IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS
(CETS No.205 - TROMSØ CONVENTION)

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS
(STCE N° 205 - CONVENTION DE TROMSØ)



BASELINE EVALUATION REPORT

RAPPORT D'ÉVALUATION DE RÉFÉRENCE

SWEDEN



SUÈDE

COUNCIL OF EUROPE

75 1949 - 2024

CONSEIL DE L'EUROPE

Baseline Evaluation Report on the implementation of the Council of Europe Convention on access to official documents (CETS No. 205 –Tromsø Convention)

SWEDEN

Rapport d'évaluation de référence sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205 – Convention de Tromsø)

SUÈDE

All requests concerning the reproduction
or translation of all or part of this
document should be addressed to the
Directorate General of Human Rights and Rule of Law
(F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this
document should be addressed to the
Human Rights Intergovernmental Co-operation
Division.

Layout: SPDP, Council of Europe
© Council of Europe, 16 July 2024
Printed at the Council of Europe

Toute demande de reproduction ou de
traduction de tout ou d'une partie de ce
document doit être adressée à la Direction
Générale Droits humains et État de droit
(F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce
document doit être adressée à la Division de la
Coopération intergouvernementale en matière de
droits humains.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, 16 juillet 2024
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction 5

II. Article 1 – General Provisions 6

III. Article 2 – Right of access to official documents 9

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents 9

V. Article 4 – Requests for access to official documents 11

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents 12

VII. Article 6 – Forms of access to official documents 14

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents 15

IX. Article 8 – Review procedure 16

X. Article 9 – Complementary measures 17

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 18

XII. Conclusions and recommendations 18

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 20

II. Article 1 - Dispositions générales 21

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 24

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 24

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 27

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 28

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 29

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 31

IX. Article 8 - Procédure de révision 32

X. Article 9 - Mesures complémentaires 33

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 34

XII. Conclusions et recommandations 34

(English version)

I. Introduction

1. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205, hereinafter "the Convention") entered into force on 1 December 2020. It is the first binding international legal instrument to recognise a general right of access to official documents held by public authorities.

2. The Convention lays down minimum obligations for its Parties on the scope of the right to access official documents upon request, the balancing exercise between the protection of the public interest in transparency and the protection of other legitimate rights and interests, the procedures for handling a request for access and the review of decisions. It also sets out other measures to ensure the transparency of public authorities' activities such as those relating to the management of documents and publication of official documents at the authorities' own initiatives.

3. An important added value of the Convention is its monitoring mechanism which consists of the Council of Europe Access Info Group ("the AIG") and the Consultation of the Parties. The AIG is composed of a minimum 10 and a maximum of 15 independent and impartial experts appointed on the basis of their recognised expertise in the field of access to official documents. On 31 March 2022, the Consultation of Parties elected 10 members for a period of four years, renewable once. The AIG's task is to monitor the implementation of the Convention by the Parties, notably reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in the Convention.

4. This report is part of the baseline evaluation carried out by the AIG on the basis of the report submitted by Sweden pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. Some aspects of the information provided were clarified by the Party following a request for additional information by the AIG. Another source of information for the work of the AIG is civil society. Therefore, it maintained contacts with two international non-governmental organisations, namely Access Info Europe and Article 19, and received comments from the first on the information that the Party had provided. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Sweden in the elaboration of the present report which were considered before its adoption. This report will be published together with any further comments received by the Party after its adoption.

5. The baseline evaluation focuses on the legislative act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Freedom of the Press Act and the Public Access to Information and Secrecy Act. The AIG plans to evaluate the implementation of the Convention by its Parties in specific sectors in its subsequent evaluation rounds in accordance with its Rules of Procedure. Having considered the different approaches taken by the Parties, the AIG will its position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention adopt after its baseline evaluation.

6. This report is intended to assist the Party in its efforts to ensure compliance with the Convention.

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authorities

7. The second Chapter of the Freedom of the Press Act, which lays down the fundamental rules on public access to official documents, does not contain a general definition of "public authority". In the Swedish legal system, public authorities are understood as the Government, the courts and state and local administrative authorities. The Parliament and decision-making municipal assemblies on local and regional level are also considered as public authorities (§ 5). These provisions are in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, 1 and 2, as well as those of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, ii, 1 and 2, of the Convention, despite the fact that Sweden has not made a declaration pursuant to Article 20 of the Convention.

8. According to the Public Access to Information and Secrecy Act, limited liability companies, trading companies, for-profit associations and foundations where municipalities or county councils exercise legally decisive influence are also bound by the right of access to official documents.

9. State-owned companies, for-profit associations or foundations or private bodies are bound by the right of access only if the body in question has been listed in the Appendix to the Public Access to Information and Secrecy Act (Chapter 2, § 4). One reason for such listing may be that the body in question engages in the exercise of authority in relation to private parties. However, not all state-owned companies or private bodies exercising such authority have been listed in the Appendix. The AIG notes the additional information provided by the Party that the inclusion of these entities in the Appendix requires careful consideration in each specific case of principal and practical aspects such as those relating to the limited degree of administrative authority exercised by these entities, the administrative costs

associated with ensuring the right of access to information that they hold, or the confidentiality rules that will be applicable.[1]

10. The AIG underlines that the Convention does not regulate the method to be used by its Parties to ensure that natural and legal persons which exercise administrative authority are considered as public authorities insofar as they exercise such authority. According to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention, the fact of exercising administrative authority by these entities alone is sufficient to bring them within the notion of public authorities and the scope of the Convention. A practice of not listing state-owned companies or private bodies which exercise administrative authority, as limited as that authority may be, raises questions of compliance with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention Therefore, the AIG recommends that Sweden considers inclusion in the Appendix to the Public Access to Information and Secrecy Act of all state owned companies or private bodies which exercise administrative authority.

The meaning of official documents

11. According to the Freedom of the Press Act, a document is a presentation in writing or images but also a recording that one can read, listen to or comprehend in another way only by means of technical aids, for example tape recordings, emails, or text messages in message services such as SMS (§3). An official document is a document held by a public authority that has been received by or drawn up by a public authority (§4). The Act contains detailed definitions and rules regarding the notions of a document being held, received or drawn up by a public authority.

12. A recording is deemed to be held by a public authority when the authority is able to read, listen to or otherwise comprehend it using the technical aids that it employs for communication. Compilations of information taken from material recorded for automatic data processing are considered to be held if the authority can extract them using routine measures and if they do not contain personal data (§6).

13. A document is considered as “received” by a public authority when it has arrived at the authority without registration being required. Letters addressed to employees of a public authority in their official capacities are considered as received official documents. Competition documents, tenders and other such documents delivered under sealed cover are deemed not to have been received before the time set for their opening (§9).

14. A document is considered to have been “drawn up” by a public authority when an authority dispatches it to an external recipient. A document which is not dispatched is drawn up when the matter to which it relates is finally settled by the authority. If the document does not relate to any specific

[1] AIG/Inf(2024)03

matter, it is drawn up when it has been finally checked and approved by the authority or has otherwise received its final form (§10). For certain documents and in certain situations, specific conditions determine whether they are considered as drawn up.[2]

15. A document produced by a body which is part of or is associated with a public authority or other similar organisation for public administration is not considered as received or drawn up if transferred to another body within the same organisation or produced for such transfer unless the bodies concerned act as independent entities in relation to each other (§11).

16. Preliminary outlines, drafts and memoranda[3] are not considered to have been drawn up, and therefore not official documents, unless they have been retained for filing. If a memorandum is dispatched, however, it will be considered as an official document in its entirety (§12).

17. Documents kept in technical storage for another body are also not official documents of the body which stores them. Nor are documents held by a public authority for the purpose of re-creating information that has been lost in the authority's regular system (backup copy) (§13).

18. Other categories of documents such as cover letters, telegrams or other messages intended solely for public communication purposes, or documents intended solely for publication in a periodical of the public body, or documents that are part of a library are not considered as official documents (§14).

