

Sammanfattning

EU:s ministerråd lämnar inte ut handlingar som kan röja medlemsländernas hållningar till lagförslag som inte är färdigförhandlade. Det visar försök att i ministerrådets handlingar följa diskussionen om förslag till en så kallat lagvalsförordning, med tänkbara negativa konsekvenser för tryckfriheten.

Förekomst av dokument i rådets register som innehöll namngivna ståndpunkter, visade sig vara ett resultat av ett misstag, som därefter ”rättades till”.

Motsvarande svenska, om än inte identiska, dokument i samma ärende var däremot tillgängliga i Stockholm. Regeringskansliet Rosenbad lämnade ut uppgifter som inte gick att få med stöd av EU:s öppenhetsregler från ministerrådets kansli i Bryssel.

Bakgrund

Undertecknad har tidigare på uppdrag av Journalistförbundet prövat EU:s öppenhetsregler genom att begära ut handlingar i tre olika ärenden från EU:s centrala institutioner. Resultatet finns redovisat i rapporten ”Ett öppnare EU”? 2002-12-01 som är tillgänglig på <http://www.sjf.se> (se under Yrkesfrågor och Mediapolitik).

Försöket som redovisas här koncentrerades till ett konkret lagstiftningsförslag: ”Förslag till förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser”, gemensligen kallat Rom II, med dokumentbeteckning KOM(2003)437.

Förslaget syftar till att reglera vilket lands lag som skall gälla vid rättstvister över gränserna.

Förslagets huvudprincip är att det lands lag skall gälla där en skada kan anses ha uppstått.

Detta kan tänkas få betydande tryckfrihetsrättsliga konsekvenser då förslaget bland annat omfattar förtal, kränkning av privatlivet, och skydd av personuppgifter.

Ett åberopat exempel är risken för ”Berlusconi-lag över gränserna”; att italiensk lag skall tillämpas för svenska eller andra medier som kan anses ha förtalat till exempel italienska regeringsledamöter.

Förslaget är alltså inte villkorligt valt som ytterligare ett ”testfall”, men valt på grund av dess att tänkbara konsekvenser. Frågans betydelse underströks också förtjänstfullt av tjänstemän på justitiedepartementet vid ett rundabordsamtal om öppenhet i Rosenbad 2003-12-17.

Förslaget till förordning har kritiserats av bland andra Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Danmarks Radio, danska TV2, Danske Mediers Forum, och av internationella organisationer som European Publishers Council, organisationen Article 19, och Media Law Resource Center.

Utgångspunkt för försöket

Är det möjligt att följa och förstå förhandlingarna om förslaget med stöd av gällande öppenhetsregler i EU?

Tillvägagångssätt

Med hjälp av ministerrådets dokumentregister (<http://ue.eu.int/consilium>) identifierades referat från två förhandlingsmöten i ministerrådets civilrättskommitté hösten 2003, samt ett inlämnat ändringsförslag.

Begäran om att i första hand få del av dokumenten i sin helhet, i andra hand i tillämpliga delar, skickades med e-post den 20 februari.

Ansökan besvarades med e-post den 4 mars enligt följande:

- Förhandlingsreferaten tillställdes i maskerad form, där det inte gick att utläsa vilka länder som stod bakom olika synpunkter och ändringsförslag.
- Ändringsförslaget, som för övrigt var svenskt, lämnades inte ut.

Beslutet beskrevs vara ”en god kompromiss mellan å ena sidan intresset av att skydda rådets beslutsförfarande, och å andra sidan intresset av öppenhet”.

Avvisningarna överklagades samma dag genom en förnyad – bekräftande– begäran.

Undertecknad bad rådet att beakta följande argument:

- att förhandlingar som fördes fem månader tidigare knappast kunde äventyras om positionerna blev kända nu
- att ett dokument från ett senare förhandlingsmöte (2003-12-17) hade dykt upp i registret och att detta dokument (5430/04) var offentligt till alla delar, *inklusive förhandlingspositioner*
- att innehållet i det svenska ändringsförslaget nu var känt tack vare förhandlingsdokumentet från december, och att det svenska ändringsförslaget därtill hade lämnats ut i Stockholm.

Dessutom tog jag tillfället i akt att be om handlingar från senare möten som då hade blivit kända via dokumentregistret.

Den bekräftade begäran besvarades först den 19 april. Rådssekretariatet hade då meddelat att handläggningen skulle bli försenad.

I sak medförde min bekräftade begäran att det svenska ändringsförslaget - som var känt, och som visade sig handla om produktansvar och inte om tryckfrihetsrätt - lämnades ut. I övrigt vidhölls rådets tidigare beslut att inte lämna ut handlingarna i omaskerad form.

Det framgick inte av rådets *formella svar* om rådets avslag var enhälligt eller ej. Men enligt en redovisning av rådsbeslutet i den officiella nyhetsdatabasen Rapid 2004-04-15 hade Sverige som enda land röstat mot rådets avvisande svar.

Argumenten för avslag

Avslagen motiverades tämligen utförligt med hänvisning till förordning 1049/2001 som reglerar handlingsoffentligheten i EU:

”Tillgång till handling (...) som gäller en fråga där institutionen inte har fattat något beslut, *skall vägras* om utlämnandet av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.” (del av artikel 4.3 i 1049/2001, *min markering här* – SD)

I svaret underströk rådet att förhandlingarna om förslaget i sin *helhet* långt ifrån är avslutade, och att dessa skulle försvåras om tidigare positioner i *vissa delar* blev kända för offentligheten. Rådet menade att jag härvidlag inte hade förstått läget i förhandlingsprocessen.

Rådet hävdade i en central passage att ett frisläppande av vissa delar
 ”(...) skulle på avgörande vis reducera delegationernas möjliga flexibilitet att ompröva förhandlingspositioner i ljuset av framförda argument, och motverka försök att lösa återstående frågor som fortfarande är föremål för diskussion. Enligt rådets mening skulle detta allvarligt underminera beslutsförfarandet.” (Min översättning – SD)

På mitt påpekande att ett senare dokument i samma ämne faktiskt hade publicerats i sin helhet, löd svaret:

”Rådet noterar att dokumentregistret indikerar att dokument 5430/04 är tillgängligt till vissa delar, men att hela texten inklusive delegationsnamn för angivna positioner hade gjorts tillgängligt av misstag. Åtgärder har vidtagits för att rätta till den uppkomna situationen.”

(”... *but its full text, including names of delegations on adopted positions, was erroneously released. Measures have been taken to rectify this situation.*”)

En svensk öppning

Parallellt och samordnat med min begäran hos ministerrådet i Bryssel bad kollegan Anders R. Olsson om att få del av dokument från de nämnda förhandlingsmötena på justitiedepartementet i Stockholm.

Rapporter från samtliga då avhållna möten lämnades ut, inklusive redovisade förhandlingspositioner, och inklusive närvarolistor med namn på delegationernas och kommissionens företrädare.

Det bör noteras att handlingarna släppta i Stockholm var rent svenska rapporter, utarbetade för svenskt bruk, och alltså inte översättningar av centrala dokument i Bryssel.

De svenska referaten visade sig vara avsevärt utförligare än de centrala och maskerade rådsdokumenten.

Dessvärre tecknar de svenska mötesdokument i sak en bild av förhandlingarna som styrker farhågorna med förslaget.

I det svenska referat av mötet den 17 december kan man bland annat läsa om förslagets artikel 6 som handlar om kränkning av privatlivet eller personskyddet:

”S (Sverige- SD) informerade om sitt konstitutionella skydd för tryck- och yttrandefriheten och föreslog att dessa frågor skulle undantas från förordningens tillämpningsområde. Möjligen fick S stöd av IRL (Irland - SD) - det var inte helt klart.”
Därefter följer ett längre referat av olika länders hållningar, ingen av dem i svensk favör.

I den officiella rådsrapporten - som alltså blev tillgängligt av misstag - står bara kort om artikel 6 att en ”diskussion ägde rum”. Det framgår dock av rapporten från den 30 september att en delegation maskerad som DELETED ”said it had constitutional difficulties regarding Article 6.”

Slutsatser och diskussion

Det beskrivna försöket att få tillgång till rådets handlingar ger inte skäl att tro att ministerrådet avsiktligt skulle misstolka gällande öppenhetsregler i EU.

Man kan däremot hävda att reglerna är otillfredsställande ur ett öppenhetsperspektiv. Det inte är möjligt att i de utlämnade dokumenten följa och förstå framväxten av en lagstiftning som i det här fallet kan få grundlagsstridiga följder i Sverige.

Som framgår av ministerrådets svar är det heller inte meningen. Handlingarna blir först tillgängliga efter att förhandlingarna har avslutats och inte kan påverkas av att ståndpunkter har blivit kända för allmänheten.

(Förslaget till EU-grundlag som förhandlas i skrivande stund innehåller på de här områdena inga avgörande ändringar.)

Möjligen kan att den svenska positionen i ministerrådet tas till intäkt för att en mer öppenhetsvänlig tolkning av gällande regler är möjlig. Dock är detta mest av ett akademiskt intresse då en sådan tolkning uppenbarligen inte delas av något annat EU-land.

Viktigare är att svenska referat av förhandlingarna inklusive upplysningar om olika länders positioner lämnades ut.

Den öppenhet som inte existerar i EU centralt visade sig *i det här fallet* existera i Stockholm. I handläggningen av *det här ärendet* har restriktiva EU-regler inte haft något synligt negativt inflytande på den svenska handlingsoffentligheten.

Detta är förstås välkommet, men alls inte självklart.

Andra tryckfrihetsrelaterade frågor, så som EU:s datadirektiv och den därav härledda svenska Personuppgiftslagen (PUL), är exempel på en annan utgång av mötet mellan EU-lagstiftning och svensk offentlighetsrätt.

Som bör ha framgått ovan finns det också all anledning att uppmärksamma de befarade konsekvenserna av förslaget om lagvalsförordning så som det nu tycks ta form.