behov och insatser som de enskilda eleverna behöver. I detta arbete inhämtar de uppgifter från hälso- och sjukvården och från skolhälsovården för att få vetskap om bl.a. funktionshindrets medicinska och psykologiska påverkan. Uppgifterna inhämtas efter samtycke från föräldrarna.

För att konsulenterna rätt skall kunna bedöma vilka stödåtgärder och vilken rådgivning som behövs för eleverna i skolarbetet måste de få tillgång till uppgifter som rör elevernas funktionshinder. Uppgifter härom inhämtas från hälso- och sjukvården. Det ligger i sakens natur att dessa uppgifter många gånger kan vara mycket integritetskänsliga.

Inom hälso- och sjukvården gäller enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Presumtionen är alltså för sekretess. Denna sekretess gäller även inom skolhälsovården.

Sekretessen följer emellertid inte med uppgifterna när de lämnas till konsulenterna. Inte heller finns det någon tillämplig sekretessbestämmelse för deras verksamhet. Uppgifterna blir alltså offentliga hos SIH:s konsulenter.

Det måste anses mycket otillfredsställande att dessa många gånger mycket känsliga uppgifter om funktionshindrade elever saknar sekretesskydd hos SIH. En sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden bör därför införas. Frågan blir då hur en sådan bestämmelse skall utformas.

Tidigare var konsulenterna knutna till länskolnämnderna och dessförinnan ingick de som en del i Tomtebodaskolans organisation. Då de ingick i Tomtebodaskolans organisation omfattades de av sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse gäller bl.a. sekretess i specialskolans elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Till skillnad mot vad som gäller inom hälso- och sjukvården är skaderekvisitet inom skolan rakt, dvs. presumtionen är för offentlighet.

Vid tillämpning av ett omvänt skaderekvisit anses många gånger ytterst få uppgifter vara offentliga. Så kan t.ex. redan en uppgift om att en person varit i kontakt med hälso- och sjukvården omfattas av sekretess. En så långt gående sekretess kan inte anses påkallad när det gäller konsulenternas verksamhet. Om däremot bestämmelsen utformas med ett rakt skaderekvisit kommer skyddet för den enskildes uppgifter att omfatta alla typiskt sett känsliga uppgifter som avser t. ex. hälsovård och problem av olika slag.

Ett rakt skaderekvisit behöver inte heller innebära någon konflikt med att

uppgifterna inhämtas från en verksamhet som tillämpar ett omvänt skaderekvisit. Känsliga uppgifter blir sekretessbelagda även med ett rakt skaderekvisit. Ett sådant skaderekvisit skulle också överensstämja med vad som gäller inom skolans elevvårdande verksamhet i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Regeringen förordar denna lösning.

Sekretessen bör gälla inom specialpedagogisk stödverksamhet. Att ytterligare tydliggöra att sekretessen skall omfatta den verksamhet som bedrivs av SIH:s konsulenter kan inte anses nödvändigt.

Eftersom konsulenternas verksamhet rör skolans område kan en bestämmelse om sekretess tas in som ett nytt fjärde stycke i 7 kap. 9 § sekretesslagen.

För övriga uppgifter i denna paragraf är meddelarfriheten i de flesta fall begränsad. Detta bör vara fallet även för uppgifter hos SIH. Någon ändring av 16 kap. 1 § sekretesslagen behövs inte för att nå detta resultat.

I 7 kap. 9 § sekretesslagen bör göras också en redaktionell justering. I paragrafens tredje stycke andra meningen föreskrivs sekretess inom bl.a. vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I samband med det reformarbete som ledde fram till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ändrades terminologin i skollagen (1985:1100) och i förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda till att avse vuxenutbildning för utvecklingsstörda (SFS 1993:800 och 1224). Detta innebar en anpassning till den nya lagens terminologi. Av samma skäl bör även bestämmelsen i 7 kap. 9 § tredje stycket andra meningen ändras genom att ordet "psykiskt" utgår.

Regeringen har i prop. 1994/95:6 Totalförsvarsplikt föreslagit riksdagen bl.a. att en ny lag om totalförsvarsplikt skall beslutas. Om riksdagen beslutar enligt propositionen, upphävs bl.a. lagen (1966:413) om vapenfri tjänst och begreppet vapenfri tjänstepliktig utmönstras. Samlingsbegreppet för all tjänstgöringsskyldighet med plikt föreslås i stället bli totalförsvarsplikt och den som fullgör totalförsvarsplikt kommer att benämnas totalförsvarspliktig. Totalförsvarsplikten skall enligt förslaget fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Den som får rätt att fullgöra sin plikttjänstgöring som vapenfri kommer att fullgöra civilplikt. Förslaget till lag om totalförsvarsplikt, 5 kap. 19 §, innehåller ett bemyndigande som i det närmaste motsvarar bemyndigandet i 2 § lagen om vapenfri tjänst. Detta innebär att bolag, föreningar, samfälligheter och andra enskilda där tjänstgöring med civilplikt fullgörs kan ges rätt att besluta om ledighet och förmåner för den pliktpersonal som tjänstgör hos dem. Regeringen har i prop. 1993/94:31 Rätt för enskild utbildningsanordnare att besluta i fråga om förmåner och ledighet för vapenfria tjänstepliktiga närmare redogjort för skälen till varför de organ som - enligt den nuvarande lagstiftningen - anförtrotts att handlägga sådana ärenden bör anges i bilagan till sekretesslagen. En ändring i bilagan till sekretesslagen bör göras så att denna anpassas till den nya lagen.

11 Ikraftträdande

De i lagrådsremissen föreslagna lagändringarna, utom såvitt gäller ändringarna i sekretesslagens bilaga, bör träda i kraft den 1 januari 1995. Beträffande ändringarna i bilagan till sekretesslagen bör de träda i kraft den 1 juli 1995 och äldre regler som hänför sig till ärenden om prövning av frågor om förmåner och ledighet för vapenfria tjänstepliktiga gälla även efter ikraftträdandet. I övrigt synes några övergångsbestämmelser inte vara nödvändiga.

Sammanfattning

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

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

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

Min uppgift har varit att överväga om ett EU-medlemskap ger anledning att ändra bestämmelserna om utrikessekretessen. Utgångspunkten för arbetet har varit att offentlighetsprincipen inte skall försvagas utan helst stärkas. Inriktningen på arbetet har således varit att eventuella förslag skall leda till ökad öppenhet.

Vidare har jag haft i uppgift att belysa meddelarfriheten i ett EUperspektiv samt frågan huruvida den nuvarande instansordningen vid prövning av utrikessekretessärenden är rationell från olika synpunkter.

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

Utrikessekretessen

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

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

Med hänsyn till EU-samarbetets omfattning och karaktär är det bl.a. för

att säkra det demokratiska inflytandet av största vikt att den svenska beredningen av gemenskapsfrågorna sker under största möjliga öppenhet. Önskemålet om ökad öppenhet i utrikesfrågorna talar för att ett skaderekvisit med presumtion för offentlighet bör införas för alla myndigheter.

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

Meddelarfriheten

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

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

Instansordningen

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

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

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

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

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

¹ Lagen omtryckt i SFS 1992:1474.

Förteckning över remissinstanser

Yttranden över Utredningen om utrikessekretessens betänkande (SOU 1994:49) har till Justitiedepartementet avgetts av Sveriges riksbank, Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Sveriges ambassad Islamabad, Sveriges generalkonsulat Hongkong, Sveriges ambassad Moskva, Sveriges ambassad Wellington, Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna (EG), Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Kommerskollegium, Försvarsmaktens organisationsmyndighet, Generaltullstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens växtortsnämnd, Statens livsmedelsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Styrelsen för teknisk ackreditering, Patent- och registreringsverket, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Göteborgs universitet efter hörande av handelshögskolans fakultetsnämnd och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut Aktieförbund, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen, Tidningarnas telegrafbyrå, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna och Pressens opinionsnämnd.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna i Linköping, Jönköping och Umeå.

Rikspolisstyrelsen har bilagt yttranden från polismyndigheterna i Stockholms och Malmöhus län.

Sammanfattning av promemorieförslaget om sekretess för uppgifter hos SIH

I promemorian föreslås en ändring av 7 kap. 9 § sekretesslagen som innebär att en bestämmelse införs som reglerar sekretessen i specialpedagogisk stödverksamhet. De uppgifter för vilka sekretess föreslås gälla är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Vidare föreslås att meddelarfriheten inskränks i samma utsträckning som gäller beträffande övriga uppgifter som regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Lagen förslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Promemorians författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom förskrivs att 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
9 §

Sekretess gäller i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilda personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i eller i annat ärende som som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för psykiskt utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den som

uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

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

Förteckning över remissinstanser

Yttranden över promemorian om sekretess för uppgifter hos Statens institut för handikappfrågor i skolan (dnr 94-425) har till Justitiedepartementet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Kammarrätten i Sundsvall, Statens skolverk, Statens institut för handikappfrågor i skolan, Socialstyrelsen och Barnombudsmannen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 7 kap. 9 § samt bilagan till sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

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

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

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

7 kap.
9 §

Sekretess gäller i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilda personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för *psykiskt* utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom när-

*stående lider men om uppgiften
röjs.*

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

Bilaga²

Nuvarande lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Bolag, förening eller stiftelse som enligt regeringens bestämmande anordnar vapenfri tjänst

prövning av frågor om förmåner och ledighet för *en vapenfri tjänstepliktig* (SFS 1966:413 och 1993:1279)

Föreslagen lydelse

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Bolag, föreningar, samfälligheter eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt

prövning av frågor om ledighet och förmåner för *totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt* (SFS 1994:000)

² Senaste lydelse 1993:1685.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
 2. Äldre bestämmelser gäller alltjämt i fråga om uppgifter som hänför sig till ärenden om prövning av frågor om förmåner och ledighet för en vapenfri tjänstepliktig.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-11-03

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 27 oktober 1994 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Mats Melin.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Enligt remissprotokollet svarar de gemenskapsrättsliga sekretessregler som hittills har intagits i förordningar mot bestämmelser i sekretesslagen. Om det inom gemenskaperna skulle komma att meddelas en förordningsregel om sekretess som saknar motsvarighet i sekretesslagen, uppstår en diskrepans mellan den direkt tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelsen och sekretesslagen. Den gemenskapsrättsliga bestämmelsen skall då tillämpas. I anslutning härtill har i remissprotokollet anförts att, om det mot förmodan skulle bli aktuellt att tillämpa en sådan regel, det bör kunna ske på ett sätt som står i samklang med sekretesslagens bestämmelser för liknande slag av uppgifter. I anledning härav vill Lagrådet framhålla följande.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa där angivna intressen. I andra stycket föreskrivs att sådan begränsning skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

Det kan ifrågasättas om vad nyss har sagts om tillämpning av en gemenskapsrättslig bestämmelse angående sekretess är väl förenligt med regleringen i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och syftet bakom den bestämmelsen. Det kan nämnas att den nya bestämmelse som i prop. 1993/94:114 har föreslagits i 10 kap. 5 § regeringsformen inte synes kunna inverka på frågan. Utifrån vad som anförts i remissprotokollet förefaller det emellertid som om det knappast är fråga om något praktiskt problem.

I remissen föreslås att ändringslagen skall träda i kraft den 1 januari 1995. Det i prop. 1994/95:6 framlagda förslaget till lag om totalförsvarsplikt, till vilket de föreslagna ändringarna i bilagan anknyter, avses emellertid träda i kraft den 1 juli 1995. Förslaget till ändring av bilagan kan inte träda i kraft före lagen om totalförsvarsplikt. Ikraftträdandet av ändringarna i bilagan bör därför samordnas med ikraftträdandet av nämnda lag.

Med hänsyn till det anförda föreslår Lagrådet att ikraftträdandebestämmelsen ges följande lydelse:

"Denna lag träder i kraft, såvitt avser bilagan, den 1 juli 1995 och i övrigt den 1 januari 1995."

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 1994

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1994/95:112 Utrikessekretess m.m.