

# Hur EU-handlingar hanteras i Regeringskansliet





# Hur EU-handlingar hanteras i Regeringskansliet



# Förord

Denna promemoria innehåller upplysningar om regler och rutiner för hanteringen av EU-handlingar i Regeringskansliet. Den behandlar frågor om offentlighet och sekretess.

Promemorian är en bearbetning av och ersätter den promemoria i ämnet som Statsrådsberedningen gav ut år 2000 (PM 2000:2).

Den här promemorian kompletteras av ett par andra promemorior som Statsrådsberedningen ger ut – en om allmänna handlingar hos Regeringskansliet (PM 2009:2) och en annan om registrering och arkivering av allmänna handlingar vid informationssökning och användning av elektroniska anslagstavlur på Internet (PM 2009:3).

Stockholm i augusti 2009

*Christina Weihe*  
Rättschef



# Innehållsförteckning

<b>1 Varför ska handlingar registreras?</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Vilka handlingar ska registreras?</b> .....	<b>8</b>
2.1 Huvudregler.....	8
2.1.1 Inkomna handlingar.....	8
2.1.2 Upprättade handlingar.....	9
2.2 Undantag för delningar.....	10
2.3 Undantag för handlingar som inte omfattas av sekretess och som »hålls ordnade« .....	10
2.4 Undantag för handlingar av ringa betydelse.....	11
<b>3 När och var ska handlingarna registreras?</b> .....	<b>12</b>
3.1 När.....	12
3.2 Var.....	12
<b>4 Sekretessprövningen</b> .....	<b>13</b>
4.1 Utgångspunkter vid sekretessprövningen.....	13
4.2 EU:s öppenhetsförordning.....	15
4.3 EU:s olika säkerhetsskyddsbeteckningar och deras betydelse vid sekretessprövningen.....	16
4.4 Närmare om sekretessprövningen: Principer i regeringens praxis.....	17
4.5 Dokumentation av vilka handlingar som lämnats ut.....	18

# 1 Varför ska handlingar registreras?

Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen har allmänheten rätt att ta del av allmänna handlingar. För att det ska bli praktiskt möjligt att utnyttja denna rätt till insyn ställer vår lagstiftning upp krav på att sådana handlingar ska registreras. Registreringen syftar också till att internt underlätta överblick över myndighetens handlingar och verksamhet.

## 2 Vilka handlingar ska registreras?

Regler om registrering av handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med *handlingar* menas i detta sammanhang inte bara papper med en text eller en bild på utan också information i elektronisk form, t.ex. e-postmeddelanden i en dator.

Registreringsskyldigheten är kopplad till vad som är en allmän handling. Huvudreglerna om detta skiljer mellan inkomna och upprättade handlingar.

### 2.1 Huvudregler

#### 2.1.1 Inkomna handlingar

EU-handlingar som kommer in till Regeringskansliet är normalt allmänna handlingar som ska registreras.

Regeringskansliet och representationen i Bryssel är två skilda myndigheter. Regeringskansliet ska registrera handlingar som kommer in hit oavsett om de redan har registrerats av representationen. Det gäller bl.a. de officiella rådsdokumenten i numrerad serie och handlingar som kommissionen lämnar till representationen för vidare befordran och åtgärd.

Även EU-handlingar som kommer direkt från någon EU-institution eller från myndigheter i Sverige blir allmänna handlingar och ska registreras i Regeringskansliet. Exempel:

- Sådana inbjudningar till konferenser och andra möten som har mer än ringa betydelse.
- Dokument som skickas ut från rådssekretariatet inför möten i rådsarbetsgrupper.



- Dokumentation som delas ut vid sammanträden (s.k. room documents), ofta med beteckningen SN (sans numéro).
- Skrivelser som kräver någon form av åtgärd.