19. The notion of official documents which is regulated in detail by the Swedish legislation generally meets the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. However, a number of exceptions are made, notably in §7, that would exclude preparatory/ working documents which are not used in a final document of a public authority from the scope of application of the Freedom of the Press Act. The Party has explained that preliminary outlines, drafts and memoranda are considered as drawn up, and consequently fall within the scope of the Act, when they are retained for filing or when they contain new factual information on a matter. Documents which do not meet these criteria are presumed by the Party to present a limited level of interest and consequently there is a limited need for allowing access to them. Also, locating drafts that are not retained for filing presents practical difficulties. [4] The AIG recalls that it will adopt a final position on the concept

[2] A daybook, a journal or similar document that is kept on an ongoing basis, are considered to be drawn up as soon as the document is ready for notation or entry. Judgments and other decisions, with associated records, are considered drawn up when the ruling or decision has been pronounced or dispatched. Other records and similar documents are generally considered as drawn up when the authority has finally checked and approved the document, or the document has otherwise received its final form (§10).

[3] "Memorandum" is an aide-mémoire or other notation made solely for the preparation of a case or matter and which has not introduced any new factual information. To the extent such a document contains new factual information on the matter, it is considered in that part to be drawn up.

[4] AIG/Inf(2024)03

of “drawn up” provided for in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

III. Article 2 – Right of access to official documents

20. Everyone, regardless of citizenship, is entitled to free access to official documents (Freedom of the Press Act, Chapter 2, §1). Legal persons and in certain cases public authorities are entitled to the right of access. Albeit no restrictions apply to foreigners’ right of access, the Constitution allows the legislator to restrict their right of access in ordinary law (Freedom of the Press Act, Chapter 14, Section 5). No such restricting law exists.

21. The provisions are in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents

22. The right of access to official documents may be restricted when necessary to protect seven categories of interests listed in the Freedom of the Press Act and only when “scrupulously specified in a special act of law” or in another law to which the special law refers (§2). The protected interests correspond to all the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, of the Convention.

23. The special act of law is the Public Access to Information and Secrecy Act, which in a unique way centralises all secrecy provisions in Sweden. The Party reports that currently the Act contains 28 chapters with provisions on secrecy, with over 450 sections. The necessity and proportionality of each provision on secrecy is evaluated and recorded in preparatory works of the law and any changes to it.

24. When provided for in the Public Access to Information and Secrecy Act, the Government may issue supplementary regulations specifying which information is secret in accordance with the Act. The resulting provisions are contained in the Public Access to Information and Secrecy Ordinance, which, as reported by the Party, contains 14 sections and an Appendix with 166 provisions.

25. The Party reports that a small number of secrecy provisions are absolute and not subject to a harm test. The interest in transparency in relation to these provisions is deemed limited whilst the privacy aspect is

deemed as tangible. Examples include information regarding personal or economic circumstances of private subject in activities concerning the determination of taxes (Chapter 27, §1) and the production of statistics (Chapter 25, §8).

26. However, most secrecy provisions apply to specifically designated types of information and describe conditions for their application, which are usually formulated as requirements of damage or harm to the protected interests. Such secrecy provisions can be divided in two main types. The first provides for the disclosure of the information, unless the public authority shows that harm will result to protected interests. The second presumes the existence of such harm and the information may be disclosed only if the authority holding the information is able to rule out any possibility of damage or harm to the protected interests.

27. The Swedish legislation contains very few secrecy provisions that include an explicit overriding public interest test. The Party has provided additional information that any new piece of legislation on secrecy is subject to a careful assessment by the legislator of the public interest in having access to the information that such legislation regulates. This involves consultations with state bodies responsible for transparency questions, such as the Parliamentary Ombudsmen and the Chancellor of Justice, as well as with stakeholders such as the Swedish Union of Journalists and the Swedish Media Publishers' Association. [5]

28. The AIG notes that the harm test and the balancing of interests test required by Article 3, paragraph 2, of the Convention may be carried out for each individual request for access or by the legislator through the way the limitations are formulated. Legislation could for example set down varying requirements for carrying out harm tests. These requirements could take the form of a presumption for or against the release of the requested document or an unconditional exemption for extremely sensitive information. When such requirements are set down in legislation, the public authority should make sure that the requirements in the statutory exceptions are fulfilled when they receive a request for access to an official document. Absolute statutory exceptions should be kept to a minimum (see Explanatory Report to the Convention, § 38). The AIG is satisfied that the provisions in the Swedish legislation which limit access to official documents meet the requirement of the harm test in Article 3, paragraph 2, of the Convention. As explained in paragraph 26 to the present report, the authority dealing with a request for access to official documents does not automatically apply the secrecy provisions but assesses the harm to the public interest pursued by the secrecy provision.

[5] AIG/Inf(2024)03

29. However, under the Swedish legislation, most limitations of access to official documents are applied without an assessment of whether there is an overriding public interest in the disclosure of the requested document in each individual case, since the legislator has assessed the public interest in the information generally (see paragraph 27 of the present report). While it is, indeed, possible for the balancing of interests required by Article 3, paragraph 2, of the Convention to be carried out by the legislator through the way in which limitations are formulated, the AIG has not been provided with a detailed explanation of how the legislator's balancing of interests is reflected in the formulation of the secrecy provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act. Therefore, the Group cannot conclude that the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention is fully reflected in Swedish legislation.

30. The secrecy provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act generally have time limits usually determined having regard to the time when the risk of damage to the protected interest is expected to cease. Time limits vary. For example, the time limit for the secrecy of information related to the protection of an individual's personal circumstances, is usually 50 or 70 years, while for information related to the protection of the public interest or natural or legal persons' financial circumstances it is often 20 years.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

31. No formalities apply to requests for information.

32. An applicant generally has the right to remain anonymous and is not obliged to state the purpose of his/her request.

33. Public authorities are not allowed "to inquire into a person's identity on account of a request to access an official document or into the purpose of his or her request, except insofar as such inquiry is necessary to enable the authority to determine whether there is an obstacle to release the document" (Freedom of Press Act, Chapter 2, Section 18). The exceptional right for the authority to ask the applicant to provide information on the purpose of his/her request applies in cases when the application of secrecy provisions would otherwise lead to a refusal of access. Without establishing the identity of the applicant and the purpose of his/her request the presumption of harm in such secrecy provisions cannot be rebutted. One example given by the Party concerns the provision regulating information in the health care sector regarding a private subject's health condition or other personal circumstances (the Public Access to Information and Secrecy Act, Chapter 25 §1). An anonymous request for access to a person's medical

journal would be denied because the presumption of harm would apply. If, however, it could be established that the request is made by a physician of another health care facility, who needed the documents to provide care for the patient, the application could instead be granted.

34. In certain cases, for example to assess the applicability of a secrecy provision involving an assessment of harm to protected interests in case of disclosure of the requested document, however, authorities may ask, or are required to ask the applicant to reveal his/her identity.

35. The AIG considers that the requirements of Article 4 of the Convention are met.

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents

36. The Freedom of the Press Act does not contain any provisions regarding public authorities helping the applicant to identify the requested official document. The Party reports that those who wish to obtain official documents need not describe the document precisely, for example, by date or registration number but authorities are not liable to make extensive inquiries to obtain the document for the applicant when he or she cannot provide the authority with further details. However, the Administrative Procedure Act (§6) lays down the public authorities' duty of service which applies to request for access to official documents. Accordingly, the public authority ensures that contacts with private persons are smooth and simple and assists them without unnecessary delay to look after their interests to the extent that is deemed appropriate with regard to the nature of the question.[6] When a request is not sufficiently specific, the authority must help the applicant, as far as is reasonably possible, to identify the relevant official document. The applicant must be informed that more information is needed to identify the document and active assistance, with the use of registers, must be provided in clarifying if the requested document is held by the authority. Moreover, domestic case law has established the responsibility of a public authority to assist an applicant in identifying the requested document. The requirement to provide assistance to the applicant applies to all bodies and entities that fall within the scope of the Act.[7] These measures taken together are in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

37. A request for access to an official document is made to and examined by the authority holding it (Freedom of the Press Act, Chapter 2, Section 17). However, in certain cases provisions of the Public Access to Information and

[6] AIG/Inf(2023)18REV
[7] AIG/Inf(2024)03

Secrecy Act lay down that the examination and approval of the request lies with another public authority. In the case of a document of central importance for the security of the Realm, an ordinance lays down that only a particular authority shall be entitled to process the request. In these cases, the request is transferred to the competent authority. These provisions are in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

38. The Party has argued that, pursuant to the legal requirement that information requests be dealt with promptly, this results in the equal treatment of requests although it is inevitable that not all requests can be handled within the same time frame.[8] No further information is provided as to the order of dealing with requests and how the principle of equality laid down in Article 5, paragraph 3, of the Convention is applied in practice.

39. An official document that may be disclosed must be made available to the applicant, immediately or as soon as possible.

40. There are no fixed time limits for public authorities to reach a decision on a request for access to official documents. However, an official document to which the public has access shall be made available on request as soon as possible (Freedom of the Press Act, Chapter 2, Section 15). This provision is in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

41. There is a possibility to refuse access because the request remains too vague, but the concept of manifestly unreasonable request does not exist.

42. In application of the Administrative Procedure Act, a public authority must give reasons in cases of refusal of access to official documents including information about what provisions have been applied and what circumstances have been decisive for the position taken by the authority. In some cases, a statement of the circumstances may be wholly or partly omitted, for example if it is necessary in view of national security, the protection of private persons' personal or financial circumstances or some other comparable circumstance. These provisions are in line with the minimum requirements of Article 5, paragraph 6, of the Convention.

[8] AIG/Inf(2023)18REV

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

43. An official document to which the public has access is made available free of charge at the place it is held in such form that it can be read, listened to or otherwise comprehended. The public authority is under no obligation to make a document available on its premises if this presents serious difficulties (Freedom of the Press Act, Chapter 2, Section 15).

44. An applicant is entitled to obtain a transcript or copy of an official document in return for a fixed fee with few exceptions relating to material recorded for automatic data processing and certain material relating to national security and international relations (Chapter 2, Section 16).

45. Except for certain cases relating to the application of sectorial legislation, authorities are not obliged to disclose an official document in electronic form when this has been requested by the applicant. Nevertheless, they are often able to do so as a service, where appropriate. The Party considers that various legal and practical considerations justify the lack of a general obligation on public authorities to disclose documents in electronic form, such as compliance with the requirements of personal data protection regulations and practical difficulties arising when the requested document is not available in an electronic format. Further, more general considerations are put forward relating to consequences of disclosure of documents in electronic form for personal integrity and security aspects on a societal level. A new act on open data envisages to ensure the right of access to digital information in a digital format.

46. Pursuant to Article 6, paragraph 1, of the Convention, a refusal of the applicant's choice to have an electronic copy of the requested document is justifiable only when this is unreasonable. This would be the case, for instance when technical facilities are not available or if this would entail unreasonable additional costs, or if, according to national legislation, intellectual property rights might be infringed (see Explanatory Report to the Convention, §54, first indent). It is the AIG's understanding that a possible infringement of personal data protection rights is normally evaluated when making a decision to grant access to the requested document rather than when deciding on the form in which the access to the document will be ensured. Nevertheless, in the actual state of technological developments, it is not inconceivable that even when access to the requested document has been granted, for example personal data may have been removed from the disclosed document, there may still be risks of personal data disclosure linked with the form in which access is granted rather than the content of the document. Therefore, the AIG is satisfied that this would be a reasonable ground for refusing the applicant's choice in the sense of Article 6, paragraph 1, of the Convention. On the other hand, in the actual state of technological developments the fact that a document is not available in

electronic form does not appear *per se* to amount to an impractical or impossible technical difficulty. While the AIG considers that the provisions of the Act and the practice as explained by the Party are generally in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention, it notes that it would be preferable to enshrine the right of the applicant to choose the form of access, unless this is unreasonable, in legislation.

47. The Party reports that if some information in a document is classified as secret, the parts of the document that do not contain such information must still be disclosed. If the document cannot be provided without disclosing classified information, it must be made accessible through a transcript or copy. The authority must inform the person who has requested access to the document that parts of the document have been deemed secret and cannot be disclosed, and of his or her right to appeal this decision. This practice meets the requirements of Article 6, paragraph 2, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

48. Inspection of official documents on the premises of public authorities is free of charge. Fees are applied when a transcript or a copy of the document is made available (Freedom of the Press Act, Chapter 2 Section 16). The Fee Ordinance regulating fees for courts and central government administrative authorities provides that access to documents less than 10 pages is free of charge, to documents 10 pages long is SEK 50 and that an additional fee of SEK 2 is charged for every additional page thereafter. In certain situations, fees can be waived.

49. Fees applied by municipalities and county councils are based on tariffs decided by the decision-makers which do not include costs of considering whether the information contained in the document is secret and do not exceed the full costs of processing to the request for access. Companies over which a municipality or county council exercises legally decisive influence are also obliged to decide on a tariff in advance to be able to charge for copies or transcripts. These companies must also not exceed full processing cost.

50. For authorities under the Parliament, the prerequisites to charging fees for copies are regulated separately.

51. These provisions are in line with the requirements of Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

52. Appeals against a rejection of a request for access or the release of official documents with limitations may be lodged with a court. The Public Access to Information and Secrecy Act contains provisions concerning which court an appeal should be addressed to. In most cases appeals should be addressed to one of the four Administrative Courts of Appeal. No fees are charged on the applicant. In principle, an appeal shall always be examined promptly (Freedom of the Press Act, Chapter 2 §19).

53. The Act on Appeals against Administrative Decisions of the Riksdag Administration and the Parliamentary Authorities governs appeals against decisions by Parliamentary authorities, including Parliamentary board authorities, on issues of access to official documents. The denial of a request for access to an official document to which limitations apply may be appealed to the Supreme Administrative Court. The decisions of the Parliamentary Ombudsmen on the right of access to information cannot be appealed (see also paragraph 54 of the present report).

54. When depositing its instrument of ratification on 19 April 2010, Sweden made the following reservation: "[a]s a principal rule, all decisions taken by a Swedish public authority to deny access to an official document, in part or in full, can be appealed in court. However, special provisions apply for decisions taken by the Government, ministers and the Parliamentary Ombudsmen. Sweden is, therefore, lodging a reservation, in relation with Article 8, paragraph 1, of the Convention, on access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law, as regards decisions taken by the Government, ministers and the Parliamentary Ombudsmen."

55. The AIG notes that the Tromsø Convention does not contain a provision on reservations. In accordance with the general principles of international law codified in Article 19 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), a reservation to the Tromsø Convention is permissible under certain conditions.

56. Sweden's reservation excludes the legal effect of paragraph 1 of Article 8 of the Convention in respect of decisions taken by the three specific bodies, namely the Government, ministers and the Parliamentary Ombudsmen, to deny requests for access to official documents.

57. The right to independent review under Article 8 of the Convention is an important component of the right of access and the AIG would therefore encourage Sweden to reconsider its reservation.

X. Article 9 – Complementary measures

58. The Party has reported that it has a long tradition of access to information, having been the first country in the world to pass a law in this area in 1766. Therefore, ostensibly the public has a good level of knowledge about its right of access to official documents. The public authorities are bound by their duty of service towards natural and private legal persons, including a duty to give advice and guidance on how to exercise the right of access to official documents (Administrative Procedure Act, §5) and their duty to be available for contacts with the public and to inform it about how and when they can make these contacts. The bodies that fall within the scope of the Freedom of the Press Act and the Public Access to Information and Secrecy Act often publish information on their websites on the right to access information and to submit a request for access. For example, the Government Offices provide extensive and accessible information on both legislation and practical matters on how to access information held by these offices. They have also published a brochure with information concerning public access to information and secrecy legislation, which is available in Swedish and English and can be downloaded for free via the Government website. A copy of the brochure can also be ordered from the Government Offices free of charge. Court rulings on access to public documents, especially rulings of the Supreme Administrative Court and decisions by the Parliamentary Ombudsmen, provide guidance on the application of the legislation. These provisions and measures are in line with the requirements of Article 9, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention.

59. Public authorities are often under legislative obligations to provide information on matters and activities for which they are responsible. For example, for government agencies, this is regulated by the Government Agency Ordinance (2007:515). These measures are line with those envisaged by Article 9, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention.

60. Under the Public Access to Information and Secrecy Act, authorities are required to follow certain principles in managing official documents, notably making such documents available in an expeditious manner, arranging IT systems with due regard for the needs of the public to use technical aids to search for and obtain official documents and facilitating search for documents by means of a description about the authority's operations and organisation, the types of information it holds, the manner in which it is disclosed, etc. The Archives Act also lays down provisions concerning the handling of official documents, their registration in archives and disposal. These measures are line with those envisaged by Article 9, paragraph c, of the Convention.

61. The AIG considers that Sweden has taken the necessary measures to implement Article 9 of the Convention.

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities

62. Despite the fact that the legal framework does not provide an obligation of the public authorities to proactively publish information, the Government and Government Offices publish a wide range of documents on the Government's website, from legislative products to consultation responses. Various public authorities make available information proactively in the form of open data. The Public Sector Data Accessibility Act entered into force on 1 August 2022. It regulates the re-use of information held by public sector bodies, including formats, time frames and fees applicable to requests access to data for the purpose of re-use.

63. The Agency for Digital Government which is tasked with promoting public actors' ability to share and utilise data has launched a new version of Sweden's data portal for increased innovation (dataportal.se). Data sets provided by public and private entities can be searched via this portal and be re-used.

64. The AIG considers that Sweden has taken the necessary measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

65. All public authorities which fall within the scope of the Convention according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, 1 and 2, of the Convention, including as regards their other activities pursuant to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, ii, 1 and 2, of the Convention, are bound by the rules on access to official documents in Sweden. However, certain practices of non-registration of state-owned companies or private bodies which exercise administrative authority in the Appendix to the Public Access to Information and Secrecy Act effectively bring such entities outside of the legal regime of access to official documents, which is not line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention. The AIG recommends that Sweden consider inclusion of all state-owned companies or private bodies which exercise administrative authority in the Appendix to the Public Access to Information and Secrecy Act.

66. The notion of official documents contained in the Swedish legislation generally meets the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The AIG notes that a number of preparatory/ working documents fall outside this notion and recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, sub-

paragraph b, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

67. The Freedom of the Press Act guarantees the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

68. The grounds for limiting the right of access to official documents laid down in the Freedom of the Press Act (§2) correspond to all the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, of the Convention. The provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act meet the requirement of the harm test of Article 3, paragraph 2, of the Convention. The provisions that are concerned with extremely sensitive information are kept to a minimum. In light of the fact that the overriding public interest principle of Article 3, paragraph 2, of the Convention is only partially incorporated in the Swedish legislation, notably in provisions of absolute exemptions of access, the AIG recommends that Sweden examines the opportunity of stipulating this principle in it.

69. The AIG considers that the requirements of Articles 4 and 5 of the Convention are met.

70. While the provisions of the Freedom of the Press Act (Chapter 2, Sections 15 and 16) and the practice on the form of granting access to official documents as explained by the Party are generally in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention, it would be preferable to enshrine the right of the applicant to choose the form of access, unless the choice is unreasonable, in legislation. The practice of granting partial access to official documents meets the requirements of Article 6, paragraph 2, of the Convention.

71. The provisions of the Freedom of the Press Act, Chapter 2 Section 16 and the practice of its implementation are in line with the requirements of the Article 7 of the Convention.

72. Access to a review procedure before a court is guaranteed in compliance with Article 8, paragraph 1, of the Convention. The AIG encourages Sweden to reconsider its reservation in relation to this provision of the Convention in respect of decisions taken by the Government, ministers and the Parliamentary Ombudsmen.

73. The AIG considers that Sweden has taken the necessary measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

(Version française)

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

2. La Convention prévoit des obligations minimales pour ses Parties portant sur l'étendue du droit d'accès aux documents publics à leur demande, l'équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres droits et intérêts légitimes, les procédures de traitement d'une demande d'accès et le réexamen des décisions. Elle définit également d'autres mesures visant à assurer la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose Groupe Accès à l'Information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et de la Consultation des Parties, représente une importante valeur ajoutée à la Convention. L'AIG est composé d'un minimum de 10 et d'un maximum de 15 experts indépendants et impartiaux désignés sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine de l'accès aux documents publics. Le 31 mars 2022, la Consultation des Parties a élu 10 membres pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures en droit et en pratique prises par les Parties afin de donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.

4. Ce rapport fait partie de l'évaluation de référence effectuée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la Suède conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. Certains aspects des informations fournies ont été clarifiés par la Partie à la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part de l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. En conséquence, le groupe a maintenu des contacts avec deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir Access Info Europe et Article 19, et a reçu des commentaires de la première sur les informations fournies par la Partie. Dans l'esprit du dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a demandé à la Suède de formuler des commentaires dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, qui ont été pris en compte avant son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu par la Partie après son adoption.

5. L'évaluation de référence se concentre sur les actes législatifs dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi sur la liberté de la presse et la loi sur l'accès du public à l'information et le secret. L'AIG prévoit d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par ses Parties dans des secteurs spécifiques lors de ses cycles d'évaluation ultérieurs, conformément à son règlement intérieur. Après avoir considéré les différentes approches adoptées par les Parties, l'AIG adoptera sa position sur la notion de « rédigées » prévu à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention après son évaluation de référence.

6. Ce rapport vise à soutenir la Partie dans ses efforts pour garantir le respect de la Convention.

II. Article 1 - Dispositions générales

La définition des autorités publiques

7. Le deuxième chapitre de la loi sur la liberté de la presse, qui fixe les règles fondamentales de l'accès du public aux documents publics, ne contient pas de définition générale de l' « autorité publique ». Dans le système juridique suédois, on entend par autorités publiques le gouvernement, les cours et les autorités administratives nationales et locales. Le Parlement et les assemblées municipales décisionnaires aux niveaux local et régional sont également considérés comme des autorités publiques (§5). Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 1 et 2, ainsi qu'à celles de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii, 1 et 2, de la Convention, bien que la Suède n'ait pas fait de déclaration au titre de l'article 20 de la Convention.

8. Selon la loi sur l'accès du public à l'information et le secret, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés commerciales, les associations à but lucratif et les fondations sur lesquelles les municipalités ou les conseils régionaux exercent une influence juridiquement décisive sont également tenues de respecter le droit d'accès aux documents publics.

9. Les entreprises publiques, les associations ou fondations à but lucratif ou les organismes privés ne sont soumis au droit d'accès que si l'organisme en question a été inscrit à l'annexe de la loi sur l'accès du public à l'information et le secret (chapitre 2, § 4). Cette inscription peut être justifiée par le fait que l'organisme en question exerce une autorité à l'égard de personnes privées. Cependant, toutes les entreprises publiques ou organismes privés exerçant une telle autorité n'ont pas été répertoriés dans l'annexe. L'AIG prend note des informations supplémentaires fournies par la Partie selon lesquelles l'inclusion de ces entités dans l'annexe nécessite un examen attentif, dans chaque cas spécifique, des aspects principaux et pratiques tels que ceux liés au degré limité d'autorité administrative exercée

par ces entités, aux coûts administratifs associés à la garantie du droit d'accès aux informations qu'elles détiennent, ou aux règles de confidentialité qui seront applicables[9].

10. L'AIG souligne que la Convention ne réglemente pas la méthode à utiliser par ses Parties pour s'assurer que les personnes physiques et morales qui exercent une autorité administrative sont considérées comme des autorités publiques dans la mesure où elles exercent une telle autorité. Selon l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention, le seul fait que ces entités exercent une autorité administrative suffit à les faire entrer dans la notion d'autorités publiques et dans le champ d'application de la Convention. Une pratique consistant à ne pas énumérer les entreprises publiques ou les organismes privés qui exercent une autorité administrative, aussi limitée soit-elle, soulève des questions quant au respect des exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention. Par conséquent, l'AIG recommande que la Suède envisage d'inclure dans l'annexe de la loi sur l'accès du public à l'information et le secret toutes les entreprises publiques ou les organismes privés qui exercent une autorité administrative.

La définition des documents publics

11. Selon la loi sur la liberté de la presse, un document est une présentation sous forme d'écrit ou d'image, mais aussi un enregistrement que l'on peut lire, écouter ou comprendre d'une autre manière uniquement à l'aide de moyens techniques, par exemple des enregistrements vidéo et audio, des courriers électroniques ou des messages textuels dans des services de messagerie tels que les SMS (§3). Un document public est un document détenu par une autorité publique qui a été reçu ou rédigé par une autorité publique (§4). La loi contient des définitions et des règles détaillées concernant les notions de document détenu, reçu ou établi par une autorité publique.

12. Un enregistrement est considéré comme détenu par une autorité publique lorsque celle-ci est en mesure de le lire, de l'écouter ou de le comprendre d'une autre manière, à l'aide des moyens techniques qu'elle utilise pour communiquer. Les compilations d'informations tirées du matériel enregistré pour le traitement automatique des données sont considérées comme détenues si l'autorité peut les extraire à l'aide de mesures habituelles et si elles ne contiennent pas de données à caractère personnel (§6).

13. Un document est considéré comme « reçu » par une autorité publique lorsqu'il lui est parvenu sans qu'un enregistrement soit nécessaire. Les lettres adressées aux employé·es d'une autorité publique en leur qualité officielle sont considérées comme des documents publics reçus. Les mises en concurrence, les offres et les autres documents de ce type remis sous pli

[9] AIG/Inf(2024)03

fermé sont qualifiés de reçus, seulement à compter de l'heure d'ouverture officielle (§9).

14. Un document est considéré comme « rédigé » par une autorité publique lorsque celle-ci l'envoie à un destinataire externe. Un document qui n'est pas expédié est rédigé lorsque l'affaire à laquelle il se rapporte est définitivement réglée par l'autorité. Si le document ne se rapporte à aucune question spécifique, il est rédigé lorsqu'il a été définitivement vérifié et approuvé par l'autorité ou qu'il a reçu d'une autre manière sa forme définitive (§10). Pour certains documents et dans certaines situations, des conditions spécifiques déterminent s'ils sont considérés comme établis[10].

15. Un document produit par un organisme qui fait partie ou est associé à une autorité publique ou à une autre organisation similaire d'administration publique n'est pas considéré comme reçu ou rédigé s'il est transféré à un autre organisme au sein de la même organisation ou produit en vue d'un tel transfert, à moins que les organismes concernés n'agissent comme des entités indépendantes l'une par rapport à l'autre (§11).

16. Les brouillons, les projets et les mémorandums[11] ne sont pas considérés comme rédigés et ne sont donc pas des documents publics, à moins qu'ils n'aient été conservés pour être archivés. En revanche, si un mémorandum est envoyé, il sera considéré comme un document public dans son intégralité (§12).

17. Les documents conservés de manière technique pour un autre organisme ne sont pas non plus des documents publics de l'organisme qui les conserve. Il en va de même pour les documents détenus par une autorité publique dans le but de recréer des informations perdues dans le système habituel de l'autorité (copie de sauvegarde) (§13).

18. D'autres catégories de documents, telles que les lettres d'accompagnement, les télégrammes ou autres messages destinés uniquement à des fins de communication publique, ou les documents destinés uniquement à être publiés dans un périodique de l'organisme public, ou les documents faisant partie d'une bibliothèque ne sont pas considérés comme des documents publics (§14).

[10] Un livre journalier, un journal ou un document similaire tenus à jour régulièrement sont considérés comme rédigés dès que le document est prêt à être annoté ou enregistré. Les jugements et autres décisions, ainsi que les registres associés, sont considérés comme rédigés lorsque le jugement ou la décision a été prononcé ou expédié. Les autres enregistrements et documents similaires sont généralement considérés comme rédigés lorsque l'autorité a finalement vérifié et approuvé le document, ou lorsque le document a reçu sa forme définitive (§10).

[11] Un « mémorandum » est un aide-mémoire ou une autre note rédigée uniquement pour la préparation d'une affaire ou d'un dossier et qui n'a pas apporté de nouvelles informations factuelles. Dans la mesure où un tel document contient de nouvelles informations factuelles sur l'affaire, il est considéré dans cette partie comme étant rédigé.

19. La notion de documents publics qui est réglementée en détail par la législation suédoise répond généralement aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b de la Convention. Cependant, un certain nombre d'exceptions apparaissent, notamment au §7, qui excluraient les documents préparatoires/de travail qui ne sont pas utilisés dans un document final d'une autorité publique relevant du champ d'application de la loi sur la liberté de la presse. La Partie a expliqué que les brouillons, les projets et les mémorandums sont considérés comme rédigés, et entrent donc dans le champ d'application de la loi, lorsqu'ils sont conservés pour être archivés ou lorsqu'ils contiennent de nouvelles informations factuelles sur une question. La Partie considère que les documents qui ne répondent pas à ces critères ne présentent qu'un niveau d'intérêt limité et qu'il n'y a, par conséquent, qu'un besoin limité d'en autoriser l'accès. Par ailleurs, l'emplacement des projets qui ne sont pas conservés pour le classement présente des difficultés pratiques[12]. L'AIG rappelle qu'elle adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévue à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

20. Toute personne, quelle que soit sa nationalité, a le droit d'accéder librement aux documents publics (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, §1). Les personnes morales et, dans certains cas, les autorités publiques bénéficient du droit d'accès. Bien qu'aucune restriction ne s'applique au droit d'accès des personnes étrangères, la Constitution autorise le législateur à restreindre leur droit d'accès dans une loi ordinaire (loi sur la liberté de la presse, chapitre 14, section 5). Une telle loi restrictive n'existe pas.

21. Les dispositions sont conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics

22. Le droit d'accès aux documents publics peut être limité lorsque cela est nécessaire pour protéger sept catégories d'intérêts énumérés dans la loi sur la liberté de la presse et seulement lorsque cela est « scrupuleusement spécifié dans une loi spéciale » ou dans une autre loi à laquelle la loi spéciale se réfère (§2). Les intérêts protégés correspondent à tous les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention.

[12] AIG/Inf(2024)03

23. La loi spéciale est la loi sur l'accès public à l'information et le secret, qui centralise de manière unique toutes les dispositions relatives au secret en Suède. La Partie signale que la loi contient actuellement 28 chapitres avec des dispositions sur le secret, contenant plus de 450 sections. La nécessité et la proportionnalité de chaque disposition relative au secret sont évaluées et consignées dans les travaux préparatoires de la loi et de toute modification de celle-ci.

24. Lorsque la loi sur l'accès du public à l'information et au secret le prévoit, le gouvernement peut publier des règlements complémentaires précisant quelles informations sont secrètes conformément à la loi. Les dispositions qui en résultent sont contenues dans l'ordonnance sur l'accès public à l'information et au secret, qui, selon la Partie, contient 14 sections et une annexe de 166 dispositions.

25. La Partie signale qu'un petit nombre de dispositions relatives au secret sont absolues et ne sont pas soumises à un test de préjudice. L'intérêt de la transparence par rapport à ces dispositions est considéré comme limité, tandis que l'aspect de la vie privée est considéré comme tangible. Il s'agit par exemple d'informations concernant la situation personnelle ou économique d'un sujet privé dans le cadre d'activités liées à l'établissement des impôts (chapitre 27, §1) et à la production de statistiques (chapitre 25, §8).

26. Toutefois, la plupart des dispositions relatives au secret s'appliquent à des types d'informations spécifiquement désignés et décrivent les conditions de leur application, qui sont généralement formulées en termes de dommages ou d'atteintes aux intérêts protégés. Ces dispositions sur le secret peuvent être divisées en deux grands types. Le premier prévoit la divulgation de l'information, à moins que l'autorité publique ne démontre qu'il en résultera un préjudice pour les intérêts protégés. La seconde présume l'existence d'un tel préjudice et l'information ne peut être divulguée que si l'autorité détentrice de l'information est en mesure d'exclure toute possibilité de préjudice ou d'atteinte aux intérêts protégés.

27. La législation suédoise contient très peu de dispositions relatives au secret qui incluent un test explicite d'intérêt public supérieur. La Partie a fourni des informations supplémentaires selon lesquelles tout nouveau texte législatif sur le secret fait l'objet d'une évaluation minutieuse par le législateur de l'intérêt du public à avoir accès à l'information que cette législation réglemente. Cela implique des consultations avec les organismes publics responsables des questions de transparence, tels que les ombudsmen parlementaires et le chancelier ou la chancelière de la justice et avec des parties prenantes telles que l'Union suédoise des journalistes et l'Association suédoise des éditeurs et éditrices de médias[13].

[13] AIG/Inf(2024)03

28. L'AIG note que l'évaluation des risques et la mise en balance des intérêts peuvent se faire au cas par cas ou par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles conditions sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 38). L'AIG estime que les dispositions de la législation suédoise qui limitent l'accès aux documents publics satisfont à l'exigence du test de préjudice énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Comme expliqué au paragraphe 26 du présent rapport, l'autorité qui traite une demande d'accès à des documents publics n'applique pas automatiquement les dispositions relatives au secret, mais évalue le préjudice causé à l'intérêt public poursuivi par la disposition relative au secret.

29. Toutefois, en vertu de la législation suédoise, la plupart des limitations d'accès aux documents publics sont appliquées sans qu'il soit nécessaire d'évaluer s'il existe un intérêt public supérieur à la divulgation du document demandé dans chaque cas individuel, puisque le législateur a évalué l'intérêt public de l'information de manière générale (voir le paragraphe 27 du présent rapport). S'il est effectivement possible que l'appréciation des intérêts requise par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention soit effectuée par le législateur selon la manière dont les limitations sont formulées, l'AIG n'a pas reçu d'explication détaillée sur la manière dont cela se reflète dans la formulation des dispositions relatives au secret de la loi sur l'accès du public à l'information et au secret. Par conséquent, le groupe ne peut pas conclure que le principe de l'intérêt public supérieur énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention est pleinement reflété dans la législation suédoise.

30. Les dispositions relatives au secret de la loi sur l'accès du public à l'information et au secret sont généralement assorties de délais déterminés en fonction du moment où le risque d'atteinte à l'intérêt protégé prend fin. Les délais varient. Par exemple, le délai pour le secret des informations liées à la protection de la situation personnelle d'une personne est généralement de 50 ou 70 ans, tandis que pour les informations liées à la protection de l'intérêt public ou de la situation financière de personnes physiques ou morales, il est souvent fixé à 20 ans.

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

31. Aucune formalité ne s'applique aux demandes d'information.

32. La personne demandeuse a généralement le droit de rester anonyme et n'est pas obligée d'indiquer l'objet de sa demande.

33. Les autorités publiques ne sont pas autorisées à « s'enquérir de l'identité d'une personne en raison d'une demande d'accès à un document public ou de l'objet de sa demande, sauf dans la mesure où cette enquête est nécessaire pour permettre à l'autorité de déterminer s'il existe un obstacle à la divulgation du document » (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, section 18). Le droit exceptionnel pour l'autorité de demander à la personne demandeuse de fournir des informations sur l'objet de sa demande s'applique dans les cas où l'application des dispositions relatives au secret conduirait sinon à un refus d'accès. Sans établir l'identité de la personne demandeuse et l'objet de sa demande, la présomption de préjudice contenue dans ces dispositions relatives au secret ne peut être réfutée. Un exemple donné par la Partie concerne la disposition réglementant l'information dans le secteur des soins de santé concernant l'état de santé d'un sujet privé ou d'autres circonstances personnelles (la loi sur l'accès public à l'information et le secret, chapitre 25, §1). Une demande anonyme d'accès au journal médical d'une personne serait refusée en raison de la présomption de préjudice. Toutefois, s'il peut être établi que la demande émane d'un·e médecin d'un autre établissement de soins de santé, pour qui des documents sont nécessaires pour prodiguer des soins au patient, la demande peut être acceptée.

34. Dans certains cas, par exemple pour évaluer l'applicabilité d'une disposition relative au secret impliquant une évaluation du préjudice causé à des intérêts protégés en cas de divulgation du document demandé, les autorités peuvent toutefois demander ou sont tenues de demander à la personne demandeuse de révéler son identité.

35. L'AIG considère que les conditions de l'article 4 de la Convention sont remplies.

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics

36. La loi sur la liberté de la presse ne contient aucune disposition concernant l'aide apportée par les autorités publiques à la personne demandeuse pour identifier le document public demandé. La Partie signale que les personnes qui souhaitent obtenir des documents publics ne sont pas tenues de décrire le document avec précision, par exemple en indiquant la date ou le numéro d'enregistrement, mais les autorités ne sont pas tenues de faire des recherches approfondies pour obtenir le document pour la personne demandeuse lorsque celle-ci ne peut pas fournir davantage de détails à l'autorité. Cependant, la loi sur la procédure administrative (§6) définit l'obligation de service des autorités publiques qui s'applique aux demandes d'accès aux documents publics. En conséquence, l'autorité publique veille à ce que les contacts avec les personnes privées soient faciles et simples et qu'elles bénéficient d'une aide sans délai inutile pour défendre leurs intérêts dans la mesure jugée appropriée eu égard à la nature de la question[14]. Lorsqu'une demande n'est pas suffisamment précise, l'autorité doit aider la personne demandeuse, dans la mesure du possible, à identifier le document public pertinent. La personne demandeuse doit être informée que davantage d'informations sont nécessaires pour identifier le document et une assistance active, avec l'utilisation de registres, doit être fournie pour clarifier si le document demandé est détenu par l'autorité. Par ailleurs, la jurisprudence nationale a établi la responsabilité d'une autorité publique d'aider une personne demandeuse à identifier le document demandé. L'obligation de fournir une assistance à la personne demandeuse s'applique à tous les organismes et entités entrant dans le champ d'application de la loi[15]. L'ensemble de ces mesures est conforme à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

37. La demande d'accès à un document public est présentée et examinée par l'autorité qui le détient (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, section 17). Toutefois, dans certains cas, des dispositions de la loi sur l'accès du public à l'information et le secret prévoient que l'examen et l'approbation de la demande incombent à une autre autorité publique. Dans le cas d'un document d'une importance majeure pour la sécurité du Royaume, une ordonnance prévoit que seule une autorité particulière est habilitée à traiter la demande. Dans ce cas, la demande est transmise à l'autorité compétente. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

[14] AIG/Inf(2023)18REV
[15] AIG/Inf(2024)03

38. La Partie a fait valoir qu'en vertu de l'obligation légale de traiter rapidement les demandes d'information, il en résulte une égalité de traitement des demandes, même s'il est inévitable que toutes les demandes ne puissent pas être traitées dans le même délai[16]. Aucune autre information n'est fournie quant à l'ordre de traitement des demandes et à la manière dont le principe d'égalité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention est appliqué dans la pratique.

39. Un document public susceptible d'être divulgué doit être mis à la disposition de la personne demandeuse, immédiatement ou dans les meilleurs délais.

40. Il n'y a pas de délai fixe pour que les autorités publiques prennent une décision sur une demande d'accès à des documents publics. Toutefois, un document public auquel le public a accès doit être mis à disposition sur demande dès que possible (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, section 15). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

41. Il est possible de refuser l'accès parce que la demande reste trop vague, mais le concept de demande manifestement déraisonnable n'existe pas.

42. En application de la loi sur la procédure administrative, une autorité publique doit motiver les refus d'accès aux documents publics en indiquant les dispositions qui ont été appliquées et les circonstances qui ont été déterminantes pour la position prise par l'autorité. Dans certains cas, l'exposé des circonstances peut être totalement ou partiellement occultés, par exemple si cela est nécessaire pour des raisons de sécurité nationale, de protection de la situation personnelle ou financière de personnes privées ou d'autres circonstances comparables. Ces dispositions sont conformes aux exigences minimales de l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

43. Un document public auquel le public a accès est mis à disposition gratuitement à l'endroit où il est détenu, sous une forme qui permet de le lire, de l'écouter ou de le comprendre d'une autre manière. L'autorité publique n'est pas tenue de mettre un document à disposition dans ses locaux si cela présente d'importantes difficultés (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, article 15).

[16] AIG/Inf(2023)18REV

44. La personne demandeuse a le droit d'obtenir une transcription ou une copie d'un document public moyennant le paiement d'un montant fixe, à quelques exceptions près concernant les documents enregistrés pour le traitement automatique des données et certains documents relatifs à la sécurité nationale et aux relations extérieures (chapitre 2, section 16).

45. À l'exception de certains cas liés à l'application de la législation sectorielle, les autorités ne sont pas tenues de divulguer un document public sous forme électronique lorsque la personne demandeuse en a fait la demande. Néanmoins, elles sont souvent en mesure de rendre ce service. La Partie considère que diverses modalités juridiques et pratiques justifient l'absence d'obligation générale pour les autorités publiques de divulguer les documents sous forme électronique, telles que le respect des exigences de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel et les difficultés pratiques y relatives, lorsque le document demandé n'est pas disponible sous forme électronique. En outre, des considérations plus générales sont avancées concernant les conséquences de la divulgation de documents sous forme électronique pour l'intégrité personnelle et les aspects liés à la sécurité au niveau sociétal. Une nouvelle loi sur les données ouvertes envisage de garantir le droit d'accès aux informations numériques dans un format numérique.

46. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, le refus du choix de la personne demandeuse d'obtenir une copie électronique du document demandé n'est justifiable que lorsque cette préférence n’est pas raisonnable. Tel serait le cas, par exemple, si les équipements techniques ne sont pas disponibles, ou si cette forme d’accès devait entraîner un accroissement déraisonnable des coûts, ou encore si elle peut porter atteinte, en vertu du droit national, aux droits de la propriété intellectuelle (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 54, premier tiret). L'AIG pense qu'une éventuelle violation des droits de protection des données à caractère personnel est normalement évaluée au moment de la décision d'accorder l'accès au document demandé plutôt qu'au moment de décider de la forme sous laquelle l'accès au document sera assuré. Néanmoins, en l'état actuel des développements technologiques, il n'est pas inconcevable que, même lorsque l'accès au document demandé a été accordé, par exemple si des données à caractère personnel ont été supprimées du document divulgué, il puisse subsister des risques de divulgation de données à caractère personnel liés à la forme sous laquelle l'accès est accordé plutôt qu'au contenu du document. Par conséquent, l'AIG est convaincu qu'il s'agit d'un motif raisonnable pour refuser la préférence de la personne demandeuse au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. D'autre part, en l'état actuel des développements technologiques, le fait qu'un document ne soit pas disponible sous forme électronique n'apparaît pas en soi comme une difficulté technique irréalisable ou impossible. Si l'AIG considère que les dispositions de la loi et la pratique telle qu'expliquée par la Partie sont globalement conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, elle note qu'il serait préférable

d'inscrire dans la loi le droit de la personne demandeuse de choisir la forme d'accès, à moins que celle-ci ne soit déraisonnable.

47. La Partie signale que si certaines informations contenues dans un document sont classées secrètes, les parties du document qui ne contiennent pas ces informations doivent quand même être divulguées. Si le document ne peut être fourni sans divulguer des informations classifiées, il doit être rendu accessible au moyen d'une transcription ou d'une copie. L'autorité doit informer la personne qui a demandé l'accès au document que des parties du document ont été jugées secrètes et ne peuvent être divulguées, et de son droit de faire appel de cette décision. Cette pratique répond aux exigences de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

48. La consultation des documents publics dans les locaux des autorités publiques est gratuite. Des frais sont appliqués lorsqu'une transcription ou une copie du document est disponible (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, section 16). L'ordonnance sur les taxes régissant les taxes pour les cours et les autorités administratives du gouvernement central, prévoit que l'accès aux documents de moins de 10 pages est gratuit, que les documents de 10 pages sont facturés 50 SEK et qu'une taxe supplémentaire de 2 SEK est prélevée pour chaque page supplémentaire. Dans certaines situations, les frais peuvent être supprimés.

49. Les frais appliqués par les municipalités et les conseils régionaux sont basés sur des tarifs décidés par les décisionnaires, qui n'incluent pas les coûts liés à l'examen du caractère secret des informations contenues dans le document et ne dépassent pas les coûts totaux de traitement de la demande d'accès. Les entreprises sur lesquelles une municipalité ou un conseil régional exerce une influence juridiquement décisive sont également tenues de décider d'un tarif à l'avance pour pouvoir facturer des copies ou des transcriptions. Ces entreprises ne doivent pas non plus dépasser le coût total du traitement.

50. Pour les autorités relevant du Parlement, les conditions préalables à la perception de redevances pour les copies sont réglementées séparément.

51. Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de revision

52. Le rejet d'une demande d'accès ou la divulgation de documents publics avec des restrictions peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une cour. La loi sur l'accès du public à l'information et le secret contient des dispositions concernant la juridiction à laquelle un recours doit être adressé. Dans la plupart des cas, les recours doivent être adressés à l'une des quatre cours administratives d'appel. Aucun frais n'est facturé à la personne demandeuse. En principe, un recours doit toujours être examiné rapidement (loi sur la liberté de la presse, chapitre 2 §19).

53. La loi sur les recours contre les décisions administratives de l'administration du Riksdag et des autorités parlementaires régit les recours contre les décisions des autorités parlementaires, y compris les autorités du conseil parlementaire, sur les questions d'accès aux documents publics. Le refus d'une demande d'accès à un document public soumis à des restrictions peut faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. Les décisions des ombudsmen parlementaires concernant le droit d'accès à l'information ne sont pas susceptibles de recours (voir également le paragraphe 54 du présent rapport).

54. Lors du dépôt de son instrument de ratification le 19 avril 2010, la Suède a émis la réserve suivante : « Selon une règle de principe, toute décision prise par une autorité publique suédoise de refuser l'accès à un document officiel, en partie ou en totalité, est susceptible de recours devant un tribunal. Toutefois, des dispositions spéciales s'appliquent aux décisions prises par le gouvernement, les ministres et les Médiateurs parlementaires. Par conséquent, la Suède introduit une réserve en relation avec l'article 8, paragraphe 1, de la Convention, sur l'accès à un recours devant un tribunal ou autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi, en ce qui concerne les décisions prises par le gouvernement, les ministres et les Médiateurs parlementaires ».

55. L'AIG note que la Convention de Tromsø ne contient pas de disposition sur les réserves. Conformément aux principes généraux du droit international codifiés à l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), une réserve à la Convention de Tromsø est permise sous certaines conditions.

56. La réserve de la Suède exclut l'effet juridique du paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention en ce qui concerne les décisions prises par les trois organes spécifiques, à savoir le gouvernement, les ministres et les ombudsmen parlementaires, de refuser les demandes d'accès aux documents publics.

57. Le droit à un examen indépendant en vertu de l'article 8 de la Convention est une composante importante du droit d'accès et l'AIG encourage donc la Suède à reconsidérer sa réserve.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

58. La Partie a indiqué qu'il avait une longue tradition d'accès à l'information, ayant été le premier pays au monde à adopter une loi dans ce domaine en 1766. Par conséquent, le public est manifestement bien informé de son droit d'accès aux documents publics. Les autorités publiques sont liées par leur obligation de service envers les personnes physiques et morales privées, y compris une obligation de conseil et d'orientation sur la manière d'exercer le droit d'accès aux documents publics (loi sur la procédure administrative, §5) et leur obligation d'être disponibles pour des contacts avec le public et de l'informer de la manière et du moment où ils peuvent établir ces contacts. Les organismes qui relèvent de la loi sur la liberté de la presse et de la loi sur l'accès du public à l'information et au secret, publient souvent sur leur site internet des informations sur le droit d'accès à l'information et de soumission d'une demande d'accès. Par exemple, les bureaux du gouvernement fournissent des informations complètes et accessibles sur la législation et les questions pratiques concernant l'accès aux informations détenues par ces bureaux. Ils ont également publié une brochure contenant des informations sur l'accès du public à l'information et sur la législation relative au secret. Cette brochure est disponible en suédois et en anglais et peut être téléchargée gratuitement sur le site internet du gouvernement. Un exemplaire de la brochure peut également être commandé gratuitement auprès des bureaux du gouvernement. Les décisions de justice relatives à l'accès aux documents publics, en particulier les arrêts de la Cour administrative suprême et les décisions des ombudsmen parlementaires, fournissent des indications sur l'application de la législation. Ces dispositions et mesures sont conformes aux exigences de l'article 9, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention.

59. Les autorités publiques sont souvent tenues par la loi de fournir des informations sur les questions et les activités dont elles sont responsables. Par exemple, pour les agences gouvernementales, cette obligation est régie par l'ordonnance sur les agences gouvernementales (2007:515). Ces mesures sont conformes à celles envisagées par l'article 9, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention.

60. En vertu de la loi sur l'accès du public à l'information et le secret, les autorités sont tenues de respecter certains principes dans la gestion des documents publics, notamment la mise à disposition rapide de ces documents, l'organisation des systèmes informatiques en tenant compte des besoins du public d'utiliser des aides techniques pour rechercher et obtenir des documents publics et la facilitation de la recherche de documents au moyen d'une description des activités et de l'organisation de l'autorité, des types d'informations qu'elle détient, de la manière dont elles sont divulguées, etc. La loi sur les archives prévoit également des dispositions concernant le traitement des documents publics, leur enregistrement dans les archives et

leur élimination. Ces mesures sont conformes à celles envisagées par l'article 9, paragraphe c, de la Convention.

61. L'AIG considère que la Suède a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques

62. Bien que le cadre juridique ne prévoie pas d'obligation pour les autorités publiques de publier des informations de manière proactive, le gouvernement et les bureaux gouvernementaux publient un large éventail de documents sur le site internet du gouvernement, des documents législatifs aux réponses aux consultations. Plusieurs autorités publiques mettent à disposition des informations de manière proactive sous la forme de « open data ». La loi sur l'accessibilité des données du secteur public est entrée en vigueur le 1er août 2022. Elle réglemente la réutilisation des informations détenues par les organismes du secteur public, y compris les formats, les délais et les frais applicables aux demandes d'accès aux données à des fins de réutilisation.

63. L'Agence pour l'administration numérique, chargée de promouvoir la capacité des acteurs publics et actrices publiques à partager et à utiliser les données, a lancé une nouvelle version du portail de données suédois afin d'accroître l'innovation (dataportal.se). Les ensembles de données fournis par des entités publiques et privées peuvent être recherchés via ce portail et être réutilisés.

64. L'AIG considère que la Suède a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

65. Toutes les autorités publiques qui entrent dans le champ d'application de la Convention conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 1 et 2, de la Convention, y compris en ce qui concerne leurs autres activités conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii, 1 et 2, de la Convention, sont liées par les règles relatives à l'accès aux documents publics en Suède. Cependant, certaines pratiques de non-enregistrement d'entreprises publiques ou d'organismes privés exerçant une autorité administrative dans l'annexe à la loi sur l'accès du public à l'information et le secret placent, de fait, ces entités en dehors du régime légal d'accès aux documents publics, ce qui n'est pas conforme aux exigences de l'article 1,

paragraphe 2, sous-paragraphe a, i, 3, de la Convention. L'AIG recommande à la Suède d'envisager l'inclusion de toutes les entreprises publiques ou organismes privés qui exercent une autorité administrative dans l'annexe à la loi sur l'accès du public à l'information et au secret.

66. La notion de documents publics contenue dans la législation suédoise répond de manière générale aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. L'AIG note qu'un certain nombre de documents préparatoires/de travail ne relèvent pas de cette notion et rappelle qu'elle adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévue à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

67. La loi sur la liberté de la presse garantit le droit de chacun, sans discrimination pour quelque motif que ce soit, d'avoir accès, sur demande, aux documents publics détenus par les autorités publiques, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

68. Les motifs de limitation du droit d'accès aux documents publics prévus par la loi sur la liberté de la presse (§2) correspondent à tous les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Les dispositions de la loi sur l'accès du public à l'information et au secret répondent à l'exigence du test de préjudice de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Les dispositions qui concernent des informations extrêmement sensibles sont réduites au minimum. Compte tenu du fait que le principe d'intérêt public supérieur de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est que partiellement inclus dans la législation suédoise, notamment dans les dispositions relatives aux exemptions absolues d'accès, l'AIG recommande à la Suède d'examiner l'opportunité de stipuler ce principe dans sa législation.

69. L'AIG considère que les exigences des articles 4 et 5 de la Convention sont remplies.

70. Bien que les dispositions de la loi sur la liberté de la presse (chapitre 2, sections 15 et 16) et la pratique relative à la forme d'accès aux documents publics telle qu'expliquée par la Partie soient généralement conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, il serait préférable d'inscrire dans la législation le droit de la personne demandeuse de choisir la forme d'accès, à moins que ce choix ne soit déraisonnable. La pratique consistant à accorder un accès partiel aux documents publics répond aux exigences de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

71. Les dispositions de la loi sur la liberté de la presse, chapitre 2, section 16, et la pratique de sa mise en œuvre sont conformes aux exigences de l'article 7 de la Convention.

72. L'accès à une procédure de recours devant une cour est garanti conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la Convention. L'AIG encourage la Suède à reconsidérer sa réserve relative à cette disposition de la Convention en ce qui concerne les décisions prises par le gouvernement, les ministres et les ombudsmen parlementaires. L'AIG considère que la Suède a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

73. L'AIG estime que la Suède a pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre des articles 9 et 10 de la Convention.

The Council of Europe Access Info Group – the AIG – is an independent group of experts mandated by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Tromsø Convention) to monitor its implementation by the Parties.

The Tromsø Convention is the first international treaty recognising a general right of access to official documents held by public authorities. It provides for minimum rules to be applied in the processing of requests for access to information, a right to a remedy and additional measures, while offering the necessary flexibility to enable the national legislations to foresee more extended access to official documents. Restrictions of access are only permitted if they are intended to protect certain interests and rights such as national security or private life.

The present report focuses on the implementation of the provisions of the Tromsø Convention in the national freedom of information law. It underlines positive aspects in guaranteeing the right to access official documents and provides suggestions to further enhance the transparency of public authorities.

Le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe - l'AIG - est un groupe d'experts indépendants mandaté par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics (Convention de Tromsø) pour veiller à sa mise en œuvre par les Parties.

La Convention de Tromsø est le premier traité international à garantir un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Elle prévoit des règles minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à l'information, un droit de recours et des mesures supplémentaires, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de prévoir un accès plus large aux documents publics. Les restrictions d'accès ne sont autorisées que si elles visent à protéger certains intérêts et droits, tels que la sécurité nationale ou la vie privée.

Le présent rapport se concentre sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Tromsø dans la législation nationale sur la liberté d'information. Il souligne les aspects positifs de la garantie du droit d'accès aux documents publics et propose des suggestions pour améliorer encore la transparence des autorités publiques.

PREMS 071824

ENG
FRA

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE