

Regeringens skrivelse

2001/02:110

Redogörelse för arbetet inför och under det svenska Skr.
ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med hand- 2001/02:110
lingsoffentlighet i EU:s institutioner

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner. I skrivelsen redovisas förhandlingarna om den förordning om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen som antogs under det svenska ordförandeskapet. En historisk bakgrund lämnas och de faktiska förutsättningarna för förhandlingarna och resultatet av dem redovisas.

1	Inledning	3
1.1	Handlingsoffentligheten i EU:s institutioner.....	3
1.2	Sveriges inställning till öppenheten inom EU.....	5
2	Förordningen om handlingsoffentlighet: sammanfattning	6
3	Förordningens betydelse för tillämpningen av den svenska offentlighetsprincipen	7
4	Amsterdamfördraget	8
4.1	Bakgrund	8
4.2	Förhandlingsarbetet	8
4.3	Förhandlingsresultatet	9
5	Kommissionens förslag till förordning	10
5.1	Bakgrund	10
5.2	Beredningen av kommissionens förslag.....	11
5.3	Kommissionens förslag.....	11
6	Sveriges grundläggande inställning till kommissionens förslag	12
6.1	Rättsaktens form och dess förhållande till nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet	13
6.2	Allmän princip och tillgångsberättigade	14
6.3	Tillämpningsområde och definitioner	14
6.4	Undantag	15
6.5	Behandlingen av ansökningar om att få del av handlingar	17
6.6	Utlämnande av handlingar	17
6.7	Upphovsrätt	18
6.8	Information och register	18
6.9	Konstitutionsutskottets yttrande till EU-nämnden	19
7	Europaparlamentets inställning till kommissionens förslag	19
8	Förhandlingsarbetet före det svenska ordförandeskapet.....	21
8.1	De allmänna förutsättningarna för förhandlingarna.....	21
8.2	Portugals ordförandeskap första halvåret 2000	22
8.3	Frankrikes ordförandeskap andra halvåret 2000	22
9	Det svenska ordförandeskapet	26
9.1	Förberedelser och organisation	26
9.2	Utgångsläget vid ordförandeskapets början	28
9.3	Arbetet och förhandlingarna under det svenska ordförandeskapet	30
9.4	Följdändringar	34
	Bilaga Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar	36
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	48

1.1 Handlingsoffentligheten i EU:s institutioner

Det offentlighetsrättsliga systemet inom EU kan sägas bestå av dels de regelverk kring offentlighet som gäller i medlemsstaterna, dels offentligheten för EU:s institutioner. Det finns inget fördragsstöd för en allmän harmonisering av offentligheten i medlemsstaterna, vilket inte hindrar att det på särskilda områden finns EG-rättsliga regler om sekretess som måste iakttas i medlemsländerna. När det gäller handlingsoffentlighet i EU:s institutioner var huvudregeln länge att sekretess skulle gälla inom verksamheten i institutionerna. I praktiken har emellertid informationsflödet till allmänheten, medier och andra kanaler varit relativt stort, men skett genom informella kanaler och inom ramen för institutionernas allmänna informationsarbete. Vid sidan av handlingsoffentligheten är frågor om öppenhet i institutionerna kopplade till yttrandefrihet för de anställda, offentliggörande av viktigare dokument, öppna rådsmöten och institutionernas serviceskyldighet.

En generell offentlighetsprincip infördes i Unions- och EG-fördragen genom Amsterdamfördraget. Den innebär bland annat att det nu finns en fördragsenlig skyldighet för rådet och Europaparlamentet att fastställa regler om handlingsoffentlighet för tre av de viktigaste EU-institutionerna: Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Diskussionen som föregick fördragsändringarna startade i början av 1990-talet. I slutakten till EU-fördraget intogs en gemensam förklaring av medlemsstaterna om behovet av ökad öppenhet: förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information. Europeiska rådet framhöll vid flera tillfällen behovet av ökad insyn och öppenhet i EU-arbetet (Birmingham och Edinburgh 1992, Köpenhamn 1993 och Essen 1994).

I slutet av 1993 togs ett viktigt steg i riktning mot större öppenhet genom att rådet och kommissionen antog en uppförandekodex om handlingsoffentlighet. Med denna uppförandekodex som utgångspunkt antog rådet och kommissionen var för sig bestämmelser på arbetsordningsnivå om allmänhetens rätt till dessa institutioners handlingar (rådets beslut 93/731/EG och kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom). Europaparlamentet antog motsvarande bestämmelse i slutet av 1997 (beslut 97/632/EKGS, EG, Euratom). Därutöver har revisionsrätten och flera av de särskilda EU-organen och de decentraliserade myndigheterna antagit egna regler om handlingsoffentlighet. De regler som institutionerna således frivilligt antog som komplement till sina arbetsordningar kunde ändras eller upphävas av institutionerna själva.

Trots att offentligheten inte hade fördragsfästs ännu hade den i mitten av 1990-talet vunnit så pass mycket insteg att EG-domstolen slog fast att rådet måste anpassa sig till den utveckling på området som tyder på en fortgående bekräftelse av principen om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter.¹

De regler som fastställdes för Europaparlamentet, rådet och kommissionen på arbetsordningsnivå innebar för *rådets* del i huvudsak följande. Allmänheten hade rätt till tillgång till handlingar som upprättats av insti-

¹ Mål C-58/94 Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169.

tutionen. Handlingar som upprättas av en medlemsstat, en annan institution eller någon annan tredje part omfattades inte av reglernas tillämpningsområde. Det gjorde inte heller så kallade känsliga handlingar, dvs. handlingar som rör säkerhet och försvar eller militär krishantering och som klassificerats på visst sätt enligt rådets bestämmelser om säkerhetskysydd. Listan över sekretesskyddsintressen var inte uttömmande. Rådet skulle inrätta ett offentligt register över vissa av rådet upprättade handlingar.

Den praxis som utbildats av EG-domstolen när det gäller tolkningen av bestämmelserna har bidragit till en utveckling mot större öppenhet. Denna praxis kan i flera avseenden väntas få betydelse också för tolkningen av den nya förordningen.

Betydelsen av EG-domstolens praxisbildning på området kan inte underskattas. Institutionernas interna regler om handlingsoffentlighet innehöll sekretessbestämmelser som var vidsträckta och i vissa fall vagt formulerade. Osäkerheten kring hur reglerna skulle tolkas har med tiden lett till ett relativt stort antal tvister inför gemenskapsdomstolarna. Avgörandena i dessa mål har på många sätt tydliggjort principen om handlingsoffentlighet. Gemenskapsdomstolarna har tolkat de existerande reglerna om handlingsoffentlighet, men de har också genom sina avgöranden fyllt ut dem i de delar det saknas uttryckliga regler.

Att allmänna gemenskapsrättsliga principer är tillämpliga även vid tolkningen av institutionernas interna regler om handlingsoffentlighet har, föga förvånande, klarlagts genom praxis. Detta har haft stor betydelse, bland annat vid bedömningen av sekretessundantagens omfattning, eftersom gemenskapsdomstolarna har konstaterat att undantag från en allmän princip (i det här fallet principen om största möjliga öppenhet) skall tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs.² Den allmänna principen om att beslut måste vara tydligt motiverade gäller även för beslut om allmänhetens tillgång till handlingar. Av ett beslut skall tydligt framgå vad institutionen har gjort för bedömning i fråga om vart och ett av de dokument som en medborgare har begärt att få ta del av. Det är inte godtagbart att ange generella skäl för ett avslagsbeslut som rör flera handlingar och inte heller att endast hänvisa till ett specifikt sekretessundantag utan att i egentlig mening ange varför handlingen inte kan lämnas ut.³

I institutionernas interna beslut om handlingsoffentlighet saknas i vissa väsentliga avseenden uttryckliga bestämmelser. Gemenskapsdomstolarna har i sin praxis fyllt ut besluten, till stor del genom att hänvisa till deras grundläggande syfte att allmänheten skall ges största möjliga tillgång till rådets och kommissionens handlingar. På ett antal punkter har praxis utvecklats på ett sätt som ligger nära de svenska reglerna om handlingsoffentlighet. En medborgare är exempelvis inte skyldig att motivera en begäran om att få ta del av en handling.⁴ En institution är skyldig att i varje enskilt fall göra en verklig avvägning mellan medborgarens intresse av att ta del av en handling och dess eget intresse av att skydda det in-

² Se t.ex. mål T-105/95 WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313.

³ WWF (se not "2") och mål T-124/96 Interporc mot kommissionen (Interporc I), REG 1998, s. II-231. Se även mål T-188/98 Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959.

⁴ Mål T-174/95 Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. I-2289.

tesse som en fakultativ sekretessbestämmelse anger.⁵ En institution är också skyldig att pröva om delar av en handling kan lämnas ut, om handlingen endast delvis innehåller information som omfattas av något sekretessundantag.⁶ Reglerna om handlingsoffentlighet omfattar samtliga handlingar som innehas av institutionerna, oavsett för vilket syfte de upprättats.⁷ Institutionerna kan inte hänvisa till sekretessregler i annan sekundärrätt för att neka en medborgare tillgång till en handling enligt de interna besluten om handlingsoffentlighet.⁸ Kommittéerna för så kallat kommittéförfarande skall anses höra till kommissionen vid tillämpningen av reglerna om handlingsoffentlighet, även om de inte gör det i alla andra avseenden.⁹

1.2 Sveriges inställning till öppenheten inom EU

Frågan om vilken påverkan ett EU-medlemskap kan ha på den svenska offentlighetsprincipen har alltsedan medlemskapsförhandlingarna inleddes tilldragit sig stort intresse i den allmänna debatten. Redan vid medlemskapsförhandlingarnas början slogs den svenska linjen fast att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten kommer att bestå vid ett svenskt medlemskap. Den linjen fullföljdes genom en till anslutningsakten fogad förklaring. I förklaringen välkomnar Sverige den utveckling mot ökad öppenhet och insyn som pågick 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.

Sedan inträdet i EU har Sverige konsekvent och framgångsrikt värnat om den svenska offentlighetsprincipen. Parallellt härmed har Sverige arbetat för ökad öppenhet inom EU:s institutioner. Ett övervägande motiv för detta arbete har varit att en ökad öppenhet i institutionerna leder till ett sådant närmande av offentlighetssystemen i institutionerna och i Sverige som på lång sikt är nödvändig också för den svenska offentlighetsprincipen.

Vid tiden för Sveriges inträde i EU stod det klart att frågan om allmänhetens rätt till insyn blivit en viktig fråga och att unionen otvetydigt rörde sig i riktning mot ökad öppenhet. Förväntningarna på Sverige både i Sverige och i övriga medlemsstater som drivande i öppenhetsfrågor har varit stora.

Under regeringskonferensen som ledde fram till Amsterdamfördraget drev Sverige mycket aktivt frågan om en fördragsreglering av allmänhetens rätt att ta del av handlingar i institutionerna. Resultatet av förhand-

⁵ Mål T-194/94 Carvel och Guardian mot rådet, REG 1995, s. II-2765, som gällde sekretess för rådets interna överläggningar.

⁶ Mål T14/98 Heidi Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, och C-353/99 P, dom 2001-12-06, REG 2001, s. I-0000 (ännu ej publicerad).

⁷ Mål T-83/96 van der Wal mot kommissionen, REG 1998, s. II-545, och C-174/98 P, REG 2000, s. I-1.

⁸ Mål T-23/99 JT's Corporation Ltd mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269.

⁹ Mål T-188/97 Rothmans International BV mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463.

lingarna blev dels att det i EU-fördraget infördes en allmän öppenhetsprincip, dels att det i EG-fördraget infördes en grundläggande bestämmelse om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Allmänna principer för och begränsningar i rätten att ta del av institutionernas handlingar skall enligt EG-fördraget fastställas av Europaparlamentet och rådet i en rättsakt som skall gälla för alla tre institutionerna. Rättsakten skall vara antagen inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. före den 1 maj 2001.

Rättsakten antogs i form av en förordning den 28 maj 2001. Den innebär ett stort steg på vägen mot ökad öppenhet i EU:s institutioner, men innebär inte att Sveriges ansträngningar för ökad offentlighet i institutionerna därmed kan upphöra. Sverige kommer att fortsätta arbetet för att ytterligare förbättra regler och praxis när det gäller offentlighet inom unionen. Det skall ske genom att tillämpningen av det nya regelverket bevakas i olika fora och att Sverige arbetar aktivt inför och under den revidering av förordningen som eventuellt kommer att ske 2004. Sverige kommer också att aktivt verka för att yttrandefriheten för institutionernas tjänstemän förbättras.

I denna skrivelse redogör regeringen närmare för förhandlingsarbetet kring den nya förordningen och för förordningens innebörd.

2 Förordningen om handlingsoffentlighet: sammanfattning

Under det svenska ordförandeskapet i EU 2001 antog Europaparlamentet och rådet förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145/43, 31.5.2001). Förordningen innebär att allmänna principer och villkor för handlingsoffentlighet har fastställts i enlighet med vad som föreskrivs i Amsterdamfördraget. Särskilda bestämmelser om varje institutions handlingar har där efter utarbetats i respektive institutions arbetsordning. Genom dessa nya bestämmelser upphävdes de förutvarande reglerna på arbetsordningsnivå om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Förhandlingsresultatet är mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel, eftersom förordningen innebär ett stort steg i riktning mot ökad öppenhet i EU:s institutioner. Till de mest positiva delarna hör att

- alla handlingar hos en institution omfattas av de nya reglerna, såväl sådana som upprättats av en institution som sådana som kommit in dit,
- institutionerna måste upprätta offentliga register över sina handlingar,
- listan över sekretessundantag är uttömmande,
- det införts en skyldighet att lämna ut delar av handlingar som i övrigt är hemliga.

”Känsliga” handlingar, dvs. handlingar på främst det försvars- eller säkerhetspolitiska området klassificerade på visst sätt enligt rådets säkerhetsföreskrifter, omfattas av särskilda regler i förordningen. De innebär

bland annat att om en sådan handling lämnats in till en institution krävs samtycke från den som handlingen härrör från för att handlingen skall få lämnas ut från eller registreras hos institutionen. Medlemsstaterna har givits särskilda privilegier när det gäller handlingar som härrör från dem. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en sådan handling utan dess medgivande.