En handling anses ha kommit in till Regeringskansliet när den anländer hit eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Antag att någon på uppdrag av regeringen eller Regeringskansliet reser till Bryssel för att företräda Sverige vid ett möte i en rådsarbetsgrupp. De handlingar som han eller hon tar emot vid mötet blir redan vid mottagandet allmänna handlingar i Regeringskansliet.

Som ordförandeland i EU agerar Sverige i unionens och samtliga medlemsländers intresse. Detta hindrar inte att också handlingar som gäller ordförandeskapet ska diarieföras i Regeringskansliet, t.ex. dokument som ordförandena i rådsarbetsgrupperna tar emot.

Om exemplet varierar så att det gäller ett möte där en svensk deltagare är expert med uppdrag från kommissionen och inte från regeringen eller Regeringskansliet, blir situationen annorlunda. De handlingar som någon tar emot inom ramen för ett sådant uppdrag blir inte allmänna handlingar och ska inte registreras i Regeringskansliet. Det gäller även om Regeringskansliet har medverkat vid nomineringen till uppdraget.

### 2.1.2 Upprättade handlingar

Handlingar som rör EU-samarbetet och som upprättas av anställda i Regeringskansliet eller av andra företrädare för Sverige är – med vissa undantag som behandlas längre fram i denna promemoria – allmänna handlingar och ska registreras i Regeringskansliet. En handling är upprättad när den har expedierats, när det ärende som den hör till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hör till något ärende, när handlingen har justerats eller på annat sätt färdigställts.

Exempel på sådana upprättade EU-handlingar som ska registreras:

- Rapporter från möten med rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer.
- Kommenterade dagordningar och redogörelser som lämnas till riksdagens EU-nämnd som led i regeringens samråd med nämnden inför ministerrådsmöten.

- Underrättelser om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i EU.
- Ståndpunktspromemorior.
- Utskick av remisser.

Alla departement ingår i myndigheten Regeringskansliet. Det betyder att en handling som rör EU-samarbetet och som sänds från ett departement till ett annat inte blir en allmän handling genom översändandet. Normalt blir t.ex. instruktioner inför rådsarbetsgruppsmöten allmänna handlingar och ska registreras först när de sänds till representationen i Bryssel och inte redan när ett departement får dem från ett annat departement.

## 2.2 Undantag för delningar

Utkast eller koncept till myndigheters beslut eller skrivelser och andra därmed jämställda handlingar utgör enligt en undantagsregel i tryckfrihetsförordningen inte allmänna handlingar. Undantaget gäller dock inte utkast etc. som har blivit expedierade.

Det framgår av förarbetena till regeln att den omfattar delningar och andra preliminära handlingar som utväxlas som ett led i ett beredningsförfarande. Avsikten har varit att delning med utomstående personer ska jämföras med en rent intern beredning i offentlighets hänseende.

Som framgår närmare av Statsrådsberedningens PM 2009:2 behandlas i Regeringskansliets praxis delningar och skriftliga svar på delningar sedan länge som icke-allmänna handlingar. Detta gäller oavsett om delningsmottagarna finns inom eller utanför Regeringskansliet.

I termen delning ligger att en text lämnas över för synpunkter. Lämnas texten däremot över i rent informationssyfte, anses den vara expedierad och ha blivit en allmän handling som ska registreras, om den inte omfattas av något annat undantag från registreringskyldigheten.

## 2.3 Undantag för handlingar som inte omfattas av sekretess och som »hålls ordnade«

Allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess får – i stället för att registreras – hållas ordnade (t.ex. kronologiskt i en pärm som är tillgänglig för allmänheten) så att det utan svårighet kan fastställas om en handling

har kommit in eller upprättats. Denna möjlighet används i Regeringskansliet med urskillning och återhållsamhet.

Enligt JO är det också så att den ordning som har valts för ett visst slag av handlingar måste tillämpas konsekvent (JO 1992/93 s. 628 och JO 2007/08 s. 565).

Möjligheten att hålla handlingar ordnade i stället för att registrera dem kan vara lämplig för bl.a. följande kategorier av EU-handlingar:

- Sådana dagordningar för kommittéer och arbetsgrupper som inte ingår i rådets serie av numrerade dokument.
- Kopior av rapporter, promemorior och meddelanden som kommer in från representationen enbart för kännedom och som inte föranleder någon särskild åtgärd.
- Pressmeddelanden som inte ingår i rådets serie av numrerade dokument.

Ett sätt att göra det lätt att överblicka vilka handlingar som hålls ordnade i stället för att registreras är att se till att det finns information om detta hos registratören.

## **2.4 Undantag för handlingar av ringa betydelse**

Handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för regeringens och Regeringskansliets verksamhet behöver varken registreras eller hållas ordnade i Regeringskansliet. Följande typer av EU-handlingar är exempel på sådant som normalt omfattas av detta undantag:

- Enkla mötesmeddelanden.
- Handlingar som har publicerats i EUT.
- Allmänt informationsmaterial som inte föranleder någon särskild åtgärd.
- Kopior av brev från enskilda som sänts över enbart för kännedom.

## 3 När och var ska handlingarna registreras?

### 3.1 När

En handling ska registreras så snart den kommit in eller upprättats. Det följer av 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Den som tar emot en handling vid en förrättning utomlands under sådana omständigheter att handlingen ska anses komma in till Regeringskansliet (jfr avsnitt 2.1.1) ser till att diarieföra handlingen utan dröjsmål vid återkomsten till Sverige.

### 3.2 Var

Handlingar som blir allmänna handlingar genom att de kommer en anställd i Regeringskansliet till handa registreras normalt i det departement där den anställde är placerad. Detsamma gäller de handlingar som en anställd i Regeringskansliet upprättar.

En särskild rutin gäller för sådana faktapromemorior som upprättas i departementen och som ska lämnas till riksdagens EU-nämnd. Dessa promemorior expedieras via Statsrådsberedningen som också sköter registreringen.

Inkomna handlingar i rådets serie av numrerade dokument registreras hos Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Om någon åtgärd ska vidtas i ett departement med anledning av en sådan handling, registreras handlingen också i departementet.

Det är ganska vanligt att den som har ett uppdrag av regeringen eller Regeringskansliet att företräda Sverige i t.ex. en rådsarbetsgrupp är anställd vid någon annan myndighet. Också i sådana fall registreras handlingar, som han eller hon tar emot eller upprättar inom ramen för uppdraget, i departementet.

När exemplar av en handling kommer in till flera departement brukar i första hand det departement som har sakansvar i frågan registrera handlingen. Det är i allmänhet onödigt att en handling är registrerad i mer än ett departement.

I Utrikesdepartementet finns det ett särskilt register för handlingar som rör mål vid EU:s domstolar.

Den som är anställd i Regeringskansliet kan vara placerad vid en utlandsmyndighet, t.ex. representationen i Bryssel. De handlingar som blir allmänna hos utlandsmyndigheten genom att komma en sådan person till handa eller genom att upprättas av en sådan person registreras där. Detta gäller även specialattachéer.

Se även den beskrivning av Regeringskansliets rutiner för registrering som finns i bet. 2008/09:KU10 s.65.

## 4 Sekretessprövningen

### 4.1 Utgångspunkter vid sekretessprövningen

När en EU-handling har kommit in till eller upprättats i Regeringskansliet är den rättsliga utgångspunkten att den är offentlig men att den kan omfattas av sekretess om det kan antas att ett offentliggörande stör förbindelserna med EU, någon av dess medlemsstater eller någon annan stat eller på annat sätt skadar Sverige. Detta framgår av de regler i offentlighets- och sekretesslagen som tillvaratar behovet av utrikessekretess (15 kap. 1 §).

Utrikessekretess för EU-handlingar gäller alltså bara om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs (presumtion för offentlighet). Enligt uttalanden i förarbetena till sekretessreglerna är det lagstiftarens avsikt att tillämpningen ska ske på ett sätt som åstadkommer en så långt gående öppenhet som över huvud taget är möjlig, utan att det skadar vårt land (prop. 1994/95:112 s.31, bet. 1994/95:KU18).

Vid sidan av utrikessekretessen finns det andra sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga på EU-handlingar. Dessa situationer behandlas dock inte närmare i denna promemoria.

Sekretessprövningen görs enligt svensk lag. Vilken grad av säkerhets-skyddsbeteckning som en handling kan ha getts av någon av EU:s institutioner har alltså inte någon självständig rättslig betydelse. En annan sak är att EU-institutionens önskan, eller som villkor formulerade begäran att en handling ska behandlas konfidentiellt, kan få betydelse vid den prövning som görs i Sverige av om ett offentliggörande skulle störa förbindelserna med institutionen eller med någon medlemsstat.

Utgångspunkten att sekretessfrågan avgörs enligt nationell svensk lag gäller inte undantagslöst. Den modifieras när det finns direkt tillämpliga EG-rättsliga sekretessbestämmelser som måste följas.

I en del EG-förordningar finns direkt tillämpliga bestämmelser om tystnadsplikt för EU-tjänstemän och för funktionärer vid nationella tillsynsmyndigheter. Dessa bestämmelser brukar emellertid vara allmänt hållna. De kan t.ex. ange att tystnadsplikt råder för sekretessbelagd in-

formation, samtidigt som det lämnas till den nationella lagstiftningen att avgöra vilken information som ska vara sekretessbelagd.

Se vidare rättsfallet RÅ 2007 ref. 45 om sekretess för uppgifter som en svensk myndighet fått som ett led i ett förfarande enligt ett EG-direktiv som innehåller bestämmelser om konfidentialitet. Detta fall gällde tillämpningen av den regel om sekretess på grund av internationella avtal som nu finns i 30kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen om utrikessekretess tar sikte på Sveriges intresse av störningsfria *mellanfolkliga* förbindelser. Utrikessekretess kommer inte i fråga enbart därför att enskilda tjänstemän i EU-organisationen eller i medlemsstaterna kan tänkas ogilla ett offentliggörande och att samarbetet med dem därför riskerar att försämrats. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas, om uppgifter lämnas ut, leder inte alltid till sekretess. Det uttalande om detta som finns i förarbetena till 1980 års sekretesslag (prop. 1979/80:2 del A s. 131) kan fortfarande ge vägledning.

Sekretess kan i princip inte gälla för en handling som sådan utan endast för de uppgifter som handlingen innehåller. Det kan således finnas ett utrymme för att lämna ut sådana delar av en i övrigt hemlig EU-handling, t.ex. handlingens första sida, som inte innehåller någon information där ett offentliggörande kan skada Sveriges förbindelser. Fall kan också tänkas då en handling kan lämnas ut efter det att uppgifter som omfattas av sekretess tagits bort (maskerats).

Regeringen uttalade inför det svenska medlemskapet i EU att det är av största vikt att de möjligheter till insyn och påverkan som politiska partier, organisationer och intressegrupper av skilda slag hittills haft i den interna svenska berednings- och beslutsprocessen får motsvarande tillämpning i EU-arbetet (prop. 1994/95:19 del I s.457). Utrednings- och remissförfarandet ska finnas kvar men anpassas till de krav som EU-arbetet ställer. Allsidigt sammansatta referens- och expertgrupper ska fortlöpande få information om och lämna synpunkter på det pågående arbetet inom EU.

Även personer som inte ingår i myndighetsfären men som deltar i statliga utredningar kan omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (se 2 kap. 1 §). Detta gäller dock bara om vederbörande har fått ett personligt uppdrag att medverka i utredningen. För att beredningsprocessen ska bli fullödigt kan det ibland vara nödvändigt att invol-

vera också personer som inte på detta sätt omfattas av tystnadsplikt. Det förekommer exempelvis att departementen i EU-arbetet använder sig av referensgrupper där organisationerna har ett öppet mandat att medverka i arbetet och själva avgör vilka som företräder dem i gruppen. Tystnadsplikt gäller alltså inte i sådana fall.

Det finns i offentlighets- och sekretesslagen en bestämmelse om att sekretess inte utgör hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 §). Den bestämmelsen torde ge en möjlighet att lämna ut hemliga uppgifter till organisationernas företrädare när det behövs för att få ett tillfredsställande beredningsunderlag.

Det finns ett antal EG-rättsakter som anger att medlemsstaterna ska utse behöriga mottagare av handlingar från exempelvis kommissionen. När regeringen utser en tjänsteman i Regeringskansliet till mottagare kan det tänkas att han eller hon ställs inför frågan att underteckna en försäkran om att förfara på visst sätt med handlingarna från sekretessynpunkt.

En sådan försäkran kan ge det felaktiga intrycket att den tar över de regler som gäller enligt den svenska offentlighetslagstiftningen. Även om den inte kan få någon självständig rättslig betydelse avstår tjänstemän i Regeringskansliet från att skriva på förbindelser av detta slag med hänvisning till de svenska bestämmelserna om tystnadsplikt för offentliganställda.

## 4.2 EU:s öppenhetsförordning

Även inom EU gäller en offentlighetsprincip. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen) omfattar samtliga handlingar som finns hos de nämnda institutionerna. Utgångspunkten är att allmänheten i princip har rätt att få tillgång till samtliga handlingar, och förordningen reglerar uttömmande de situationer då en handling eller en del av den får hållas hemlig (se artiklarna 4 och 9).

Förordningen innehåller också bestämmelser om sådana handlingar från EU som finns i medlemsstaterna (artikel 5). Bestämmelserna innebär att när en medlemsstat tar emot en begäran om att få ta del av en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en EU-institution, ska medlemsstaten rådgöra med institutionen, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut. Den nationella myndighet

som handlingen förvaras hos avgör om en EU-institution behöver höras eller inte. I de allra flesta fall torde utlämnandefrågan kunna avgöras utan sådant samråd. Det kan dock finnas anledning att ta kontakt med institutionen i de fall då det bedöms att handlingen annars inte kan lämnas ut.

Se vidare skr. 2001/02:110 Redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner.

### **4.3 EU:s olika säkerhetsskyddsbe-teckningar och deras betydelse vid sekretessprövningen**

De EU-handlingar som kommer in till Regeringskansliet har ofta någon form av säkerhetsskyddsbe-teckning. Mest vanligt är RESTREINT UE/EU RESTRICTED som är den lägsta graden. Vidare förekommer

- CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL,
- SECRET UE/EU SECRET, och
- TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET.

Regler om hur dessa beteckningar ska användas finns i rådets beslut 2001/264/EG av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser.

Beteckningarna LIMITE eller SN (sans numéro) utgör inte säkerhetsskyddsbe-teckningar i egentlig mening utan markerar att handlingen inte är avsedd för allmänheten.

Handlingar med beteckningen CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, SECRET UE/EU SECRET eller TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET innehåller vanligtvis uppgifter vars offentliggörande via regeringen skulle skada förhållandet till EU eller medlemsstaterna. Handlingar med någon av dessa beteckningar är förhållandevis ovanliga.

Det förekommer inte sällan att handlingar med beteckningen RESTREINT UE/EU RESTRICTED innehåller uppgifter som med hänsyn till förhållandet till EU och medlemsstaterna kan vara känsliga.

Beteckningarna LIMITE och SN används mer eller mindre rutinmässigt, oavsett handlingens innehåll. Här finns det ett betydande rättsligt utrymme för insyn. De sekretessprövningar som gjorts hos EU-institutioner ingår som ett av flera moment vid den sekretessprövning som görs i Sverige.



Om ett beslut om hemlighållande har fattats av medlemsstaternas representanter i t.ex. Coreper eller ministerrådet och inte bara på tjänstemannanivå, minskar utrymmet för ett beslut av svenska myndigheter i motsatt riktning, och detta oavsett vilken inställning som Sveriges representant haft. Skadeprövningen enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen innefattar i sådana fall också ett hänsynstagande till att ett utlämnande i Sverige kan uppfattas som ett uttryck för bristande lojalitet mot gemensamt fattade beslut.

#### **4.4 Närmare om sekretessprövningen: Principer i regeringens praxis**

Huvuddragen i regeringens praxis när det gäller sekretess för EU-handlingar kan beskrivas på följande sätt.

- a) Sveriges hållning till ett förslag till t.ex. en rättsakt eller ett avtal är normalt offentlig. Däremot kan det ofta – innan de svenska synpunkterna framförts och under förutsättning att det skulle riskera att försämra förhandlingsresultatet att lämna ut dessa uppgifter – finnas skäl att hemlighålla ett svenskt »förhandlingsupplägg« i dess detaljer, t.ex. när det gäller uppgifter om svenska andrahandsståndpunkter eller om hur Sverige ska förhålla sig till ett namngivet annat lands förhandlingsinställning.
- b) Yttranden och ståndpunkter från företrädare för andra medlemsstater lämnas inte ut i sin helhet. Om det är praktiskt genomförbart att utelämna eller maskera dessa uppgifter kan handlingen i övrigt lämnas ut. Ofta är det tillräckligt att de berörda medlemsstaternas identiteter hålls hemliga. Om det kan antas att respektive medlemsstat inte skulle ha något att invända mot att uppgifterna blir kända lämnas även sådana uppgifter ut.
- c) Rapporter, redovisningar och brev som kommer in till Regeringskansliet från någon EU-institution lämnas som regel ut, och det även om handlingarna är betecknade som LIMITE eller SN. I ett antal fall har regeringen dock hållit även denna kategori av handlingar hemliga. Som exempel kan nämnas

handlingar som innehållit uppgifter om unionens externa relationer, specifik brottsbekämpning eller pågående budgetarbete.

- d) Annat material, t.ex. sådant som huvudsakligen rör procedurfrågor (kallelser, dagordningar, arbetskalendrar m.m.), lämnas ut. Detsamma gäller allt material som EU:s institutioner själva behandlar som öppen information, t.ex. rådsprotokoll och tillhörande förklaringar i lagstiftningsärenden. Utöver förslag från kommissionen anger öppenhetsförordningen ett antal kategorier av handlingar som normalt bör offentliggöras i EUT (artikel 13). Av institutionernas arbetsordningar framgår det vidare vilka ytterligare handlingar som ska offentliggöras.

#### **4.5 Dokumentation av vilka handlingar som lämnats ut**

En särskild fråga som fått aktualitet genom Sveriges medlemskap i EU är i vad mån man bör göra och bevara anteckningar om vilka EU-handlingar som lämnats ut eller på annat sätt offentliggjorts. Det har visat sig vara en nackdel för Sverige i rådsarbetet att i ärenden som avser utlämnande av handlingar från rådet inte kunna ge tillförlitligt besked huruvida frågan om utlämnande av andra exemplar har prövats tidigare inom Regeringskansliet eller av andra svenska myndigheter.

Därför dokumenterar man vilka EU-handlingar som Regeringskansliet har lämnat ut, och det även i fall då utlämnandet skett formlost, utan något skriftligt beslut. När en EU-handling lämnats ut med vissa uppgifter maskerade sparas en kopia av den utlämnade handlingen.



Produktion: Statsrådsberedningen  
Grafisk design: Information Rosenbad  
Papper: Munken Polar  
Tryck: Edita, september 2009



**Mixed Sources**

Produktgrupp från välskötta skogar  
och annat kontrollerat ursprung.  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org) Cert no. DNV-COC-000053  
©1996 Forest Stewardship Council







Beställ eller ladda ner broschyren via [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



---

REGERINGSKANSLIET

---

**Statsrådsberedningen**