3 Förordningens betydelse för tillämpningen av den svenska offentlighetsprincipen

En av de viktigaste utgångspunkterna för förhandlingsarbetet har från svensk sida varit att den svenska offentlighetsprincipen inte får urholkas och att nationell rätt överhuvudtaget inte får påverkas av de nya reglerna. Detta mål har uppfyllts. Förordningen innebär inga konsekvenser för det svenska regelverket kring offentlighetsprincipen.

Förordningen riktar sig till Europaparlamentet, rådet och kommissionen och har varken till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet. Av artikel 5 första stycket i förordningen följer att om en person vänt sig till en myndighet i en medlemsstat med en begäran om att få ta del av en handling som finns där och som härrör från någon av dessa institutioner, är det myndigheten i medlemsstaten som beslutar om utlämnande. Frågor om utlämnande av sådana handlingar skall avgöras i enlighet med de nationella regler och ordningar som finns i de olika medlemsstaterna. För svenska myndigheter innebär förordningen i dessa avseenden inte någon som helst skillnad i förhållande till gällande ordning. Frågor om utlämnande av handlingar skall, oavsett handlingens ursprung eller innehåll, även fortsättningsvis avgöras uteslutande enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

I artikel 5 första stycket i förordningen sägs emellertid också att medlemsstaterna, vilket inbegriper medlemsstaternas myndigheter, skall rådgöra med den berörda institutionen om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. Skälet för denna konsultationsskyldighet anges vara att de utlämnandebeslut som fattas på nationell nivå inte skall äventyra syftet med förordningen. Det står dock klart att det är myndigheterna själva som i det enskilda fallet bedömer om en EU-institution behöver höras eller inte. I ett helt övervägande antal fall torde myndigheternas bedömning vara så klar att frågan kan avgöras utan konsultation. Denna konsultationsskyldighet i vissa fall innebär inte någon ändring av regler eller rutiner för frågor om utlämnande av handlingar från svenska myndigheter.

Den möjlighet medlemsstaterna givits genom artikel 5 andra stycket i förordningen att hänskjuta en begäran om utfående av en handling från en nationell myndighet till den EU-institution handlingen härrör från står inte öppen för svenska myndigheter.

4.1 Bakgrund

Genom Amsterdamfördraget fördragsfästes en grundläggande offentlighetsprincip för EU:s institutioner. Amsterdamfördraget är resultatet av EU:s regeringskonferens 1996-1997. Regeringskonferensen sammankallades med stöd av EU-fördraget (dåvarande artikel N.2), som stadgade att en regeringskonferens skulle sammankallas år 1996 för att se över vilka bestämmelser i fördragen som behövde revideras. Konferensens inriktning kom i stor utsträckning att bestämmas av två frågor, dels om de behov som skulle uppstå inför den förestående utvidgningen, dels om behovet att säkerställa det folkliga stödet för Europaprojektet. Inom ramen för sistnämnda fråga diskuterades öppenheten.

4.2 Förhandlingsarbetet

Regeringen lade fast riktlinjer för förhandlingsarbetet för svensk del i en skrivelse till riksdagen om EU:s regeringskonferens 1996 (skr. 1995/96:30). I samband med en redogörelse för de övergripande svenska målsättningarna för regeringskonferensen anförde regeringen att Sverige ser öppenhet som ett instrument för att stärka det medborgerliga inflytandet. Ett öppnare, enklare och effektivare EU är också en förutsättning för ökat folkligt stöd och demokratisk legitimitet (skrivelsen s. 9). När det gällde området för öppenhet och insyn ansåg regeringen att en offentlighetsprincip lik vår svenska bör gälla även för institutionerna inom EU. Debatter i EU:s ministerråd borde vara offentliga i större utsträckning och protokoll från möten vara tillgängliga för allmänheten. Sverige hade som ambition att säkerställa att medborgarnas möjligheter till insyn i institutionernas verksamhet säkerställs på ett varaktigt sätt genom att det i EU:s fördrag skrivs in grundläggande principer om offentlighet hos institutionerna. Dessa principer skall gälla institutionernas verksamhet. Medlemsstaterna skall även i fortsättningen själva bestämma vilka regler om offentlighet som skall gälla på det nationella planet (skrivelsen s. 10 f.).

Under våren 1996 presenterade Sverige vid regeringskonferensen ett dokument med de svenska idéerna om en fördragsreglering av principen om handlingsoffentlighet. I det dokumentet föreslogs även att meddelarfrihet införs för anställda inom EU. I september 1996 lade Sverige fram ett förslag till traktattext om rätten att ta del av handlingar från EU:s institutioner. Förslaget hade dessförinnan förankrats hos riksdagen genom samråd med konstitutionsutskottet och EU-nämnden. Förslaget innehöll följande huvuddrag. Alla fysiska och juridiska personer skall ha rätt att ta del av handlingar som förvaras hos gemenskapens institutioner. Denna rätt skall gälla även handlingar som rör det utrikespolitiska samt rättsliga och inrikespolitiska samarbetet (dvs. handlingar på alla de tre pelarområdena). Rådet skall enligt förfarandet i dåvarande artikel 189b i EG-fördraget (nuvarande artikel 251, medbeslutandeförfarande) besluta om nödvändiga sekretessregler och procedurregler. Institutionerna skall vara skyldiga att registrera handlingar i offentliga register och att arkivera

handlingar. Rådet skall kunna besluta att EG-domstolen skall få behörighet att pröva överklaganden av avslagsbeslut. Skr. 2001/02:110

Riksdagen hade i princip samma inställning som regeringen när det gällde arbetet med öppenhetsfrågan under regeringskonferensen (bet. 1995/96:UU13, rskr. 1995/96:199, bet. 1996/97:UU13, rskr. 1996/97:269).

4.3 Förhandlingsresultatet

Enligt EU-fördraget i dess lydelse före Amsterdamfördraget markerar fördraget en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Genom Amsterdamfördraget gjordes ett tillägg som innebär att besluten också skall fattas så öppet som möjligt (artikel 1 andra stycket i EU-fördraget).

Genom Amsterdamfördraget infördes en ny artikel i EG-fördraget, artikel 255, som innebär att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Principer och villkor för denna rätt skall bestämmas i enlighet med det så kallade medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 i EG-fördraget av rådet och Europaparlamentet på förslag av kommissionen i en rättsakt som skall gälla alla tre institutionerna. Rättsakten skall antas inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, dvs. före den 1 maj 2001. Var och en av dessa institutioner skall utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar i sin arbetsordning.

Artikel 255 i EG-fördraget återfinns i fördragets femte del, som behandlar gemenskapens institutioner, under rubriken "Gemensamma bestämmelser för flera institutioner" i ett avsnitt i avdelningen "Institutionella bestämmelser". Artikel 255 ger enligt regeringens uppfattning således bara stöd för att reglera frågor om utlämnande från institutionerna av institutionernas handlingar.

I en gemensam förklaring (35) om artikel 255 uttalade regeringskonferensen att de principer och villkor som anges i artikel 255 skall ge en medlemsstat rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man utan att medlemsstaten har lämnat sitt medgivande.

Genom ändringar i artiklarna 28 och 41 i EU-fördraget slogs fast att även handlingar på områdena för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polissamarbete och rättsligt samarbete skall omfattas av principen om handlingsoffentlighet i artikel 255.

I artikel 207.3 i EG-fördraget, som före Amsterdamfördraget endast innehöll en föreskrift om att rådet skall anta sin arbetsordning, gjordes vissa tillägg. Rådet skall i arbetsordningen fastställa de fall det anses handla i egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall samtidigt som effektiviteten i beslutsprocessen bevaras. Rådet skall alltid offentliggöra omröstningsresultaten, röstmotiveringarna och uttalandena i protokollet, när rådet handlar i egenskap av lagstiftare.

Regeringskonferensen beslöt också att förbättra informationen till allmänheten om samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Enligt en till slut-

akten fogad gemensam förklaring (nr 9) skall initiativ till åtgärder från medlemsstaterna och kommissionen samt rättsakter som rådet antar inom detta samarbetsområde offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning i enlighet med vad som anges i rådets respektive kommissionens arbetsordning.

Resultatet av förhandlingarna blev en framgång för svensk del: Artikel 255 i EG-fördraget innebär att offentlighet är huvudregeln för de tre viktigaste institutionerna inom EU. I vissa delar nådde emellertid inte Sverige riktigt så långt som önskat, t.ex. när det gäller antalet institutioner som skulle omfattas av reglerna och kravet på offentliga register. Inte heller nåddes full klarhet i fördragstexten om att även till institutionerna inkomna handlingar omfattades. Även en motsatt tolkning är i princip möjlig, men vad Sverige lyckades med under förhandlingarna var att hindra att denna tolkning blev den *enda* möjliga. För den svenska regeringen utgjorde också den gemensamma förklaringen (nr 35) en bekräftelse på den tolkning som innebär att inkomna handlingar i princip omfattas. Det kan här nämnas att förstainstansrätten nyligen kom fram till att artikel 255 inte innebär en ovillkorlig skyldighet för institutionerna att medge allmänheten tillgång till *alla* handlingar som de innehar, eftersom det uttryckligen i artikeln anges att lagstiftaren skall fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.¹⁰

5 Kommissionens förslag till förordning

5.1 Bakgrund

Det förslag till rättsakt med närmare principer och villkor för allmänhetens rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådet och kommissionens handlingar som kommissionen ålagts att lägga fram genom artikel 255 i EG-fördraget beslutades av kommissionen den 26 januari 2000 (KOM [2000] 30 slutlig, EGT L 145/43). Tidsfristen för rättsaktens antagande löpte ut den 1 maj 2001, vilket innebar att rådet och Europaparlamentet hade drygt ett år och tre månader för förhandlingarna om rättsakten innan den skulle vara antagen.

Amsterdamfördraget, och därmed artikel 255, trädde ikraft den 1 maj 1999. Mot bakgrund av att två år för förhandlingar därmed maximalt kunde stå till förfogande förväntade sig Sverige och de flesta andra medlemsstater att kommissionens förslag skulle lämnas ganska snart efter Amsterdamfördragets ikraftträdande. Så skedde emellertid inte. Anledningen till dröjsmålet var, förutom att kommissionen inte tillräckligt hade utnyttjat tiden mellan Amsterdamfördragets tillkomst och dess ikraftträdande, den kris som inträffade våren 1999 till följd av Santerkommissionens avgång.

¹⁰ Mål T-191/99 David Petrie m.fl. mot kommissionen, dom 2001-12-11, (ännu ej publicerad).

Sverige, liksom ett antal andra medlemsstater, bidrog till kommissionens beredning av förslaget till förordning i form av svar på en enkät som kommissionen skickade ut i juli 1999. Enkäten rörde frågor om nationella regler om inkomna handlingar, upprättade handlingar och register över handlingar.

Företrädare för den svenska regeringen och tjänstemän i Regeringskansliet arbetade aktivt för att få fram synpunkter på utformningen av förslaget. Det skedde genom möten och andra kontakter med företrädare för kommissionen. Avsikten var att påvisa fördelarna med systemet kring den svenska offentlighetsprincipen och att föra fram argument för att kommissionen skulle föreslå regler liknande de svenska.

Ett betydelsefullt bidrag till diskussionen som föregick kommissionens förslag var den resolution om öppenhet inom Europeiska unionen som antogs av Europaparlamentet den 12 januari 1999 (A4-0476/98). Innehållet i resolutionen stämde i stora delar överens med den svenska regeringens tankar och uppfattades på många håll som alltför djärvt.

Resolutionen föregicks av ett betänkande av den svenska europaparlamentarikern Maj-Lis Lööv och innehöll bland annat de riktlinjer som enligt parlamentet borde beaktas vid utarbetande av rättsakten: Begreppet handling borde ges en mer exakt definition, som emellertid inte skulle vara alltför begränsad. Alla viktiga arbetsdokument och material av förberedande karaktär med stor spridning borde inbegripas. Inkommande handlingar borde omfattas av reglerna. Offentliga register borde upprättas vid alla EU:s institutioner och även omfatta hemligstämplade handlingar. Klassificeringssystemet för hemliga handlingar borde förenklas och för vissa handlingar kunde man föreställa sig ett "embargosystem" så att de kunde göras allmänt tillgängliga inom en angiven tidsperiod. De befintliga undantagen från offentlighet måste ges en strängare definition, i synnerhet de båda generella undantagen beträffande "skydd för allmänintresset" och "skydd för konfidentiella uppgifter i samband med en institutions verksamhet". Förfrågningar från medborgare i tredje land som är bosatta utanför EU skulle också behandlas. Varje begäran som inte besvaras inom viss tid borde anses som beviljad, begärda handlingar borde i lämpliga fall även tillhandahållas i elektronisk form och, slutligen, handlingar med endast delvis känsligt innehåll skulle kunna tillhandahållas i övriga delar.

5.3 Kommissionens förslag

Kommissionens förslag, som gavs formen av ett utkast till förordning, innehöll följande huvuddrag.

Allmänheten skall, utan att behöva ange några skäl för sitt intresse, ha största möjliga tillgång till handlingar som innehas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen och som upprättats av institutionerna eller härrör från tredje part. Vissa inskränkningar skall göras i denna rätt. För det första omfattas inte handlingar som är avsedda för internt bruk, t.ex. diskussionsunderlag, yttranden från institutionernas avdelningar och informella meddelanden. Vidare krävs att handlingarna rör frågor som hör

till institutionens kompetensområde. Slutligen finns ett antal sekretessskyddsintressen på områdena för det allmänna samhällsintresset, personliga och ekonomiska förhållanden samt sekretess som begärts en tredje part som tillhandahållit handlingen. Sekretessen är villkorad av ett skaderekvisit och gäller om ett spridande av handlingen avsevärt kan skada sekretessskyddsintresset. Handläggningen av framställningar om utfående av handlingar skall ske skriftligen inom vissa tidsgränser och, i de fall ett negativt beslut är aktuellt, i två etapper. Om ett besked inte lämnas inom föreskriven tid i den sista etappen skall underlåtenheten jämföras med ett positivt beslut. Det anges två olika former för utfående av handlingar; dels på plats, dels genom att en kopia lämnas ut. Om en handling endast delvis är hemlig skall den lämnas ut i "version med vissa uteslutningar". Varje institution åläggs att informera allmänheten om rättigheterna enligt förordningen och skall tillhandahålla ett offentligt register över sina handlingar.

Förslaget hade formen av en förordning, som skulle ha allmän giltighet och vara bindande i sin helhet samt direkt tillämplig i alla medlemsstater. Förordningen skulle emellertid varken ha till syfte eller effekt att ändra de nationella lagstiftningarna om tillgång till handlingar, men kommissionen anförde också att den lojalitetsprincip som styr relationerna mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna innebar att det var uppenbart att medlemsstaterna skulle se till att inte hindra en korrekt tillämpning av förordningen.

6 Sveriges grundläggande inställning till kommissionens förslag

Regeringens inställning till utformningen av en rättsakt om handlingsoffentlighet har i grunden varit densamma från det att öppenhetsarbetet påbörjades tills förordningen antogs. Utgångspunkten har hela tiden varit att reglerna skall vara så öppenhetsvänliga och lämna ett så litet utrymme för institutionernas godtycklighet som möjligt. Att reglerna inte heller kunde tillåtas att påverka den svenska offentlighetsprincipen har för svensk del stått klart ända sedan Sverige anslöt sig till unionen.

När det gäller den systematiska utformningen av reglerna har utgångspunkten varit att försöka få till stånd en ordning så lik den svenska som möjligt. Regeringen har självfallet varit medveten om att förutsättningarna varit delvis annorlunda för institutionerna jämfört med dem för svenska myndigheter och politiska beslutande församlingar, bland annat på grund av att beslutsprocesserna skiljer sig åt mellan institutionerna. Skillnader råder också mellan institutionerna och de olika beslutsprocesserna i medlemsstaterna. En väsentlig skillnad i förhållande till systematiken i EG-fördraget är den svenska detaljerade grundlagsregleringen av principen om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen och principens ställning i förhållande till det allmänna tryckfrihetsrättsliga systemet. En annan skillnad ligger i den dubbelreglering som finns i sekretesslagen genom att den reglerar såväl begränsningar i handlingsoffentligheten som tystnadsplikt för offentliganställda.

I och med att kommissionens förslag lades fram i slutet av januari 2000 kom den interna svenska diskussionen in i en ny fas. Det blev nu fråga om att ta ställning till förslag om detaljerade regler i en förordning. Denna process gick till i huvudsak som det tidigare arbetet inför Amsterdamfördraget, dvs. information lämnades kontinuerligt till riksdagen genom EU-nämnden och konstitutionsutskottet. Utskottet gavs tillfälle att diskutera förslaget med det ansvariga statsrådet. Företrädare för journalistkåren, tidningsutgivarna och andra intresseorganisationer samt fristående debattörer samrådde med företrädare för Regeringskansliet om förslaget inom ramen för återkommande rundabordssamtal om EU och öppenheten som regelbundet hölls i Justitiedepartementet under åren 1995-2000. I Regeringskansliet anordnades i februari 2000 ett seminarium om kommissionens förslag i vilket bland annat deltog företrädare för kommissionen, Europaparlamentet och Regeringskansliet. De synpunkter som framkom vid dessa diskussioner lades till grund för den svenska ståndpunkten till förslaget, vilken redovisades i en ståndpunktspromemoria den 14 mars 2000 (dnr EUJu2000/823).

6.1 Rättsaktens form och dess förhållande till nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet

När det gällde formen för rättsakten var regeringen hela tiden medveten om att innehållet, inte formen, var avgörande för att kunna behålla den svenska offentlighetsprincipen intakt. Regeringen bedömde att förslaget, trots att det hade formen av en förordning, inte skulle behöva få några direkta effekter för svenska regler om offentlighet och sekretess när det gäller handlingar som förvaras hos svenska myndigheter i och med att bestämmelserna riktades enbart till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Regeringens argument för att medlemsstaterna inte skulle vara bundna av rättsakten var i första hand av rättslig karaktär. Artikel 255 i EG-fördraget talar om parlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Begreppsmässigt är en sådan handling, efter det att den överlämnats till en medlemsstat, medlemsstatens handling. Det argumentet stöds av vad som var allmänt erkänt på grund av förklaring 35 till Amsterdamfördraget, nämligen att handlingar som lämnats in från medlemsstaterna till en institution utgör institutionens handlingar. Omvänt bör därför handlingar som institutionerna lämnar över till en medlemsstat anses vara medlemsstatens handlingar. Eftersom artikel 255 i EG-fördraget återfinns bland de institutionella bestämmelserna ger den bara stöd för att reglera frågor om utlämnande från institutionerna av institutionernas handlingar.

Regeringen bedömde att lojalitetsplikten, varken som den allmänt följer av artikel 10 i EG-fördraget eller som den kommit till uttryck i ingressen till förordningen, skulle få någon effekt för svenska nationella regler. Trots det menade regeringen att förslaget var ägnat att inge osäkerhet huruvida tillämpningsområdet verkligen var begränsat till EU:s institutioner. För att undanröja varje tvivel om att rättsakten utgjorde handlingsregler enbart för institutionerna, ansåg regeringen att den borde utformas som ett *beslut* riktat till dessa. Redan från början fanns emellertid mycket litet stöd för denna svenska linje. Regeringen fick därmed inrikta sig på

att se till att innehållet i rättsakten gav tillräckliga garantier till skydd för den svenska offentlighetsprincipen. Skr. 2001/02:110

Sverige skulle också försöka få till stånd en ändring så att beskrivningen av innebörden av lojalitetsplikten som den angetts i förslagets ingress skulle strykas, liksom stadgandet om effekt och bundenhet. Lojalitetsplikten i förhållande till institutionernas beslut i enskilda utlämnande frågor skulle i tillräcklig mån tillgodoses genom tillämpning av de svenska bestämmelserna om sekretess.

6.2 Allmän princip och tillgångsberättigade

I den grundläggande bestämmelsen om tillgång till handlingar föreslog kommissionen att en rätt till *största möjliga* tillgång till handlingar skulle tillkomma unionsmedborgare och fysiska och juridiska personer som är bosatta eller har sitt säte registrerat i en medlemsstat, dock med de begränsningar som angavs i särskilt angivna undantag.

Regeringen tyckte att det måste framgå klarare att offentlighet skulle vara huvudregeln och att restriktioner måste tillämpas restriktivt. Det borde bland annat ske genom att orden "största möjliga" ströks, eftersom de antydde att det kunde finnas godtagbara skäl för att inte ge tillgång till handlingar trots att inga särskilt angivna undantag var tillämpliga. En enklare skrivning om en rätt till tillgång till handlingar skulle ge bättre uttryck för att det förelåg en grundläggande presumtion för offentlighet.

Sverige skulle verka för att även personer bosatta utanför unionen kan få del av handlingar från institutionerna, vilket var särskilt angeläget när det gäller personer i ansökarländerna och i EFTA-staterna.

6.3 Tillämpningsområde och definitioner

Enligt förslaget skulle förordningen tillämpas för dokument som finns hos en institution. Härmed avsågs dokument som upprättats av institutionen eller härrör från tredje parter, och som innehas av institutionen. Rätten att ta del av inkomna handlingar skulle enbart gälla handlingar som kommer in efter det att förordningen trätt i kraft. Vidare skulle förordningen inte tillämpas för dokument som redan offentliggjorts eller finns tillgängliga för allmänheten på något annat sätt eller då det finns särskilda föreskrifter om handlingar.

Regeringen ville se en omformulering av de föreslagna reglerna så att stod klart att reglerna var begränsade till att gälla institutionernas hantering av framställningar om tillgång till handlingar som finns hos institutionerna. Regeringen ansåg att reglerna skulle vara tillämpliga även på handlingar som kommit in till institutionerna före antagandet av de nya reglerna, men kunde acceptera att särskild hänsyn tas till att sådana handlingar kan ha lämnats in under förutsättning av sekretess eller annars i förlitan på att de inte skulle komma att lämnas ut med stöd av tidigare gällande regler. När det gällde alternativa möjligheter att få tillgång till handlingar fanns principiella invändningar från svenskt håll. För det första måste det finnas möjlighet att ta del av handlingar i originalversionen. För det andra var det oacceptabelt att en sökande i vissa fall skulle vara

hänvisade till att köpa handlingarna på annat håll till ett dyrare pris jämfört med vad det skulle kosta att få del av dem direkt från institutionen. Regeringen var också kritisk mot undantaget som föreslogs när det gällde särskilda föreskrifter om handlingar eftersom det var oklart om det kunde innefatta undantag i inskränkande riktning, något som inte kunde accepteras.

Tillämpningsområdet för förordningen skulle enligt kommissionen omfatta alla handlingar som innehas av en institution. En handling, enligt kommissionens definition av begreppet, är allt innehåll, oberoende av medium, men endast administrativa handlingar skulle omfattas, dvs. handlingar som gäller ett område som har samband med den politik, de åtgärder och de beslut som hör till institutionens kompetensområde. Texter "för internt bruk" skulle också falla utanför begreppet.

Regeringen var kritisk till kommissionens definition. Den ansåg att definitionen måste klargöra att det är uppgifterna eller innehållet i handlingen som är det centrala i offentlighetshänseende. Vidare var det oacceptabelt att endast så kallade administrativa handlingar omfattades av tillämpningsområdet när det gäller handlingar som upprättas av en institution. Undantaget för texter för internt bruk kunde ge utrymme för godtyckliga bedömningar, varför regeringen hävdade att åtminstone handlingar som sprids i någon vidare omfattning måste omfattas av tillämpningsområdet.

Kommissionen föreslog inte någon utvidgning av tillämpningsområdet utöver de tre institutioner som anges i artikel 255 i EG-fördraget. Sverige skulle ändå verka för att reglerna skulle göras tillämpliga även för övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan, till exempel EG-domstolen. För att det skulle kunna ske utan direkt fördragsstöd skulle krävas att kommissionen avgav ett förslag av den innebörden med stöd av artikel 308 i EG-fördraget.

6.4 Undantag

Kommissionens förslag till begränsningar i handlingsoffentligheten (sekretessundantag) var utformat som en obligatorisk skyldighet för institutionerna att vägra lämna ut handlingar om ett spridande av dem avsevärt kan skada skyddet för ett antal uppräknade intressen.

Skyddsintressena var uppdelade i fyra kategorier:

- a) det allmänna samhällsintresset,
- b) respekten för privatlivet och den enskilde,
- c) företagshemligheter och ett företags ekonomiska intresse samt
- d) konfidentialitet som begärts av den tredje part som givit handlingen eller upplysningarna i handlingen eller som krävs enligt lagstiftningen i medlemsstaten ifråga.

Inskränkningarna tog enligt förslaget sikte på ett förbud att lämna ut dokument, inte informationen i sig i handlingarna. Det hade varit bättre, bl.a. för tolkningen av maskningsbestämmelsen, om begränsningarna avsett informationen eller uppgifterna som sådana i handlingarna.

Beträffande skyddsintressena under a) - c) uppräknades ett antal särskilt angivna exempel på kategorier av information och handlingar som skulle kunna hemlighållas, varav några var främmande för ett svenskt

synsätt, t.ex. stabiliteten i gemenskapens rättsordning, institutionernas effektiva funktion och de rättsliga förfarandena. Ett särskilt problem var att flera av de angivna exemplen egentligen inte utgjordes av skyddsvärda intressen utan av exempel på olika typer av handlingar utan referens till deras innehåll.

Regeringen ansåg att skyddsintressena ”stabiliteten i gemenskapens rättsordning”, ”de rättsliga förfarandena” och ”institutionernas effektiva funktion” skulle strykas. Den sistnämnda sekretessgrunden var principiellt mycket svår att acceptera för Sverige. Ett sådant skyddsintresse borde generellt sett stå tillbaka för allmänhetens insynsintresse och borde enligt regeringens mening ges ett begränsat skydd genom undantag för arbetsmaterial i definitionen av begreppet handling. När det gällde skyddet för rättsliga förfaranden ansåg regeringen att som skyddsintresse kunde accepteras ”partsställning i rättsliga processer”, men i övrigt borde uppgifter som hänför sig till sådana processer kunna skyddas endast inom ramen för övriga accepterade intressen.

De uppräknade sekretessskyddsintressena var allmänt hållna. Själva grundintressena som angavs under a) – c) var acceptabla, men metoden att ange vissa uppgifts- och handlingskategorier samt förfaranden (rättsliga förfaranden, inspektioner och överträdelseförfaranden) som särskilt skyddsvärda i sig ifrågasattes av regeringen. Sverige kunde inte acceptera att uppräknningen av skyddsintressen inte var uttömmande. Samtliga sekretessbestämmelser måste formuleras om så att det klart framgick vilket intresse som skall skyddas samt i hög detaljgrad vilka typer av uppgifter som kunde komma ifråga för ett sådant skydd.

Skaderekvisitet var enligt förslaget gemensamt för sekretessbedömningarna i samtliga fall. Någon indikation på att det skulle tillämpas av institutionerna med utgångspunkt från en presumtion för offentlighet ges inte i texten på något annat sätt än att det angavs att rättighetsinnehavarna skall ha vidast möjliga tillgång till handlingarna. Det var enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt med ett gemensamt utformat skaderekvisit. Det borde anges vilka uppgifter som typiskt sett måste betraktas som mer respektive mindre känsliga, vilket borde ske genom att skaderekvisitet utformades så att det angav olika grader av sekretess för skilda typer av uppgifter.

När det gällde skyddet för begärd konfidentialitet, var den svenska utgångspunkten att ett sådant sekretessskyddsintresse inte kunde vara självständigt eftersom det skulle strida mot grunderna för att överhuvudtaget ha en offentlighetsprincip. Tanken att den som utställer ett dokument skall kunna kontrollera dess utlämnande från mottagaren var främmande för Sverige. Det innebar inte att Sverige inte erkände att sådana önskemål kan ha ett legitimt berättigande i vissa begränsade fall, exempelvis när en person lämnar känsliga personuppgifter i en förtroendesituation eller när det internationella samarbetet skulle skadas genom att ett alltför frikostigt utlämnande av uppgifter som lämnats i förtroende skulle leda till att framtida uppgiftslämnande stryps. De fall som kunde motivera en sådan legitim ”originator control” över uppgifter borde regleras inom ramen för övriga materiella sekretessbestämmelser och skaderekvisit. Det enda undantaget från denna princip som måste godtas var att en *medlemsstat* kan ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling från den staten till tredje man utan medgivande från medlems-

6.5 Behandlingen av ansökningar om att få del av handlingar

Enligt förslaget skulle en ansökan om att få del av en handling ske skriftligen och vara tillräckligt utförlig för att göra det möjligt för institutionen att identifiera handlingen. Om ansökningen avslogs helt eller delvis skulle sökanden ha rätt att ge in en bekräftande ansökan till institutionen. Detta skulle innebära att det dåvarande systemet med en tvåstegsprövning inom institutionen behölls. Om svar inte lämnades inom den angivna perioden om en månad skulle det betraktas som ett avslag som gav sökanden rätt att ge in en bekräftande ansökan. Motsvarande passivitet från institutionens sida genom att underlåta att svara på en bekräftande ansökan skulle däremot betraktas som ett positivt beslut, dvs. att handlingen skulle lämnas ut. I fall av upprepade ansökningar eller ansökningar om utfående av omfattande handlingar föreslog kommissionen att institutionen skulle finna en rimlig lösning i samråd med sökanden.

När det gällde kravet på att ansökningar skulle vara tillräckligt preciserade ansåg den svenska regeringen att det var acceptabelt under förutsättning att de föreslagna offentliga registren var tillräckligt informativa. Regeringen tyckte inte att den föreslagna lösningen när det gällde omfattande handlingar eller upprepade ansökningar var acceptabel. I stället borde mycket besvärliga ansökningar få ta den tid de kräver och bestämmelsen ses i relation till maximitidgränserna för behandling av ansökningar. En annan brist i förslaget var att det inte angavs vilken rättsföljd som inträdde då en rimlig lösning inte kunde nås eller inte uppfattades som acceptabel av sökanden. Upprepade framställningar borde inte kunna avvisas på grund av att de besvarats tidigare. Regeringen ansåg att förslaget gav utrymme för alltför långa handläggningstider. Om handläggningstiderna inte kunde kortas ned kunde enligt regeringen reglerna förbättras genom att de kompletterades med ett grundläggande krav på snabb hantering. Förslaget borde också kompletteras med bestämmelser om serviceskyldighet, bland annat en skyldighet att hjälpa sökanden tillrätta och hjälpa denne till rätt instans om ansökan hamnat fel. När det gällde förslaget att avsaknaden av ett beslut från institutionen sida på en bekräftande ansökning skulle betraktas som ett för sökanden positivt beslut ansåg regeringen att det var oacceptabelt att låta ett sekretessskyddsintresse skadas på grund av institutionens passivitet. Möjligen kunde det accepteras i fall då skadan enbart drabbade institutionen själv utan direkt återverkning på en medlemsstat eller en enskild.

6.6 Utlämnande av handlingar

Kommissionens förslag innebar att utlämnande av en handling skulle ske antingen genom uppvisande på plats eller genom att en kopia lämnades ut, i båda fallen i den av sökanden önskade, befintliga språkversionen. Ersättning för kostnaden för utfående av handlingen skulle få avkrävas

sökanden. Om endast en del av handlingen omfattades av ett undantag skulle en ”version med vissa uteslutningar” tillhandahållas. Skr. 2001/02:110

Regeringen ansåg att det skulle förtydligas att det är sökanden som skall ha rätt att välja formen för utlämnade, dvs. på stället eller i form av en kopia. Vidare efterlyste regeringen ett förtydligande av vad som avsågs med begreppet kopia; om det omfattade såväl utlämnande i pappersform som elektroniskt utlämnande. Avgifter för utfående av kopior måste baseras på en självkostnadsprincip och det måste framgå att utlämnande på stället skulle vara gratis. Bestämmelsen om utlämnade av delar av handlingar som i övrigt var hemliga välkomnades av den svenska regeringen, men utformningen av bestämmelsen borde ta sikte på så kallad maskning av enskilda uppgifter, inte att större delar av ett dokument redigerades bort.

6.7 Upphovsrätt

Kommissionens förslag innehöll en bestämmelse med förbud för den som fått del av en handling att mångfaldiga den i kommersiellt syfte eller utnyttja den ekonomiskt på något annat sätt utan förhandstillstånd av rättighetshavaren.

Regeringen var kritisk till förslaget i denna del och krävde ett klagörande av vilken rättsföljd som kunde inträda om en person som fått en handling bryter mot förbudet. Enligt svenska regler om offentlighet och upphovsrätt gäller att det förhållandet att en person fått del av en allmän handling inte i sig medför någon rätt att använda den på visst sätt. Det vore ur svensk synvinkel bättre om samma princip slogs fast i förordningen. När det gällde handlingar som upprättas av institutionerna ansåg regeringen att dessa borde fritt kunna få vidare spridas även för kommersiella ändamål, exempelvis genom att publiceras i dagstidningar.

6.8 Information och register

Kommissionen föreslog att varje institution dels skulle vidta nödvändiga åtgärder för att upplysa allmänheten om dess rättigheter enligt förordningen, dels ställa ett register över handlingar till förfogande.

Regeringen stödde regeln om informationsskyldighet och välkomnade regeln om ett offentligt register. När det gällde registret ansåg regeringen att bestämmelsen måste kompletteras genom att mer noggrant ange vilka uppgifter om en handling som skall anges, exempelvis uppgifter om innehåll i handlingen och diarie- eller referensnummer, och hur handlingen skall tillhandahållas allmänheten. Vidare måste det klart framgå att registren också skall referera till hemliga handlingar och till såväl till institutionen inkomna som av institutionen upprättade handlingar. Regeringen ansåg också att det måste säkerställas att institutionerna aktivt bidrar till att ändra attityden hos de anställda när det gäller offentlighet och insyn, bland annat genom utbildning. Vidare borde regler om dokumentationsskyldighet, arkivering och gallring antingen inarbetas eller hänvisas till.

Riksdagens konstitutionsutskott (KU) avgav den 21 november 2000 ett yttrande över kommissionens förslag till EU-nämnden (Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU3y). Utskottet konstaterade att kommissionens förslag var präglad av att olika förvaltningskulturer och förvaltnings-traditioner bryts mot varandra och noterade att ståndpunkterna i regeringens ståndpunktspromemoria låg väl i linje med utskottets uppfattning. Utskottet ansåg att särskilt tre aspekter av förslaget var av stort värde. Det gällde skyldigheten för institutionerna att registrera handlingar. Det gällde vidare det förhållandet att även handlingar som ges in till institutionerna omfattades av förslaget. Det gällde slutligen förslaget i den del det avsåg utlämnande av handlingar, som innehåller hemliga uppgifter, med dessa uppgifter uteslutna (yttrandet s. 23). Utskottet framhöll betydelsen av att en begäran om att få tillgång till en handling leder till en sekretessprövning där en bedömning görs av den skada som ett utlämnande skulle kunna leda till. Kategorier av handlingar får inte a priori undantas från en sådan prövning. Utskottet utgick från att rådets beslut den 14 augusti 2000 om vissa handlingar som rör försvars- och säkerhetspolitiken inte kom att vara styrande för det fortsatta arbetet med rättsakten. Utskottet ville också erinra om den fundamentala betydelsen av att rättsakten inte påverkar nationell lagstiftning och om de överväganden som gjordes vid ändringen av svensk grundlag inför anslutningen till EU. Adressaterna för förpliktelserna var institutionerna, och den rätt till tillgång till information som gäller enligt nationell lag kan därför inte påverkas (s. 24).

7 Europaparlamentets inställning till kommissionens förslag

Europaparlamentet påbörjade officiellt arbetet med att utforma sitt ställningstagande när det gällde utformningen av rättsakten genom resolutionen som föregicks av Maj-Lis Lööws rapport i januari 1999 (se ovan avsnitt 5.2). Parlamentet antog den 16 november 2000 ett preliminärt yttrande över kommissionens förslag efter debatt i plenum. Till grund för detta låg rapportörens betänkande, den så kallade Cashmanrapporten. Det slutliga yttrandet antogs den 3 maj 2001 och innebar att den kompromiss-text som arbetades fram under det svenska ordförandeskapet antogs av parlamentet. Det preliminära yttrandet innehöll en lång rad förslag till ändringar i kommissionens förslag.

Publicering av handlingar

En principiell skillnad mellan kommissionens förslag och Europaparlamentets preliminära inställning var att parlamentet ansåg att inte endast enskildas rätt att begära att få ta del av handlingar borde regleras i förordningen utan även institutionernas skyldighet att aktivt offentliggöra handlingar. Det skulle ske genom att handlingar, främst på lagstiftnings-

området, i ökad omfattning skulle publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och att de skulle göras direkt tillgängliga för allmänheten genom det offentliga register med referenser till handlingar som kommissionen föreslog.

Skr. 2001/02:110

Förhållandet mellan rättsakten och nationell lagstiftning

När det gällde förhållandet mellan institutionerna och medlemsstaterna accepterade Europaparlamentet att rättsakten gavs formen av en förordning, men reglerna skulle inte påverka medlemsstaternas rätt att ge tillgång till handlingar i enlighet med nationell lagstiftning. Om en ansökan till en medlemsstat om att få del av en handling rörde en handling som klassificerats av en institution och medlemsstaten avsåg att lämna ut handlingen skulle den underrätta institutionen innan ett slutligt beslut fattades i utlämnandefrågan.

Tillgångsberättigade

Europaparlamentet ville utsträcka rätten att ta del av handlingar till att gälla även andra än EU-medborgare, något som emellertid skulle vara frivilligt för institutionerna att föreskriva.

Handlingsbegreppet

I sitt preliminära ställningstagande ansåg Europaparlamentet att begreppet handling inte skulle inbegripa informell information i form av skrivna meddelanden som utgjorde personliga åsikter eller som syftade till ett fritt meningsutbyte inom institutionerna.

Klassificering

Om en institution vill begränsa tillgången till en handling måste den enligt Europaparlamentet klassificera handlingen inom en viss angiven tid, annars måste handlingen lämnas ut om det inte rår exceptionella förhållanden. Sådana klassificeringar skulle omprövas och de flesta handlingar skulle få hemlighållas i högst 30 år.

Undantag

Europaparlamentet ville korta listan över sekretessundantag väsentligt. Till de skyddsintressen som borde strykas i kommissionens förslag hörde "institutionernas effektiva funktion", "stabiliteten i gemenskapens rättsordning", "inspektioner, undersökningar och revisioner", "de rättsliga förfarandena", "överträdelseförfaranden" och "finansiella eller ekonomiska intressen". Sekretess till skydd för det allmänna samhällsintresset skulle vara fakultativt, liksom skyddet för affärshemligheter, medan det skulle gälla ett obligatoriskt skydd för enskildas privatliv i den mån ett offentliggörande skulle strida mot det lagstadgade skyddet av den enskildes privatliv. Ett skaderekvisit skulle tillämpas när det gällde skyddet för

det allmänna samhällsintresset, medan skyddet för affärshemligheter (vilket begrepp inte närmare definierades i Europaparlamentets preliminära yttrande) skulle skyddas i den mån dessa vägde tyngre än allmänna och enskilda intressen av offentliggörande. Skr. 2001/02:110

Tredjepartshandlingar

Europaparlamentet ansåg att en medlemsstat eller tredje part som ger in en handling till en institution skulle ange om handlingen helt eller delvis var hemlig och i så fall ange enligt vilken sekretessgrund i rättsakten. Om institutionen beslutade att lämna ut handlingen mot ingivarens vilja skulle institutionen ge ingivaren tillfälle att ansöka om interimistiska åtgärder vid EG-domstolen.

Parlamentarisk kontroll

Europaparlamentet hävdade att det borde säkerställas att det skedde en parlamentarisk kontroll av handlingar som vägrats utlämnade från institutionerna genom att ett särskilt parlamentsorgan informerades härom.

Kommissionens reaktion

Kommissionen, som närvarade vid debatten i Europaparlamentet om det preliminära yttrandet, ställde sig avvisande till de flesta av parlamentets ändringsförslag. En viss acceptans uttalades dock, exempelvis för att reglerna skulle gälla andra än EU-medborgare.

8 Förhandlingsarbetet före det svenska ordförandeskapet

8.1 De allmänna förutsättningarna för förhandlingarna

Enligt artikel 255 i EG-fördraget skulle rättsakten om handlingsoffentlighet antas i enlighet med förfarandet i artikel 251, det så kallade medbeslutandeförfarandet. Reglerna för detta anger förhandlingsarbetets yttre ramar och innebär följande. Kommissionen lägger fram ett förslag för Europaparlamentet och rådet. Efter att ha inhämtat parlamentets yttrande får rådet med kvalificerad majoritet (minst 62 av totalt 87 röster, jfr artikel 205 i EG-fördraget), om det godkänner alla ändringar i Europaparlamentets yttrande, anta det på så sätt ändrade förslaget till rättsakt. Om rådet inte accepterar parlamentets ändrade förslag skall rådet med kvalificerad majoritet anta en gemensam ståndpunkt. Förfarande går i sådant fall från den fas som betecknas som den första läsningen till den andra läsningen genom följande förfarande. Den gemensamma ståndpunkten delges parlamentet tillsammans med kommissionens ståndpunkt. Inom tre månader i) godkänner parlamentet den gemensamma ståndpunkten, varvid rättsakten anses antagen i enlighet med denna ståndpunkt, ii) avvisar den med absolut majoritet, varvid förslaget anses som icke antaget eller iii) med

en absolut majoritet föreslår ändringar i den gemensamma ståndpunkten. I det sistnämnda fallet skall den ändrade texten lämnas till rådet och kommissionen för yttrande. Om rådet inom tre månader med kvalificerad majoritet godkänner alla parlamentets ändringsförslag anses rättsakten antagen i form av den på så sätt ändrade gemensamma ståndpunkten; rådet skall dock besluta enhälligt om ändringar som kommissionen har avstyrkt. Om rådet inte godkänner alla ändringar skall förlikning inledas mellan rådet och parlamentet. Kommissionen deltar i förlikningskommittén och har rollen som medlare mellan de två andra institutionerna. Om förlikningen misslyckas anses den föreslagna rättsakten som icke antagen. I ett sådant läge får kommissionen utarbeta ett nytt förslag och beslutsprocessen börjar om.

I det följande beskrivs förhandlingarna som ledde fram till antagandet av förordningen om handlingsoffentlighet.

8.2 Portugals ordförandeskap första halvåret 2000

Kommissionen avgav sitt förslag till förordning genom beslut den 26 januari 2000, dvs. i början av det portugisiska ordförandeskapet. Härigenom inleddes Europaparlamentets arbete inom ramen för den första läsningen att avfatta ett yttrande över förslaget. Yttrandet, som skulle ta formen av ett av parlamentet antaget betänkande, förbereddes i utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter med särskilt bistånd från utskottet för konstitutionella frågor. De båda utskotten utsåg varsin rapportör för frågan. Frågan om rapportörskap blev avklarad först i slutet av sommaren 2000.

Formellt sett är rådets roll i denna fas att avvakta parlamentets yttrande för att därefter ta ställning till eventuella ändringsförslag från parlamentet, men i praktiken kan inte rådet avvakta till dess med att påbörja diskussionerna om sin inställning till förslaget. Förhandlingarna inom rådet påbörjades således under portugisiskt ordförandeskap direkt efter att kommissionen lämnat sitt förslag. Förhandlingarna bedrevs enbart på tjänstemannanivå i den ansvariga rådsarbetsgruppen (Informationsgruppen) under Portugals ordförandeskap. Diskussionerna ledde fram till ett klargörande av medlemsstaternas inledande ställningstaganden till kommissionens förslag men inte till konsensus i någon fråga av större vikt.

8.3 Frankrikes ordförandeskap andra halvåret 2000

Målet för det franska ordförandeskapet var att rådet skulle enas om en gemensam ståndpunkt, alternativt anta rättsakten i slutet av november 2000. Ett formellt rådsbeslut i något sådant avseende kunde teoretiskt vara möjligt om Europaparlamentet dessförinnan antagit ett slutligt yttrande över kommissionens förordningsförslag.

Det franska ordförandeskapet inleddes med ett, enligt svensk uppfattning, olyckligt beslut av rådet om inskränkning av tillämpningsområdet för rådets dåvarande regler om handlingsoffentlighet (rådets beslut 93/731 EG). Rådet beslutade den 14 augusti 2000 att handlingar som enligt rådets säkerhetsskyddsbestämmelser klassificerats som TRES

SECRET/TOP SECRET, SECRET eller CONFIDENTIEL inte skulle omfattas av tillämpningsområdet och att det inte heller skulle få göras hänvisningar i rådets offentliga register till sådana handlingar (rådets beslut 2000/527/EG). Även om rådets förutvarande regler om handlings-offentlighet inte omfattade inkomna handlingar innebar detta beslut en oacceptabel inskränkning av offentligheten hos rådet. Sverige, liksom Finland och Nederländerna, röstade mot beslutet. I oktober 2000 stämde såväl Nederländerna¹¹ som Europaparlamentet¹² rådet för beslutet inför EG-domstolen, för brott mot artikel 255 i EG-fördraget.

Den 18 september 2000 anordnade Europaparlamentet ett seminarium om tillgång till handlingar från EU:s institutioner. I seminariet deltog bland annat företrädare för Europaparlamentet, kommissionen, rådssekreteriatet, allmänheten och medlemsstaterna. Statsrådet Britta Lejon höll ett anförande där hon förklarade den svenska inställningen till förordningsförslaget och framförde kritik mot rådets beslut att undanta säkerhetsklassificerade handlingar från tillämpningen av dåvarande regelverk.

Under det franska ordförandeskapet fortsatte förhandlingarna om rättsakten inom rådet på arbetsgrupp-nivå. Förhandlingar ägde också rum vid två tillfällen i de ständiga representanternas kommitté (Coreper). Det stod snart klart att det fanns en mängd viktiga frågor i vilka medlemsstaterna hade vitt skilda uppfattningar. De frågor som var svårast att enas om var vilka konsekvenser förordningen skulle ha för nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet, omfattningen av sekretessbegränsningarna, hanteringen av känsliga handlingar och tredjepartshandlingar samt vilka handlingar som genom definitionen av handlingsbegreppet skulle omfattas av tillämpningsområdet för reglerna.

Det franska ordförandeskapet valde att koncentrera sig på vissa problemområden genom att närmare undersöka vad medlemsstaterna ansåg när det gällde några frågor. Frågorna hade formulerats med utgångspunkt från den rapport som Europaparlamentets ansvariga utskott (utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter) hade utarbetat och som låg till grund för parlamentets preliminära yttrande den 16 november 2000. De rörde följande områden.

1. *Förhandsklassificering*, dvs. huruvida institutionerna för varje handling skulle ange om den var hemlig eller inte så snart den är upprättad eller inkommen. En sådan förhandsklassificering skulle inte vara helt bindande: Om handlingen hemligstämplats skulle en ny prövning av hur känsligt innehållet var när handlingen begärs utlämnad, men om handlingen inte var hemligstämplad kunde den förvägras sökanden endast i exceptionella fall. 2. *Hanteringen av ansökningar om att få del av så kallade känsliga handlingar*. 3. *Förordningens tillämplighet i medlemsstaterna*. 4. *Utlämnande av handlingar från tredje parter*.

När det gällde frågan om vilka konsekvenser förordningen skulle ha för nationella regler om handlingsoffentlighet diskuterades under det franska ordförandeskapet flera möjligheter. Trots att ingen medlemsstat var intresserad av att arbeta för en allmän harmonisering av offentlighetssystemen i de olika länderna var en viktig utgångspunkt bland en majoritet av medlemsstaterna att frågor om utlämnande av handlingar

¹¹ Mål C-369/00 Nederländerna mot rådet. Talan återkallades i december 2001.

¹² Mål C-387/00 Europaparlamentet mot rådet.

från institutionerna skall behandlas på samma sätt oavsett om handlingarna begärs ut från en medlemsstat eller en institution. Dessa medlemsstater ansåg att man måste arbeta för en enhetlig tillämpning av reglerna och mot möjligheter till "forum shopping". Journalistenmålet¹³ åberopades ofta av dem som ett exempel på att tillämpning av nationella regler kunde leda till stora skillnader i bedömningen jämfört med institutionernas tillämpning av sina offentlighetsregler.

Lojalitetsplikten i enlighet med artikel 10 i EG-fördraget måste också säkerställas enligt majoritetens uppfattning. Det första alternativet vilket stöddes av Sverige och som lades till grund för diskussionen hade som utgångspunkt att bestämmelserna skulle tillämpas endast av institutionerna och således inte påverka utlämnandefrågor i medlemsstaterna. Den andra möjligheten var att föreskriva att ansökningar om att få del av handlingar som inkommit till en medlemsstat från en institution skulle hänskjutas till institutionen eller att beslutet i sådana fall skulle fattas av medlemsstaten efter överenskommelse med institutionen.

I inledningen av det franska ordförandeskapet fanns en kvalificerad majoritet för ståndpunkten att nationell rätt inte skulle tillämpas när det gällde ansökningar hos medlemsstaternas myndigheter om att få del av handlingar som finns där och som härrör från institutionerna. Det kom ändå som en överraskning när en majoritet av medlemsstaterna visade sig föredra att en sådan ansökan skulle vidarebefordras till den institution varifrån handlingen härrör, utom i fall då handlingen redan lämnats ut av institutionen i fråga. Detta innebar att medlemsstaterna överhuvudtaget inte skulle tillåtas att pröva ansökningar om att få del av EU-handlingar som finns hos dem, varken med stöd av nationella regler eller genom tillämpning av de materiella bestämmelserna i rättsakten. En minoritet bland medlemsstaterna (tillräckligt stor för att rösterna sammantaget skulle kunna blockera majoriteten i denna fråga), mobiliserade sig mot en sådan lösning. Minoriteten ville hellre diskutera en kompromiss som kunde innefatta att en medlemsstat skulle inhämta ett yttrande från den berörda institutionen, i ljuset av vilket medlemsstaten skulle fatta sitt beslut. Till denna minoritet hörde Sverige.

Det franska ordförandeskapet insåg att frågan inte skulle kunna lösas utan kompromiss. Efter den avslutande diskussionen i Coreper den 20 december 2000 drog ordförandeskapet slutsatsen att förutsättningar borde föreligga för rådet att uppnå ett beslut om ett enhetligt system, möjligtvis bestående av någon typ av nationell regeltillämpning med inslag av konsultationer med berörda institutioner.

Förhandlingarna under det franska ordförandeskapet präglades starkt av diskussionen om hur så kallade känsliga handlingar skulle hanteras. Kommissionens förslag behandlade inte denna fråga överhuvudtaget, men den aktualiserades på grund av rådets beslut (2000/527/EG) den 14 augusti 2000 att från tillämpningsområdet för rådets dåvarande bestämmelser om handlingsoffentlighet undanta vissa handlingar som klassificerats enligt rådets säkerhetsbestämmelser.

Den svenska inställningen i denna fråga var följande. Sverige motsatte sig att ett undantag från tillämpningsområdet skulle göras beträffande en hel kategori av handlingar. Det fanns ingen rättslig grund i EG-fördraget

¹³ Mål T-174/95 Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. I-2289.

att undanta handlingar som rör något särskilt område inom någon av de tre pelarna från förordningen. De handlingar som är känsliga och som måste hemlighållas skulle skyddas genom sekretessbestämmelser. En särskild ordning för prövning av utlämnandeärenden kunde emellertid accepteras. När det gällde handlingar som inlämnats av tredje part kunde Sverige acceptera att ingivarens klassificering av handlingen var avgörande för att handlingen föll inom den kategori som skulle prövas i särskild ordning.

Det fanns en uttalad vilja bland de flesta andra medlemsstater att ge känsliga handlingar ett särskilt starkt skydd. Majoriteten av medlemsstaterna ville emellertid inte gå så långt som att utesluta dem helt från tillämpningsområdet för förordningen, förutsatt att garantier gavs genom att kringgärda hanteringen av frågor som rör sådana handlingar med särskilda restriktioner. Diskussionen om vilka handlingar som skulle definieras som känsliga rörde dels vilka politikområden som skulle omfattas, dels hur klassificeringsbestämmelserna i institutionernas regler om säkerhetsskydd skulle påverka definitionen. En särskild fråga var i vilken utsträckning den som lämnade in en känslig handling till en institution skulle ha möjlighet att påverka beslutet huruvida den skulle lämnas ut från institutionen. Vidare diskuterades om referenser till känsliga handlingar skulle finnas i de offentliga registren. Vid slutet av det franska ordförandeskapet återstod de flesta av dessa frågor att lösa.

Tredjepartshandlingar, dvs. handlingar som lämnats in av en tredje part till en institution, blev föremål för särskilda diskussioner. En utgångspunkt var förklaring 35 till Amsterdamfördraget, enligt vilken medlemsstaterna i förhållande till rådet och kommissionen skulle ha rätt att begära att handlingar som lämnades in till en institution från dem inte skulle lämnas ut. På grund härav och fokuseringen kring känsliga handlingar, kom det under det franska ordförandeskapet att inom rådet utmejslas skilda uppfattningar när det gällde olika typer av tredjepartshandlingar. En klar majoritet föredrog att låta tredje part alltid ha vetorätt när det gällde om handlingen skulle lämnas ut eller inte. Många medlemsstater kunde emellertid tänka sig att när det gällde andra tredjepartshandlingar än känsliga handlingar och medlemsstatshandlingar skulle något slags konsultationsförfarande kunna ersätta vetorätten.

När det gällde förslaget om förhandsklassificering i enlighet med Europaparlamentets preliminära yttrande ansåg rådets majoritet att en obligatorisk systematisk klassificering av alla handlingar inte var en lämplig lösning. Sverige var helt emot en sådan ordning eftersom det skulle strida mot principen att en självständig bedömning skall göras i varje enskilt ärende om utlämnande av en handling.

En av de svårare frågorna inom rådet rörde vilka sekretessundantag som skulle tillåtas och hur skaderekvisiten skulle vara utformade. En avvägning måste också ske när det gällde förhållandet mellan vad som skulle utgöra reglernas tillämpningsområde och vad som skulle kunna undantas genom sekretess. Diskussionen inom rådet under det franska ordförandeskapet syftade å ena sidan till att klargöra vilka handlingar som per definition skulle ingå i tillämpningsområdet såsom upprättade handlingar med undantag för sådant som borde betraktas som arbetsmaterial. Å andra sidan skulle avvägas i vilken utsträckning interna handlingar skulle kunna innehållas genom sekretessbestämmelser.

Enighet rådde om att vissa intressen måste skyddas genom sekretessundantag, exempelvis personlig integritet, ekonomiska intressen och vissa allmänna intressen, som internationella relationer och allmän säkerhet. En majoritet förespråkade ett starkt skydd för överträdelseförfaranden och rättstjänstutlåtande som särskilda skyddsintressen. Undantagen skulle vara villkorade av att ett utlämnade kunde eller skulle undergräva skyddet för ett av skyddsintressena.

Effektiviteten i beslutsfattandet angavs som ett särskilt skyddsintresse i kommissionens förslag. Diskussionen under det franska ordförandeskapet om utformningen av detta hängde nära samman med definitionen av de handlingar som skulle falla inom tillämpningsområdet för förordningen. En majoritet ville se ett skydd för beslutsprocessen kopplat till ett undantag i definitionen av handlingar för handlingar som ännu inte färdigställts eller som syftade till interna preliminära diskussioner inom institutionen.

En av svårigheterna för det franska ordförandeskapet var att Europaparlamentet dröjde med sitt yttrande över kommissionens förslag. Detta dröjsmål försvårade arbetet med att försöka jämkna de båda institutionernas ståndpunkter. När parlamentets yttrande väl antogs den 16 november 2000 var det endast av preliminär karaktär. Därmed omöjliggjordes för rådet att formellt anta en gemensam ståndpunkt. Eftersom tiden var knapp stod det klart att den första läsningen av förslaget inte skulle hinna avslutas under det första halvåret 2000.

9 Det svenska ordförandeskapet

9.1 Förberedelser och organisation

De allmänna förberedelserna för det svenska ordförandeskapet det första halvåret 2001 påbörjades flera år dessförinnan. När det gällde rättsakten om handlingsoffentlighet kunde en närmare konkret planering av arbetsprogrammet göras först när det stod klart i vilket skede av förhandlingarna frågan ungefärligen skulle finna sig när ordförandeskapet började den 1 januari 2001. Den svenska regeringen förstod att det var troligt att Sverige skulle få komma att leda förhandlingarna i och med att kommissionens förslag lades så sent som i januari 2000. Till följd av händelseutvecklingen under de portugisiska och franska ordförandeskapen blev detta uppenbart. I och med att Europaparlamentet sköt upp sitt slutgiltiga yttrande efter debatt i plenum den 16 november 2000 stod det klart att det fanns en möjlighet att avsluta förhandlingarna inom ramen för en första läsning under det svenska ordförandeskapet, under förutsättning att parlamentet och rådet kunde enas om en kompromiss. Representanter för parlamentet uttalade sitt stöd för att försöka åstadkomma en kompromiss så snart som möjligt.

I rådet hörde förhandlingarna formellt sett hemma i Allmänna rådet, i vars arbete utrikesministrarna deltar. Inom Regeringskansliet hade Justitiedepartementet, under ledning av demokrati- och förvaltningsministern, huvudansvaret för sakfrågan. Samordningen och ledningen av ordförandeskapets arbete när det gällde dessa förhandlingar skedde i samförstånd

mellan Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Statsrådsberedningen. På tjänstemannanivå hörde förhandlingarna under Coreper II, dvs. den svenske ambassadören till EU ansvarade för Coreperförhandlingarna. På arbetsgrupp-nivå leddes förhandlingarna av en tjänsteman i Justitiedepartementet. Sammanlagt avdelades tre handläggare vid Justitiedepartementet och en vid Utrikesdepartementet att på heltid delta i förhandlingsarbetet. I organisationen ägnade härutöver sju till åtta personer vid Regeringskansliet och representationen i Bryssel mycket tid åt frågan. I förhållande till arbetsuppgiftens omfattning och betydelse rörde det sig ändå inte om en särskilt omfattande personalinsats från svensk sida i denna fråga.

De närmare detaljerna i arbetsprogrammet för förhandlingarna arbetades fram under hösten 2000. Riktlinjerna för arbetet var i huvuddrag följande. Rättsakten skulle vara antagen före utgången av tidsfristen enligt EG-fördraget den 1 maj 2001. Detta fick inte ske till priset av att nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet påverkades. Om en risk för sådana konsekvenser skulle uppstå var det bättre att arbetet fördröjdes, under förutsättning att en fördröjning skulle innebära mindre risk för en sådan påverkan. Arbetet med att leda förhandlingarna skulle syfta till att ena medlemsstaterna och Europaparlamentet kring en rättsakt som skulle vara begriplig, enkel att tillämpa och så öppenhetsvänlig som möjligt. Utgångspunkten skulle vara att alla kategorier av handlingar som finns hos en institution faller inom tillämpningsområdet för rättsakten. I arbetsprogrammet upprättades ett tidsschema som beskrev de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att rättsakten skulle antas före utgången av tidsfristen. Arbetsprogrammet innehöll också planerna för hur eventuella följdändringar på arbetsordningsnivå skulle hanteras om rättsakten antogs före ordförandeskapets slut.

Redan innan kommissionen lade sitt förslag påbörjade Sverige diskussioner med de inkommande ordförandeskapen om var i rådet förhandlingarna borde ske på arbetsgrupp-nivå. Den svenska uppfattningen, som delades av flera andra medlemsstater, var att det lämpligaste vore att upprätta en särskild *ad hoc* arbetsgrupp. Förhoppningen var att en sådan skulle besättas med representanter från medlemsstaterna som hade särskild sakkunskap i frågor som rör handlingsoffentlighet. Det portugisiska ordförandeskapet, som var det första att ta sig an förslaget, valde emellertid att lägga diskussionerna i arbetsgruppen för informationsfrågor (Informationsgruppen). I vanliga fall hanterar Informationsgruppen allmänna informationspolicyfrågor och bereder rådets beslut i ärenden om utlämnande av rådets handlingar. Det franska ordförandeskapet fann ingen anledning att ändra denna ordning när det tillträdde. När det var dags för det svenska ordförandeskapet ansåg regeringen att det inte fanns någon fördel med att på ett så sent stadium byta forum för förhandlingarna.

Efter diskussion med representationen i Bryssel rådde enighet om att frågan skulle diskuteras på tjänstemannanivå såväl i Coreper som i Informationsgruppen under det svenska ordförandeskapet och att det krävdes täta möten i båda dessa grupper. Mellan dessa förhandlingsrundor skulle informella diskussioner äga rum mellan representanter för rådet, Europaparlamentet och kommissionen, så kallade triloger, som skulle syfta till att närma rådets och parlamentets ståndpunkter. Regeringen

9.2 Utgångsläget vid ordförandeskapets början

De allmänna utgångspunkterna för förhandlingarna i inledningen av det svenska ordförandeskapet var att Europaparlamentets preliminära yttrande stod långt från vad någon medlemsstat i rådet skulle kunna acceptera, att det inom rådet rådde stora skillnader i uppfattningen i de flesta frågor av principiell betydelse samt att Europaparlamentet krävde snabba resultat för att fortsätta förhandlingarna inom ramen för den första läsningen.

Vid inledningen av det svenska ordförandeskapet återstod de flesta frågor av större principiell betydelse att lösa. Av de problemområden det franska ordförandeskapet valt att koncentrera sina ansträngningar till hade i princip endast frågan om förhandsklassificering lösts inom rådet. Till de övriga av dessa frågor och som således inte löstes inom rådet under det franska ordförandeskapet hörde reglernas påverkan på nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet, hanteringen av känsliga handlingar och tredjepartshandlingar. Utöver dessa måste också frågorna om en definition av handlingsbegreppet och möjliga sekretessundantag hanteras.

När det gällde frågan om *reglernas påverkan på nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet* var utgångsläget för det svenska ordförandeskapet följande. En majoritet bland medlemsstaterna i rådet förordade att ansökningar om att få ut handlingar som härrörde från en EU-institution från en medlemsstats myndighet skulle vidarebefordras till institutionen. Någon prövning av utlämnandefrågan skulle inte få ske i medlemsstaten. Eftersom en blockerande minoritet inte kunde acceptera en sådan ordning var utgångspunkten att, i enlighet med slutsatserna från det franska ordförandeskapet, försöka arbeta fram en kompromisslösning som innefattade ett system med tillämpning av nationella regler i kombination med ett konsultationsförfarande. Parlamentets inställning enligt dess preliminära yttrande låg nära den svenska uppfattningen, dvs. medlemsstaterna skulle självständigt avgöra om en handling som härrör från en institution skall lämnas ut eller inte enligt nationell rätt. Parlamentet ansåg att medlemsstaten därutöver omedelbart skulle informera institutionen om en handling som var klassificerad av institutionen kunde lämnas ut med stöd av de nationella reglerna.

I fråga om *hantering av känsliga handlingar* rådde vitt skilda meningar inom rådet vid inledningen av det svenska ordförandeskapet, bland annat om vilka politikområden som skulle innefattas i definitionen av sådana handlingar. Uppfattningarna sträckte sig från å ena sidan att området skulle begränsas till att gälla handlingar på säkerhets- och försvarsområdena, vilket var Sveriges ståndpunkt, till att alla klassificerade handlingar skulle innefattas. När det gällde registerfrågan fanns ett starkt stöd för att känsliga handlingar överhuvudtaget inte skulle registreras i det offentliga registret och att tredje parter som lämnar in känsliga handlingar skall avgöra om institutionen får lämna ut dem eller inte. Några medlemsstater, däribland Sverige, var av motsatt ståndpunkt i dessa frågor. Parlamentet hade i sitt preliminära yttrande över kommissionens förslag inte berört frågan om känsliga handlingar, vilket var naturligt eftersom den

inte hade initierats genom förslaget utan först genom diskussionerna inom rådet under det franska ordförandeskapet. Det innebar att det vid det svenska ordförandeskapets inledning var oklart hur parlamentet skulle reagera på rådets diskussion i denna fråga.

Det svenska ordförandeskapets utgångspunkt när det gällde frågan om hantering av utlämnande av *tredjepartshandlingar* var att en klar majoritet inom rådet föredrog att låta tredje part alltid ha vetorätt när det gällde om handlingen skulle lämnas ut eller inte. Många medlemsstater kunde emellertid tänka sig att när det gällde andra tredjepartshandlingar än känsliga handlingar och medlemsstatshandlingar kunde något slags konsultationsförfarande ersätta vetorätten. Vid inledningen av det svenska ordförandeskapet var det därmed endast beträffande dessa övriga tredjepartshandlingar som det var aktuellt att arbeta för en lösning som innebar att de materiella sekretessbestämmelserna skulle tillämpas i stället för en vetorätt från den som lämnade in handlingen för att avgöra om sådana handlingar kan lämnas ut. Parlamentets inställning enligt dess preliminära yttrande skilde sig från ståndpunkterna inom rådet. Parlamentet ansåg att en tredjepart, inbegripet en medlemsstat, som gav in en handling skulle ange om den skulle vara hemlig i enlighet med någon av de materiella sekretessgrunder som angavs i förordningen. Ett beslut att lämna ut handlingen mot ingivarens vilja skulle föregås av att ingivaren gavs tillfälle att ansöka om interimistiska åtgärder vid EG-domstolen.

När det gällde utformningen av *sekretessundantag* och *definitionen av handlingsbegreppet* hade diskussionerna inom rådet inte lett till någon gemensam position under det franska ordförandeskapet. När det svenska ordförandeskapet inleddes var dessa frågor till stora delar fortfarande öppna.

Diskussionen om definitionen av handlingsbegreppet rörde främst avgränsningen av tillämpningsområdet för förordningen i syfte att inte behöva lämna ut handlingar som enligt svensk rätt närmast motsvaras av så kallat arbetsmaterial, dvs. sådana som ingår i beredningsmaterialet för ärenden och som inte spritts i en vidare krets. Parlamentet preliminära ståndpunkt var att begreppet inte skulle inbegripa informell information i form av skrivna meddelanden som utgjorde personliga åsikter eller som syftade till ett fritt meningsutbyte inom institutionerna. Rådsmajoriteten ville hellre se ett undantag för alla slags handlingar för internt bruk som användes för preliminära konsultationer och överläggningar inom en institution.

Både när det gällde utformningen av sekretessundantagen och deras omfattning rådde skillnader i uppfattningen mellan parlamentet och rådet. Parlamentet ansåg i motsats till rådsmajoriteten att undantagen skulle vara frivilliga, dvs. institutionen skulle ha rätt att lämna ut handlingar även om förutsättningarna för att tillämpa sekretess var uppfyllda. Listan över skyddsintressen borde enligt parlamentet vara betydligt kortare än enligt kommissionens förslag. I motsats till majoriteten i rådet accepterade inte parlamentet att undantag skulle gälla för att skydda förhållandet mellan medlemsstaterna och institutionerna, rättegångar, effektiviteten när det gällde inspektioner, undersökningar och revision, överträdelseförfaranden samt utlåtanden från institutionernas rättstjänster. Parlamentet vill införa en regel som innebar att hänsyn skulle tas till om sökanden har

ett särskilt intresse av att handlingen lämnas ut. Någon sådan regel hade inte varit aktuell att diskutera inom rådet. Skr. 2001/02:110

Rådet var emot parlamentets preliminära ändringsförslag med ett system för *förhandsklassificering*.

Parlamentet hade skjutit upp sitt slutliga yttrande i syfte att möjliggöra att förordningen antogs inom ramen för den första läsningen. Det stod emellertid klart redan vid inledningen av det svenska ordförandeskapet att det krävdes synliga resultat snabbt för att parlamentet inte skulle omöjliggöra denna process genom att anta yttrandet.

När arbetsplanerna presenterades i Informationsgruppen och Coreper möttes det svenska ordförandeskapet av skepsis när det gällde arbetsmetoden med täta möten och triloger. De flesta medlemsstater tvivlade på att tiden skulle räcka till för att uppnå kompromisser inom rådet och mellan rådet och parlamentet före tidsfristens utgång eller ens inom ramen för det svenska ordförandeskapet. En del uttryckte också tvivel om möjligheterna för ordförandeskapet att sköta förhandlingarna i just denna fråga på ett för rådet fördelaktigt sätt gentemot parlamentet. Ordförandeskapet fick ändå stöd för att göra ett försök att åstadkomma en kompromiss inom ramen för den första läsningen.

9.3 Arbetet och förhandlingarna under det svenska ordförandeskapet

Den 3 januari 2001 samlades representanter för Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och representationen i Bryssel för att diskutera det svenska ordförandeskapets handlingslinje med anledning av utvecklingen under den avslutande delen av det franska ordförandeskapet. Det konstaterades att målet att klara tidsgränsen för antagandet av rättsakten, den 1 maj 2001, låg fast. Utgångspunkten för arbetet med en gemensam ståndpunkt i rådet var att om en sådan skulle påverka den nationella ordningen i Sverige på ett oacceptabelt sätt skulle Sverige fördröja arbetet och se till att frågan inte avgjordes under svenskt ordförandeskap. Det franska upplägget att arbeta med fyra principfrågor skulle fullföljas. Slutligen skulle sonderingar snarast ske med likasinnade medlemsstater för att undersöka om det inom den kretsen fanns stöd för en frivillig konsultationsskyldighet i stället för förslaget som diskuterades under det franska ordförandeskapet om att medlemsstaterna skulle vara skyldiga att vidarebefordra ansökningar om att få del av EU-handlingar för prövning av institutionerna.

Som ett resultat av denna diskussion företogs på statssekreterarnivå under januari och februari 2001 besök i ett antal medlemsstater som stått Sverige nära i öppenhetsarbetet samt i ytterligare några länder. Syftet var att försöka säkra en blockerande minoritet mot varje förslag som framtog medlemsstaterna bestämmanderätten när det gällde handlingar som förvaras hos staternas egna myndigheter. Som närmare redovisas nedan (s. 32-33) kom denna strategi att bli framgångsrik, vilket första gången bekräftades genom ett förslag som formellt kom att presenteras av Irland i slutet av februari och som omedelbart fick stöd av en blockerande minoritet i rådet.

I svenska medier framfördes skepsis till ordförandeskapet upplägg. Bland annat uppmanades regeringen att förhålla förhandlingarna för att undvika ett katastrofalt resultat i varje fall under det svenska ordförandeskapet.¹⁴

Den första trilogien ägde rum den 24 januari 2001. I denna deltog representanter för ordförandeskapet, Europaparlamentet, kommissionen och rådssekretariatet. Vid denna första trilog identifierades de principiellt viktigaste frågorna där det rådde oenighet mellan parlamentet och rådet respektive inom rådet. Avsikten var att börja arbetet att närma parlamentet och rådet genom att försöka nå kompromisser i dessa frågor, dvs. frågorna om förordningens påverkan på nationell lagstiftning om handlingsoffentlighet, definitionen av handlingsbegreppet, tredjepartshandlingar, sekretessundantag, känsliga handlingar samt förhandsklassificering.

När det gällde känsliga handlingar anförde företrädarna för parlamentet i motsats till majoriteten i rådet att det inte borde föreskrivas någon särskild ordning för hantering av frågor om utlämnande av känsliga handlingar. Inte heller i övrigt utmynnade den första trilogien i att institutionerna närmade sig varandra i sakfrågorna. Däremot uppnåddes samförstånd mellan parlamentet och rådet att fortsätta att arbeta för en kompromiss inom ramen för den första läsningen. Vid sidan av trilogerna skulle diskussioner föras på tjänstemannanivå mellan institutionerna i syfte att klara ut juridiska och tekniska frågor kring de kompromisser som skulle arbetas fram i olika frågor.

För att göra processen så effektiv som möjligt använde det svenska ordförandeskapet Informationsgruppen för att diskutera andra utestående frågor än de som tagits upp i trilogien och Coreper och som behövde lösas internt i rådet. Ordförandeskapet stötte snart på kritik från flera medlemsstater som ansåg att förhandlingarna pressades framåt i alltför snabb takt. Flera medlemsstater ansåg att det höga tempot innebar en risk för att kvalitén på resultatet skulle bli dåligt. Kritiken gällde också den oro vissa medlemsstater kände över att ett alltför intensivt samarbete med parlamentet kunde leda till en försvagning av rådets position.

Parlamentet var å ena sidan angeläget om att åstadkomma en kompromiss före tidsfristens utgång den 1 maj. Å andra sidan ansåg parlamentet att det inte fanns någon möjlighet att skjuta upp det slutliga yttrandet ytterligare om det inte fanns en kompromiss i sikte inom kort.

Inför parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor den 5 februari anförde statsrådet Britta Lejon att det var med förhoppningen om ett öppenhetsvänligt resultat ordförandeskapet tagit sig an den krävande uppgiften att försöka slutföra förhandlingarna om rättsakten. Hon uppgav också att ordförandeskapet skulle göra allt för att realisera målen med artikel 255 i EG-fördraget.

Inställningen bland företrädarna för parlamentet i trilogerna var att en kompromiss måste vara klar senast till parlamentets plenarsession i mars. Samtidigt aviserade de att i händelse av att en kompromiss inte kunde uppnås var det troligast att parlamentet i sitt slutliga yttrande skulle anta ändringsförslagen i det preliminära yttrandet. Det skulle med största san-

¹⁴ Se t.ex. debattartikel i Dagens Nyheter den 18 mars 2001 av Hans-Gunnar Axberger, Hans Schöier, Bo Strömstedt m.fl.

nolikhet innebära att parlamentets ståndpunkt skulle komma att stå långt från den gemensamma ståndpunkt som rådet i sådant fall skulle ha att utarbeta. Det skulle i sin tur leda till att antagandet av rättsakten riskerade att fördröjas flera år.

Rådet för allmänna frågor motsatte sig inte vid sitt möte den 26 februari ordförandeskapets avsikt att arbeta för att avsluta förhandlingarna inom ramen för den första läsningen. Trots det fortsatte flera av medlemsstaternas representanter att på tjänstemannanivå framföra kritik mot ordförandeskapets arbetsmetoder och den snabba takten i förhandlingarna. Flera medlemsstater ansåg att det gjordes för stora eftergifter gentemot Europaparlamentet och att arbetet gick i alltför öppenhetsvänlig riktning.

Vid de följande trilogerna såg frågan om förhandsklassificering ut att kunna lösas genom att parlamentet gav efter kravet på ett system för detta men när det gällde övriga principfrågor av större betydelse rådde fortfarande stora motsättningar mellan parlamentet och rådet. Parlamentet krävde att definitionen av handlingar skulle vara vidare i den meningen att den skulle innefatta fler handlingar, som därmed skulle falla inom tillämpningsområdet för förordningen. Diskussionen om känsliga handlingar fortsatte. Parlamentet kunde i det läget inte acceptera en vidare definition av begreppet och ordförandeskapet försökte lösa frågan genom att koppla definitionen till sekretessbestämmelserna i syfte att begränsa antalet möjliga känsliga handlingar. Parlamentet ansåg fortfarande att listan över sekretessundantag var alltför lång. Oenighet rådde också när det gällde tredjepartshandlingar, där parlamentet i motsats till majoriteten i rådet förespråkade att institutionerna självständigt skulle avgöra frågan om utlämnande när det gällde alla kategorier av handlingar. Det rådde en särskild oro inom rådet i fråga om att ge ett tillräckligt skydd för känsliga handlingar. Detta var läget vid utgången av februari och början av mars.

Den för Sverige avgörande frågan om förordningens eventuella påverkan på nationella bestämmelser om handlingsoffentlighet diskuterades för första gången under det svenska ordförandeskapet vid Informationsgruppens möte den 22-23 februari. Den irländska delegationen lade vid detta möte ett förslag som innefattade beslutanderätt enligt nationella bestämmelser i kombination med ett konsultationsförfarande. Förslaget hade följande lydelse: "Where a Member State receives a request for a document in its possession, originating from an Institution, it shall consult with the Institution concerned if the Member State considers that an opinion from that Institution is necessary in order to take a decision that will not jeopardise the attainment of the objectives of this regulation." Flertalet delegationer förespråkade emellertid fortfarande det förslag som lagts fram under det franska ordförandeskapet och som innebar att ansökningar i medlemsstaterna skulle vidarebefordras till berörd institution för prövning. Efter intensiva diskussioner kunde en kompromiss uppnås mellan rådet och Europaparlamentet som byggde på det irländska förslaget och som föreskrev: "Where a Member State receives a request for a document in its possession, originating from an Institution, *unless it is clear that the document shall or shall not be released*, the Member State shall consult with the institution concerned if the Member State considers that an opinion from that institution is necessary in order to take a decision that will not jeopardise the attainment of the objectives of this Regulation." I denna text fanns inte med någon skrivning om att hanteringen i

medlemsstaterna skulle ske i enlighet med nationell lag. Anledningen var att detta ändå skulle framgå av ingressen till förordningen. På parlamentets initiativ infördes senare ett förtydligande tillägg om att prövningen skulle ske i enlighet med nationell lag (senare ändrat till "national arrangements"). Detta tillägg ströks i den slutgiltiga kompromissen.

Parlamentet hade aviserat att plenarsessionen i mars utgjorde utgången av tidsfristen för en kompromiss. Den tidspress detta innebar mildrades i samband med trilogien den 7 mars. Företrädarna för parlamentet ansåg då att förutsättningarna för en kompromiss hade förbättrats och förutsåg att parlamentet skulle kunna gå med på att en slutlig omröstning om dess yttrande kunde skjutas upp till april. Detta diskuterades också och bekräftades vid trepartsmötet mellan ordförandena i de tre institutionerna den 14 mars.

Statsrådet Britta Lejon framträdde i Konstitutionsutskottet och i EU-nämnden den 13 respektive 15 mars och redogjorde för förhandlingarna.

Under återstoden av mars månad pågick ett intensivt arbete, främst inom rådet på tjänstemannanivå i Coreper och Informationsgruppen, för att föra förhandlingarna vidare. Ordförandeskapet lade ned mycket energi under denna period på att försöka klara ut frågor som var svåra att nå enighet om inom rådet, bland annat genom bilaterala kontakter. I samband med allmänna rådets möte den 19 mars informerade ordföranden, statsrådet Anna Lindh, om hur förhandlingarna fortskred. Ordförandeskapet fick då bekräftat att det på högsta nivå inom rådet fanns ett stöd för att försöka slutföra förhandlingarna så snabbt som möjligt.

I månadsskiftet mars-april uppstod ett kritiskt läge i förhandlingarna. Företrädarna för parlamentet i trilogien var starkt kritiska till att rådets säkerhetsföreskrifter (rådets beslut 2001/264/EG) hade antagits utan att innebörden av dem hade diskuterats i samband med diskussionerna om förordningen om handlingsoffentlighet. Parlamentet stämde sedermera rådet inför EG-domstolen och krävde att rådets beslut att anta säkerhetsföreskrifterna skulle ogiltigförklaras (mål C-260/01). Målet har ännu inte avgjorts. Kommissionen, som hittills hade spelat en tillbakadragen roll i förhandlingarna, uttryckte nu också kritik mot förhandlingsmetoden. Även om motsättningarna i sakfrågorna mellan rådet och parlamentet hade börjat överbryggas på flera områden, exempelvis när det gällde sekretessundantag och tredjepartshandlingar, rådde då fortfarande stora meningsskiljaktigheter, främst i fråga om hanteringen av känsliga handlingar och förordningens tillämplighet på nationell nivå. På tjänstemannanivå inom rådet hade motståndet mot ordförandeskapets sätt att driva frågan minskat. Det berodde delvis på att flera medlemsstater ansåg att ordförandeskapet lyckats få gehör för rådets positioner gentemot parlamentet och delvis på att det vid detta lag syntes utsiktslöst att ro förhandlingarna i hamn inom ramen för en första läsning.

Efter en intensiv debatt i parlamentets utskott för medborgerliga rättigheter m.m. den 2 april fick utskottets ordförande mandat att fortsätta att arbeta för en kompromiss i tid för plenarsessionen i början av maj. I praktiken innebar det att institutionerna hade tid på sig att slutföra förhandlingarna till utskottets möte den 25 april.

Textförslag utarbetades på tjänstemannanivå och stämde av kontinuerligt på rådets sida med Coreper och med parlamentet genom ordföranden i utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och

inrikes frågor samt med rapportörerna. In i det sista rådde delade meningar i fråga om förordningens påverkan på nationella regler om handlingsoffentlighet, utformningen av definitionen av handlingsbegreppet och ingivarens möjligheter att påverka beslut om utlämnande av tredjepartshandlingar. Kommissionen var angelägen om att ett tillräckligt skydd gavs för överträdelseärenden och att det klargjordes att handlingar som hör till preliminära stadier av beslutandeprocessen inte omfattades av tillämpningsområdet för förordningen.

I ett sent skede blev det känt att det rådde motsättningar inom kommissionen främst ifråga om vissa sekretessundantag. Regeringen bedömde att det fanns en allvarlig risk att kommissionen skulle spräcka uppgörelsen. På kvällen den 24 april engagerade sig de svenska statsråden genom att till den kommissionär som var ansvarig för de sakfrågor som motsvarade respektive statsråds ansvarsområde framföra betydelsen av att förordningen antogs i enlighet med föreliggande kompromisstext.

Den 25 april sammanträdde Coreper, utskottet och kommissionen var för sig och diskuterade det slutgiltiga kompromissförslaget. I rådet uppnåddes enhällighet kring kompromissen. Coreper och utskottet beslutade att föreslå rådet respektive Europaparlamentet att anta kompromisstexten. Även kommissionen visade sig slutligen acceptera uppgörelsen. Därefter inleddes den formella beslutsprocessen. Samma dag överlämnade Justitiedepartementet en skrivelse till EU-nämnden som redogjorde för den senaste händelseutvecklingen. Den formella beslutsprocessen innebar att parlamentet den 3 maj efter debatt den 2 maj antog sitt slutliga yttrande i enlighet med kompromisstexten. Rådet antog härafter rättsakten genom att godkänna parlamentets text, vilket skedde vid mötet med rådet för utbildnings- och ungdomsfrågor den 28 maj.

När uppgörelsen väl var klar uttryckte de flesta delegationer tillfredsställelse över att förordningen färdigförhandlats och över dess innehåll. Ett antal medlemsstater och kommissionen ansåg att sekretessen när det gällde skydd för överträdelseförfaranden borde ha uttryckts klarare i förordningen. De menade dock att bestämmelsen i artikel 4.2 även kunde tolkas som att den täcker skyddet för dessa förfaranden. De gjorde därför ett särskilt uttalande till förordningen om detta.

9.4 Följdändringar

Förordningen trädde i kraft den 3 december 2001, vilket innebar att de ditintills gällande bestämmelserna på arbetsordningsnivå om handlingsoffentlighet för Europaparlamentet, rådet och kommissionen samtidigt upphörde att gälla. Tills dess skulle nödvändiga följdändringar genomföras i respektive institutions arbetsordning. För det svenska ordförandeskapet innebar det ett ansvar för att påbörja beredningen av följdändringarna i rådets arbetsordning. Ordförandeskapet ägnade de återstående mötena i Informationsgruppen till detta och anordnade vid sidan därav två möten med tjänstemän från kommissionen, det inkommande belgiska ordförandeskapet, rådssekretariatet och Europaparlamentet i syfte att diskutera omfattningen och den ungefärliga av detaljnivån på följdändringarna.

Det belgiska ordförandeskapet tog den 1 juli 2001 över förhandlingarna om följdändringar. Dessa antogs för rådets del genom rådets beslut 2001/840/EG av den 29 november 2001 om ändring av rådets arbetsordning.

Vid sidan av förhandlingarna om förordningen antog rådet den 9 april ett beslut om publicering av vissa rådshandlingar på Internet (rådets beslut 2001/320/EG av den 9 april 2001 om tillgängliggörande för allmänheten av vissa kategorier av rådets handlingar, EGT L 111, 20.4.2001, s.29). Detta beslut införlivades senare med följdändringarna i rådets arbetsordning.

Europaparlamentet antog sina följdändringar genom presidiets beslut 2001/C 374/01 utfärdat den 28 november 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar. Därefter följde kommissionen genom ett beslut av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (2001/937/EG, EKSG, Euratom).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar

Skr. 2001/02:110
Bilaga

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 255.2 i detta, med beaktande av kommissionens förslag(1), i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget(2), och av följande skäl:

(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(3) I de slutsatser som antogs av Europeiska rådet vid dess möten i Birmingham, Edinburgh och Köpenhamn underströks nödvändigheten av att göra arbetet vid unionens institutioner öppnare. Denna förordning konsoliderar de initiativ som institutionerna redan tagit för att förbättra öppenheten i beslutsförfarandet.

(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

(5) Eftersom Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen inte innehåller några bestämmelser om tillgång till handlingar bör Europaparlamentet, rådet och kommissionen söka ledning i denna förordning, i enlighet med förklaring nr 41 som fogas till slutakten till Amsterdamfördraget, beträffande handlingar som gäller verksamhet som omfattas av dessa båda fördrag.

(6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande

bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

(7) I enlighet med artikel 28.1 och artikel 41.1 i EU-fördraget är rätten till tillgång till handlingar tillämplig också på handlingar som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Varje institution bör respektera sina säkerhetsbestämmelser.

(8) För att säkerställa att denna förordning tillämpas fullt ut i samband med all unionens verksamhet bör alla organ som inrättas av institutionerna tillämpa de principer som fastställs i denna förordning.

(9) Vissa handlingar bör på grund av sitt mycket känsliga innehåll vara föremål för särskild behandling. En ordning för hur Europaparlamentet skall informeras om innehållet i sådana handlingar bör fastställas i ett interinstitutionellt avtal.

(10) För att öka öppenheten i institutionernas arbete bör Europaparlamentet, rådet och kommissionen bevilja tillgång såväl till handlingar som upprättats av institutionerna själva som till sådana de mottagit. Det skall i detta sammanhang påpekas att en medlemsstat, enligt förklaring nr 35 som fogas till slutakten till Amsterdamfördraget, kan begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

(11) I princip bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten. Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. Institutionerna bör ges möjlighet att skydda sina interna samråd och överläggningar då detta krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Vid fastställandet av dessa undantag bör institutionerna, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter.

(12) Samtliga bestämmelser om tillgång till institutionernas handlingar bör vara i överensstämmelse med denna förordning.

(13) För att säkerställa att rätten till tillgång till handlingar respekteras fullt ut bör ett administrativt förfarande med två steg tillämpas, där det dessutom skall vara möjligt att begära domstolsprövning eller framföra klagomål till ombudsmannen.

(14) Varje institution bör vidta nödvändiga åtgärder för att informera allmänheten om de nya bestämmelser som skall gälla och för att utbilda sin personal i att bistå medborgare som önskar utöva sina rättigheter i enlighet med denna förordning. För att medborgarna lättare skall kunna utöva sina rättigheter bör varje institution ge tillgång till ett register över handlingar.

(15) Denna förordning har varken till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar; på grund av den princip om lojalt samarbete som styr förbindelserna mellan institutionerna och medlemsstaterna, är det dock uppenbart att medlemsstaterna bör se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning och respektera institutionernas säkerhetsbestämmelser.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

(16) Denna förordning påverkar inte tillämpningen av den rätt till tillgång till handlingar som medlemsstaterna, rättsliga myndigheter eller utredande organ redan har.

(17) I enlighet med artikel 255.3 i EG-fördraget skall varje institution i sin arbetsordning utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar. Rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar(3), kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar(4) och Europaparlamentets beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar samt bestämmelserna om sekretess för Schengenhandlingar bör därför vid behov ändras eller upphävas(5).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

Syftet med denna förordning är

- a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens (nedan kallade institutionerna) handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar,
- b) att fastställa bestämmelser som garanterar att det blir så enkelt som möjligt att utöva denna rätt, och
- c) att främja goda förvaltningsrutiner när det gäller tillgång till handlingar.

Artikel 2

Tillgångsberättigade och tillämpningsområde

1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till insti-

tutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

2. Institutionerna får med beaktande av samma principer, villkor och gränser bevilja fysiska eller juridiska personer som inte är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat tillgång till handlingar.

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 4 och 9 skall handlingar göras tillgängliga antingen efter en skriftlig ansökan eller direkt i elektronisk form eller genom ett register. Särskilt handlingar som upprättats eller mottagits under ett lagstiftningsförfarande skall göras direkt tillgängliga i enlighet med artikel 12.

5. Känsliga handlingar enligt definitionen i artikel 9.1 skall vara föremål för särskild behandling i enlighet med den artikeln.

6. Denna förordning skall inte påverka allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som finns hos institutionerna, vilken kan följa av folkrättsliga instrument eller av rättsakter som institutionerna antagit för att genomföra dessa instrument.

Artikel 3

Definitioner

I denna förordning avses med

a) handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,

b) tredje part: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder.

Artikel 4

Undantag

1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

- allmän säkerhet,
- försvar och militära frågor,
- internationella förbindelser,
- gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1-3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period.

Handlingar i medlemsstaterna

När en medlemsstat tar emot en begäran om tillgång till en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en institution skall medlemsstaten, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut, rådgöra med institutionen i fråga för att fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena med denna förordning uppnås.

En medlemsstat kan i stället hänskjuta en sådan begäran till institutionen.

Artikel 6

Ansökningar

1. En ansökan om tillgång till en handling skall inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av de språk som anges i artikel 314 i EG-fördraget och vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Sökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.

2. Om en ansökan inte är tillräckligt utförlig skall institutionen uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta, t.ex. genom att tillhandahålla information om användning av de offentliga registren över handlingar.

3. Om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning.

4. Institutionerna skall ge medborgarna information om och hjälp med på vilket sätt en ansökan skall göras och var den skall ges in.

Artikel 7

Behandling av ursprungliga ansökningar

1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.

3. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

4. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen skall sökanden ha rätt att inge en bekräftande ansökan.

Artikel 8

Behandling av bekräftande ansökningar

1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 respektive 195 i EG-fördraget.

2. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget.

Artikel 9

Behandling av känsliga handlingar

1. En känslig handling är en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredje länder eller internationella organisationer och som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser klassificerats som "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" eller "CONFIDENTIEL" och som skyddar Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1 a, i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor.

2. En ansökan om tillgång till en känslig handling i enlighet med de förfaranden som anges i artiklarna 7 och 8 skall behandlas enbart av personer som har rätt att befatta sig med sådana handlingar. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 11.2 skall dessa personer även avgöra

vilka hänvisningar till känsliga handlingar som kan göras i det offentliga registret.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

3. Känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke.

4. En institution som beslutar att vägra tillgång till en känslig handling skall ange skälen för sitt beslut på ett sådant sätt att de intressen som skyddas i artikel 4 inte skadas.

5. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att se till att principerna i den här artikeln och i artikel 4 respekteras vid behandling av ansökningar om tillgång till känsliga handlingar.

6. Institutionernas bestämmelser om känsliga handlingar skall offentliggöras.

7. Kommissionen och rådet skall informera Europaparlamentet om känsliga handlingar i enlighet med en ordning om vilken institutionerna skall komma överens.

Artikel 10

Tillgång efter en ansökan

1. Sökanden skall få tillgång till en handling antingen genom att få ta del av den på stället eller genom att erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form, i enlighet med sökandens önskemål. Kostnaden för framställning och utskick av kopior får åläggas sökanden. Avgiften får inte vara högre än den faktiska kostnaden för att framställa och skicka kopiorna. Att ta del av en handling på stället, erhålla kopior på färre än 20 A4-sidor och ges direkt tillgång i elektronisk form eller via registret skall vara kostnadsfritt.

2. Om en handling redan har offentliggjorts av den berörda institutionen och är lätt tillgänglig för sökanden, får institutionen fullgöra sitt åliggande att ge tillgång till handlingen genom att upplysa sökanden om hur denne kan få tillgång till den begärda handlingen.

3. Handlingen skall ställas till förfogande i en befintlig version och i ett befintligt format (inklusive i elektroniskt eller i ett alternativt format såsom blindskrift, stor stil eller bandupptagning), med fullständigt beaktande av sökandens önskemål.

Register

1. För att medborgarna effektivt skall kunna utnyttja sina rättigheter enligt denna förordning, skall varje institution ställa ett register över handlingar till allmänhetens förfogande. Tillgång till registret bör ges i elektronisk form. Hänvisningar till handlingar skall omgående föras in i registret.
2. Registret skall för varje handling innehålla ett referensnummer (inklusive i förekommande fall den interinstitutionella referensen), ämnet och/eller en kort beskrivning av innehållet i handlingen och det datum då handlingen mottogs eller upprättades och registrerades. Hänvisningarna skall göras på ett sätt som inte undergräver skyddet för intressena i artikel 4.
3. Institutionerna skall omedelbart vidta de åtgärder som är nödvändiga för att upprätta ett register som skall vara i bruk senast den 3 juni 2002.

Artikel 12

Direkt tillgång i elektronisk form eller via ett register

1. Institutionerna skall i största möjliga utsträckning ge allmänheten direkt tillgång till handlingar i elektronisk form eller via ett register, i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser.
2. Särskilt lagstiftningshandlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör göras direkt tillgängliga, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9.
3. Om möjligt bör andra handlingar, i synnerhet handlingar som rör utformning av policy eller strategier, göras direkt tillgängliga.
4. Om direkt tillgång inte ges via registret skall registret i största möjliga utsträckning ange var handlingen finns.

Artikel 13

Offentliggörande i Officiella tidningen

1. Utöver de akter som avses i artikel 254.1 och 254.2 i EG-fördraget och artikel 163 första stycket i Euratomfördraget skall följande handlingar offentliggöras i Officiella tidningen, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9 i denna förordning:
 - a) Förslag från kommissionen.

b) Gemensamma ståndpunkter som antagits av rådet enligt förfarandena i artiklarna 251 och 252 i EG-fördraget samt motiveringarna för dessa ståndpunkter och Europaparlamentets ståndpunkter i dessa förfaranden. Skr. 2001/02:110
Bilaga

c) De rambeslut och de beslut som avses i artikel 34.2 i EU-fördraget.

d) Konventioner som har utarbetats av rådet enligt artikel 34.2 i EU-fördraget.

e) Konventioner undertecknade mellan medlemsstater på grundval av artikel 293 i EG-fördraget.

f) Internationella avtal som ingåtts av gemenskapen eller i enlighet med artikel 24 i EU-fördraget.

2. I största möjliga utsträckning skall följande handlingar offentliggöras i Officiella tidningen:

a) Initiativ som lagts fram för rådet av en medlemsstat i enlighet med artikel 67.1 i EG-fördraget eller i enlighet med artikel 34.2 i EU-fördraget.

b) Gemensamma ståndpunkter enligt artikel 34.2 i EU-fördraget.

c) Andra direktiv än sådana som avses i artikel 254.1 och 254.2 i EG-fördraget, andra beslut än de som avses i artikel 254.1 i EG-fördraget samt rekommendationer och yttranden.

3. Varje institution får i sin arbetsordning fastställa vilka övriga handlingar som skall offentliggöras i Officiella tidningen.

Artikel 14

Information

1. Varje institution skall vidta nödvändiga åtgärder för att upplysa allmänheten om de rättigheter som följer av denna förordning.

2. Medlemsstaterna skall samarbeta med institutionerna när det gäller att ge medborgarna information.

Artikel 15

Förvaltningsrutiner inom institutionerna

1. Institutionerna skall utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta utövandet av den rätt till tillgång till handlingar som garanteras genom denna förordning.

2. Institutionerna skall inrätta en interinstitutionell kommitté som skall undersöka de bästa rutinerna, ta upp eventuella meningsskiljaktigheter och diskutera den framtida utvecklingen i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar.

Skr. 2001/02:110
Bilaga

Artikel 16

Mångfaldigande av handlingar

Denna förordning skall inte påverka tillämpningen av befintliga bestämmelser om upphovsrätt som kan begränsa tredje parts rätt att mångfaldiga eller utnyttja handlingar som lämnats ut.

Artikel 17

Rapporter

1. Varje institution skall årligen offentliggöra en rapport för föregående år, vilken skall ta upp det antal fall då institutionen har avslagit ansökningar om tillgång till handlingar, skälen för dessa avslagsbeslut samt antalet känsliga handlingar som inte har registerförts.

2. Kommissionen skall senast den 31 januari 2004 offentliggöra en rapport om genomförandet av principerna i denna förordning och ge rekommendationer som, om det är lämpligt, även innehåller förslag om översyn av denna förordning och ett handlingsprogram med åtgärder som institutionerna skall vidta.

Artikel 18

Tillämpningsåtgärder

1. Varje institution skall anpassa sin arbetsordning i enlighet med bestämmelserna i denna förordning. Dessa anpassningar skall gälla med verkan från och med den 3 december 2001.

2. Senast sex månader efter det att denna förordning trätt i kraft skall kommissionen undersöka hur rådets förordning (EEG, Euratom) nr 354/83 av den 1 februari 1983 om öppnandet för allmänheten av Europeiska ekonomiska gemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens historiska arkiv(6) överensstämmer med denna förordning, för att säkerställa att handlingar i största möjliga utsträckning bevaras och arkiveras.

3. Senast sex månader efter det att denna förordning trätt i kraft skall kommissionen undersöka hur de befintliga bestämmelserna om tillgång till handlingar överensstämmer med denna förordning.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter det att den offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.
Den skall tillämpas från och med den 3 december 2001.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.
Utfärdad i Bryssel den 30 maj 2001.

På Europaparlamentets vägnar
N. Fontaine
Ordförande

På rådets vägnar
B. Lejon
Ordförande

- (1) EGT C 177 E, 27.6.2000, s. 70.
- (2) Europaparlamentets yttrande av den 3 maj 2000 (ännu ej offentliggjort i EGT) och rådets beslut av den 28 maj 2001.
- (3) EGT L 340, 31.12.1993, s. 43. Beslutet senast ändrat genom beslut 2000/527/EG (EGT L 212, 23.8.2000, s. 9).
- (4) EGT L 46, 18.2.1994, s. 58. Beslutet ändrat genom beslut 96/567/EG, EKSG, Euratom (EGT L 247, 28.9.1996, s. 45).
- (5) EGT L 263, 25.9.1997, s. 27.
- (6) EGT L 43, 15.2.1983, s. 1

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:110 Redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner.