

Offentlighetsprincip överallt och ingenstans?

Sammanfattning:

Regelverket som bär upp den svenska offentlighetsprincipen undergrävs och försvagas nu påtagligt. Offentlighetsreglerna får allt lägre verkningsgrad och riskerar att förvandlas till vackra men tämligen betydelselösa fraser i tryckfrihetsförordningen.

Störst betydelse för denna utveckling har det nya förhållningssätt till personuppgifter som utvecklats på politisk nivå i Sverige under 1990-talet. Det har fått sitt juridiska uttryck i personuppgiftslagen, PUL, och en rad registerlagar.

I föreliggande delrapport behandlas dock en annan, för offentlighetsprincipen viktig negativ trend, nämligen att sekretessreglerna fortlöpande vidgas och skärps. Även här är det i många fall en ny rädsla för personuppgifters offentlighet som får genomslag.

En genomgång av alla ändringar i sekretesslagen de senaste 10 åren visar sammanfattningsvis att av sammanlagt 194 lagändringar var:

- 112 stycken neutrala, d v s de innebar varken någon skärpning eller någon lättnad i sekretessen.
- 74 stycken ändringar innebar skärpt sekretess. Effekterna spänner s a s över hela skalan – från närmast betydelselösa reformer till sådana som kraftigt beskär medborgarnas möjligheter att granska vad som händer inom centrala samhällsområden. Så har man i hög grad ”släckt ner” hos bland annat polisen och kronofogdarna.
- Åtta ändringar innebar lättnad i sekretessen. Då ska påpekas att sex av dem är så marginella att de saknar praktisk betydelse för allmänhetens insyn i myndigheters verksamhet. Två kan sägas ha haft någon substans.
- Inte vid någon av de 74 reformer som innebar skärpningar gjordes en avvägning mellan behovet av sekretess och behovet av offentlighet. Motiven för att skärpa sekretessen redovisas, men någon analys av eventuella negativa effekter av minskad offentlighet förekommer inte.
- Beslutet 1994 att införa prövningstillstånd för offentlighetsmål i regeringsrätten var en generell nedskärning, s a s med osthyvelsteknik. Det var relativt vanligt att regeringsrätten ändrade kammarrätternas domar i dessa mål. Eftersom bara de medborgare som önskade större offentlighet, men inte de myndigheter som önskade mindre, kunde överklaga till högsta instans innebar varje ändring i praktiken vidgad offentlighet. Att prövningstillstånd beviljas är idag ytterst sällsynt.

Inledning

Att ta reda på om sekretessen breder ut sig i offentlig förvaltning kan tyckas enkelt. Sekretess får bara återopas med stöd i sekretesslagen (SL). Sekretessens eventuella utbredning borde alltså kunna mätas i antalet nya SL-paragrafer de senaste åren?

Nej. I spelet om hur hemligt Sverige ska vara finns fler pjäser än så. Särskilt användningen av IT i förvaltningen – och lagstiftning kring denna användning – komplicerar bilden. Innan rubrikens fråga kan besvaras måste man alltså, för att tala med den engelske filosofen John Locke, ”clear the ground a little”. Den som söker klargöra om offentlighetsprincipen rent juridiskt får större eller mindre genomslag i det svenska samhället måste beakta flera, delvis sammanvävda faktorer. Åtminstone fem viktiga sådana kan urskiljas:

En sekretesslag som ständigt är föremål för reformer. Omfattningen av och karaktären hos dessa reformer utreds närmare nedan.

Sekretessförordningen. SL ger på flera ställen regeringen rätt att på eget bevåg bestämma sekretessens utsträckning. Det sker i en särskild förordning. Även ändringarna i den måste granskas, vilket på sätt och vis är svårare eftersom förarbeten och tydliga motiveringar där ofta saknas.

Personuppgiftslagen, PUL, som i kombination med så kallade registerlagar begränsar vad myndigheter får göra med sin information. Här drabbas offentlighetsprincipen genom att ändamålet för en myndighets behandling av personuppgifter bestäms till endast det myndigheter behöver. Alla andra ändamål för vilka uppgifterna kan användas – t ex journalisters eller vanliga medborgares ändamål – blir således förbjudna. Behandling av uppgifterna som en utomstående skulle behöva för att kritiskt granska verksamheten, även rent statistiska bearbetningar som visar t ex om myndigheten behandlar kvinnor annorlunda än män, har gjorts direkt olaglig. Registerlagarna kan också på andra sätt, till exempel genom att förbjuda vissa sökbegrepp, inskränka möjligheterna att ta fram viktig, icke sekretessbelagd information ur myndigheters databaser.

SL:s paragraf 7:16. Den är genom sin hänvisning till PUL så vidsträckt – den kan i princip alltid åberopas för att hemlighålla personuppgifter i allmänna handlingar – att effekterna blir närmast oöverskådliga. I såväl förarbetena till PUL som själva lagtexten finns en anmärkningsvärd motsägelse. På sid 81 i propositionen (1997/98:44) sammanfattar regeringen sitt förslag under rubriken ”Undantag från den nya lagen”: *”I den nya lagen införs en uttrycklig bestämmelse som klargör att lagen inte tillämpas, om det skulle inskränka myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap”. TF.* Bestämmelsen är entydig och återfinns i 8 § PUL. Den beaktas emellertid aldrig, varken i andra delar av propositionen eller i senare domar och regeringsbeslut. Istället ges SL 7:16 fullt genomslag så att man med hänvisning till PUL konsekvent inskränker myndigheternas skyldigheter att lämna ut allmänna handlingar. Eftersom varken regering eller domstolar förefaller bry sig om att 8 § existerar får den tills vidare behandlas som vore den en nullitet. Därmed utgör PUL verkligen ett dråpslag mot offentlighetsprincipen.

Registrerandet, ordnandet och arkiverandet av allmänna handlingar i elektronisk form fungerar dåligt eller inte alls. Här är vissa problem komplicerade, men inte alla. Ett av de mest uppenbara bekymren är att övergången från papperspost till e-post inom offentlig förvaltning – och mellan

medborgarna och förvaltningen – tycks föra med sig att det gamla regelverket inte längre respekteras. SJF: s öppenhetstester har visat att stora mängder inkommen e-post som uppenbarligen utgör allmän handling aldrig registreras och följaktligen i praktiken undandras offentlighetsprincipen. Ingen annan än den handläggare som fått ett e-brev känner till dess existens, och av allt att döma slängs, olagligen, stora mängder allmänna handlingar.

I vilken av dessa faktorer ligger det största hotet mot offentlighetsprincipen? De kan inte i någon rimlig mening mätas, men min bedömning är att PUL och sekretesslagens 7:16 utgör de största problemen. Här talar vi om generella, mycket långtgående inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Samtidigt är de många skärpningarna i SL på senare år naturligtvis också av stort intresse, både i sak och genom att de illustrerar hur tidsandan förändras. Inom politikersfären och myndighetsfären väger argument för hemlighållande allt tyngre och argument för offentlighet allt lättare.

EU: s ombudsman Jacob Söderman har reagerat mot att regler till skydd för enskildas privatliv missbrukas av EU: s institutioner för att begränsa medborgerlig insyn i verksamheten. Se:

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/letters/sv/default.htm>

Någon motsvarande svensk diskussion finns inte i riksdag eller regering. Propositionen 2000/2001:33 handlar om nya registerlagar för skatte- och valmyndigheter, tull och kronofogdar. Samtidigt föreslås en kraftig skärpning av sekretessen hos kronofogdarna genom att där införs omvänt skaderekvisit i SL 9:19. (Se punkt 144 i bilagans förteckning över SL-ändringar.)

Här framträder alltså faktorerna PUL och sekretesslagens ständiga förändringar med särskild tydlighet. De föreslagna registerlagarna ska gälla istället för PUL och uttrycker tydligt att uppgifterna i dem inte får användas för allmänhetens eller journalisters ändamål. Att detta skulle få konsekvenser för offentlighetsprincipen diskuteras överhuvudtaget inte. Det måste man dock när sekretessen skärps hos kronofogdarna. ”Att införa ett omvänt skaderekvisit som krav för utlämnande av uppgifter hos kronofogdemyndigheterna utgör onekligen en stor förändring” heter det på sid 188, men inte ens detta ger regeringen anledning att resonera kring priset för reformen. Vilka konsekvenser kan det få att allmänhet och journalister inte kan informera sig om personer som har stora obetalda skulder, eller om hur kronofogden faktiskt sköter sin - för gäldenärerna starkt ingripande - myndighetsutövning?

Därtill skapas, som juristen Lennart Lillieroth har påpekat, nya problem genom att en lag som redan från början gavs en komplicerad struktur ständigt växer i omfattning. Antalet lagändringar är varje år stort. Av förarbetena till dem framgår hur svårt även juridiska experter i regeringskansli och riksdag kan ha att reda ut hur olika paragrafer egentligen hänger ihop och vilka effekter det får när en enskild bestämmelse ändras. Likväl är detta en lag som ska förstås och tillämpas korrekt i hela den offentliga förvaltningen, även av personer som saknar såväl juridisk utbildning som vana vid juridisk problemlösning. Varje journalist som har försökt att mer ambitiöst bevaka offentlig sektor vet att det motstånd man kan möta från tjänstemän som ska lämna ut allmänna handlingar sällan beror på att de har något att dölja. Det beror på att man

tvingar dem att tillämpa ett regelsystem som de inte behärskar, att de löper akut risk att göra fel och därför på olika sätt söker slingra sig ur situationen.

En undersökning om sekretesslagen

Sekretesslagen är ständigt föremål för reformer. Jag har gått igenom alla lagändringar som trätt i kraft mellan 1992-07-01 och 2002-07-01. Innan jag redovisar och analyserar deras innebörd måste något sägas om var och hur offentlighetsprincipen tillämpas. Det är nämligen inte givet.

Offentlighetsprincipens tillämpningsområde

Det verkligt svåra, det som gör mätandet av sekretessens omfattning verkligt komplicerad är att lagen hela tiden anpassas till förändringar i verkligheten - som i sin tur kan vara att offentlighetsprincipens tillämpningsområde vidgas eller minskas. Att det vidgas kan, men behöver inte generera tillägg eller andra förändringar i SL. Med riksdagsbeslutet att handlingsoffentlighet skulle börja tillämpas i kommunala bolag följde en lång rad ändringar i SL. Lagen fick fler paragrafer, men det vore orimligt att sammanfatta just den reformen som att Sverige blev hemligare.

Samtidigt finns exempel på motsatsen, d v s att offentlighetsprincipen har inskränkts utan att det har satt några spår i SL. När Televerket och Postverket bolagiserades lyftes omfattande, samhälleligt viktiga verksamheter ur den offentliga sfären.

Offentlighetsprincipens utbredningsområde är alltså inget givet, det minskas ena dagen i något avseende och vidgas nästa dag i något annat. Å ena sidan finner man under de senaste tio åren många uttryck för den politiska ambitionen att låta handlingsoffentlighet gälla inom all statligt och kommunalt finansierad verksamhet. Å andra sidan präglades 1990-talet av förvaltningspolitiska åtgärder i nyliberal anda. Vanliga kodord i reformerandet av offentlig sektor var bolagisering, privatisering, outsourcing, konkurrensutsättning, beställare-utförare-modell. Effekten blev ofta att för medborgarna viktiga beslut och beslutsunderlag flyttades utom synhåll. (Det var inte bara Televerket och Postverket som försvann ur offentligheten.)

Med inträdet i EU fick frågan om offentlighetsprincipens ”utbredning” ännu en dimension. Å ena sidan innebär medlemskapet att man hos Sveriges regeringskansli och åtskilliga statliga myndigheter sedan 1995 kan finna handlingar av ett slag som inte fanns där tidigare. De kan härröra från EU: s institutioner eller andra medlemsländer. I en mening täcker offentlighetsprincipen således mer idag än för tio år sedan. Å andra sidan fattas för Sverige och svenskt samhällsliv viktiga beslut numera i Bryssel eller andra europeiska centra under former som gör det svårt eller omöjligt för svenska medborgare att ens granska, än mindre påverka, det som sker. Utrikessekretessen är tillämplig på mångdubbelt fler handlingar jämfört med tiden före 1995.

Beslutsunderlagen behöver inte finnas i Sverige – de behöver f ö inte finnas alls. Att viktiga EU-beslut ”värks fram” i diplomatins former, d v s under icke protokollförda diskussioner, är allmänt bekant.

Huruvida offentlighetsprincipens tillämpningsområde är mindre 2002 än det var 1992 vågar jag inte säga. Om det överhuvudtaget går att mäta så fordrar det inte bara rejält med tid utan också att man utvecklar metoder för ändamålet. Uppgiften har hursomhelst inte kunnat lösas inom ramen för denna studie. Jag konstaterar bara att offentlighetsprincipens tillämpningsområde var stort 1992 och att det fortfarande är

stort 2002. Fokus ligger i fortsättningen mera på offentlighetsprincipens kvalitet än på dess kvantitet. Frågan som ska besvaras är om sekretessen alltmer begränsar möjligheterna att kritiskt granska den offentliga sektorn. Håller offentlighetsprincipen på att bli, för att låna ett amerikanskt uttryck, ”a mile wide and an inch deep”?

Möjligheten att överklaga

En specifik, för offentlighetsprincipen negativ reform var införandet 1994 av prövningstillstånd i regeringsrätten för mål om utlämnande av allmän handling. Bara medborgarna, inte den berörda myndigheten, kan överklaga en kammarrättsdom. Vid en prövning i regeringsrätten kan utfallet därmed bli antingen att medborgaren får ut fler handlingar än han/hon fick genom kammarrättens dom - vilket både i det enskilda fallet och generellt via rättspraxis ger en vidgad öppenhet - eller också fastställs kammarrättens dom. I det senare fallet förblir öppenheten oförändrad. Medborgaren har m a o allt att vinna och inget att förlora på en prövning i regeringsrätten. Studerar man nu regeringsrättens domar före reformen 1994 finner man att positiva utslag, i betydelsen vidgad offentlighet, var ganska vanliga. Eftersom regeringsrätten nu så sällan beviljar prövningstillstånd har en viktig möjlighet i det närmaste försvunnit. (Tar man fram Regeringsrättens Årsbok, RÅ, från början av den undersökta perioden finner man att 85 mål prövades 1992. I den senast publicerade RÅ - från 2001 - finner man sju mål.)

Metod – studiens ambitionsnivå

Tidsramen för undersökningen har varit fem veckor. På den tiden har närmare 200 lagändringar studerats, med utgångspunkt från propositioner på mellan 25 och 1 000 sidor. Många av ändringarna har också fordrat läsning i utskottsbetänkanden – som också kan vara på flera hundra sidor.

De allra flesta lagändringar har kunnat studeras och kategoriseras tämligen snabbt, men i uppskattningsvis tio procent av fallen har det av tidsskäl inte varit möjligt att gå till botten med de definitiva effekterna av varje SL-reform. När en viss osäkerhet kvarstår trots flera timmars arbete med lagtext och förarbeten kan det ha flera förklaringar. Det vanligaste skälet är att en ny regel ska tillämpas i en verksamhet som jag saknar egen kunskap om. Lagförarbetenas påståenden om reformens effekter kan, men behöver inte vara övertygande. I andra fall går det faktiskt inte att utläsa av förarbetena vilken praktisk skillnad en lagändring medför. (Några gånger har jag frågat mig om författarna till propositioner och betänkanden riktigt har förstått det själva.)

Att jag i tio procent av fallen har känt en viss osäkerhet betyder dock inte att jag tror mig ha felbedömt – eller inte förstått - tio procent av lagändringarna. Det betyder att jag inte skulle bli förvånad om en mer ambitiös studie grundad på samma material skulle föranleda mig att ändra kategoriseringen (se nedan) i två eller tre fall. Jag vill också påpeka att det inte råder någon osäkerhet beträffande de verkligt viktiga lagändringarna - de som flyttat stora mängder uppgifter in i/ut ur offentligheten.

Till en undersökning som baseras endast på riksdagstrycket måste naturligtvis också fogas anmärkningen att den praktiska tillämpningen av SL inte är lagstiftarens uppgift. Det är förvaltningsdomstolarna (kammarrätter, regeringsrätt) som har sista ordet i tolkningen av SL:s bestämmelser. Även härigenom skapas en viss osäkerhet. När förundersökningssekretessen skärptes (se punkt 89 i bilagan) fick det vissa av lagstiftaren oförutsedda konsekvenser. Reformen kritiserades och regering/riksdagen

valde att ta ett litet - mycket litet – steg tillbaka (punkt 145 i bilagan). Att politiska reformer får oförutsedda effekter, sådana som inte kan utläsas av riksdagstrycket, är en självklarhet.

Dessa påpekanden om begränsad tid för studien och en osäkerhet som följer av det undersökta materialets karaktär är dock anmärkningar s a s på marginalen. För mina övergripande slutsatser har jag, vågar jag påstå, alldeles tillräcklig saklig grund.

Metod – att räkna ändringar i SL

Hämtar man från RIXLEX en förteckning över alla ändringar som trätt i kraft mellan 1992-07-01 och 2002-07-01 får man en lista med 169 poster. (De förtecknas i bilagan.) Här finns, visar det sig, en del dubblingar - två eller tre olika beslut som i praktiken handlar om samma sak. Det finns också motsatsen. Vissa ändringsbeslut avser sekretess inom flera områden. Med ett enda riksdagsbeslut på våren 1994 t ex, flyttades gränserna för sekretessen på 13 ställen. (Punkt 28 i bilagan).

Genomgången visar att det har gjorts 194 ändringar i lagen. Siffran avser antalet faktiska regeländringar, inte antalet ändrade paragrafer. I definitionen av vad som utgör en ”faktisk regeländring” har följande principer tillämpats:

- När ändringar har gjorts samtidigt på flera ställen i SL men de alla handlar om samma uppgifter – d v s flera ändringar fordras för att lösa ett problem - räknas det som en ändring. Vill man göra en ändring i t ex sjukvårdsektessen, som är av det strängare slaget och inte lämnar utrymme för meddelarfrihet, blir man således tvungen att göra korrigeringar i både 7:e och 16:e kapitlen.
- När flera ändringar har gjorts genom samma beslut men syftar till att lösa flera problem räknas det således som flera ändringar.

Det finns exempel på lagändringar där det kan diskuteras om det är ett eller flera problem som ska lösas. En studie av samma material som medger djupare analys av vissa principiellt svårbedömda reformer kanske skulle räkna till 192 eller 196 ändringar. Även här talar vi således om en osäkerhet på marginalen.

Metod - hur ändringarna har kategoriserats

Jag har gjort en uppdelning i fyra kategorier:

1. ”Redaktionella ändringar”. En typisk sådan är att en myndighet som nämns i lagen byter namn, eller att en paragraf i en annan lag som SL hänvisar till byter nummer. Även vissa andra ”självlara” ändringar har definierats som redaktionella.

2. ”Ny verksamhet. Samma principer.” Här föranleds lagändringen av att något mera påtagligt i den samhällliga eller juridiska verkligheten har hänt eller ska hända, men nivån på sekretessen bibehålls. Det som händer kan vara stort (kyrka och stat skiljs åt) eller litet (ytterligare en myndighet får i uppdrag att framställa statistik), men på en principiell nivå förblir avvägningen i SL mellan sekretess och offentlighet densamma.

Gränslinjen mellan 1 och 2 är svår att dra, och eftersom den saknar relevans för studiens slutsatser har jag heller inte lagt ned stor möda på att analysera gränfallen. I summeringen nedan har 1 och 2 räknats samman.

3. "Utvidgad sekretess." Här åsyftas skärpt sekretess i något avseende. Vanligast är att offentliga uppgifter som myndigheter förfogade över före lagändringen (eller som de naturligen kunde förfoga över) har belagts med sekretess. Det kan också handla om en förstärkning av redan existerande sekretess, t ex att ett rakt skaderekvisit för vissa uppgifter ändras till ett omvänt. Ytterligare en variant är att en ny verksamhet i t ex statsförvaltningen i och för sig motiverar en ny paragraf i sekretesslagen, men att den nya regeln innebär strängare sekretess än vad som råder i andra, jämförbara statliga verksamheter. Det finns t ex fall där svenska myndigheter ska samarbeta med utländska, vanligen inom EU:s ram, och där uppgifter som i ett rent svenskt sammanhang skulle ha rakt eller omvänt skaderekvisit förses med absolut sekretess, eftersom det är den enda typ av sekretess som man i andra länder förstår och litar på.

4. "Lättnad i sekretess." Det kan innebära att uppgifter som varit sekretessbelagda görs offentliga, eller att skaderekvisit ändras så att sekretessen blir "svagare". Här räknas också in ändringar som bara handlar om part, d v s fler uppgifter blir offentliga för en enskild, berörd individ. När man i socialtjänstens sekretess öppnade för att en adopterad person kunde få ut uppgifter om hans/hennes biologiska föräldrar räknas det således som en lättnad. (Punkt 28 i bilagan.) Däremot har sekretesslättnader som endast myndigheter eller institutioner, inte allmänheten, kan dra nytta av inte räknats in. Att en konkursförvaltare eller en revisor – båda med egna regler om tystnadsplikt – kan få ut fler uppgifter från t ex skattemyndigheterna har inte räknats som en lättnad.

Studien i siffror

169 riksdagsbeslut enligt utdrag från RIXLEX har granskats. 18 av dessa utgjorde dubbleringar, d v s det handlar i praktiken om 151 olika beslut om ändringar i SL.

Åtskilliga beslut rymmer dock mer än en ändring. Det sammanlagda antalet uppgår till 194. Dessa fördelar sig enligt följande:

Ändringar som inte principiellt ändrar tidigare avvägningar mellan offentlighet och sekretess, d v s kategorierna 1 och 2 ovan – 112 stycken. Väldigt många riksdagsbeslut i stora eller små angelägenheter förutsätter att man också "petar" i SL, och detta petande har sällan principiellt intresse. Bland de 112 finns dock också beslut som innebär att offentlighetsprincipens tillämpningsområde utökas eller inskränks, t ex när de kommunala bolagen lyftes in i den offentliga sfären och när Televerket lyftes ut. Båda reformerna föranledde ett petande i SL-paragrafer, men ingenstans blev sekretessen "mildare" eller "strängare".

Ändringar som utgör lättnader i sekretessen – 8 stycken. I fyra fall kan de kategoriseras som stärkt partsoffentlighet, d v s varken allmänheten eller

journalistkåren har i praktiken glädje av lättningen. (Punkterna 28, 142, 145 och 169 i bilagan). Ett femte beslut (89) innebär att den absoluta sekretessen för vissa polisregister ersätts med omvänt skaderekvisit – en i praktiken betydelslös reform. Det sjätte beslutet om lättning i sekretess (57) kan kallas ”Lex Jigenius” och innebär att regeringen om det finns synnerliga skäl kan medge att en viss forskare får ta del av gamla SÄPO-uppgifter mot förbehåll om tystnadsplikt - en reform avsedd för Pär-Arne Jigenius och som få andra lär få glädje av.

De två återstående lättningsbesluten har åtminstone en viss räckvidd. I det ena fallet öppnas en möjlighet att få ut resultat av t ex radonmätningar i bostadshus. När tidigare absolut sekretess rådde av hänsyn till fastighetsägarens ekonomiska intresse ska numera en intresseavvägning göras mellan detta och medborgarnas behov av kunskap som har betydelse för deras hälsa. Det återstående beslutet är ändringen av utrikessekretessens skaderekvisit (41) från att vara blandat (delvis omvänt, delvis rakt) till genomgående rakt. Hur viktig denna reform var från offentlighetssynpunkt är svårt att säga. (Skeptikern kan hävda att sekretessen här ändå är så gummibetonad att ytterst lite egentligen vunnits - vad som ”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser” kan bedömas helt skönmässigt och all kontroversiell information i praktiken hemligstämplas.)

För att bedöma om effekten av reformen blev stor eller liten fordras dock en separat studie.

Till sist identifierades 74 fall av utvidgad sekretess. Även här finns förvisso många reformer med endast marginell praktisk verkan, men det finns också ett betydande antal rejäla ingrepp. I polisens verksamhet – förundersökningssekretessen – har gjorts drastiska inskränkningar (89), i kronofogdarnas också (144).

Slutsatser och kommentarer

Av skäl som redovisas i inledningen är det befogat att tala om kraftiga inskränkningar i offentlighetsprincipen på senare år. Här bidrar de ständiga ändringarna i SL, där det går åtminstone nio beslut om skärpningar på varje beslut om lättning, till att försämra insynen i myndigheters verksamhet och beskära svenskens möjligheter att skaffa kunskap om det egna samhället. Man kan diskutera exakt hur långt försämringarna har gått och allvaret i de framtida hoten, men att utvecklingen går mot en svagare offentlighetsprincip är uppenbart.

Avsikten med föreliggande studie har inte varit att närmare gå in på de politiska eller ideologiska orsakerna till den negativa trenden. Tre iakttagelser förtjänar dock att lyftas fram.

Reformerandet av SL beskrivs ofta som att man i regering och riksdag fortlöpande gör avvägningar mellan vårt behov av offentlighet och behovet av sekretess. Av detta har jag under arbetet inte sett mycket. Inte i något av de 74 fall där sekretessen har skärpts förekommer i propositioner eller utskottsbetänkanden någon avvägning mellan de båda intressena. Skälen för skärpt eller vidgad sekretess redovisas nästan alltid, men några försök att utröna om problem kan uppstå på grund av försämrade insyn görs inte. Allmänt hållna hyllningar till offentlighetsprincipen är vanliga, men någon förståelse för dess värde i enskilda fall visas aldrig.

Att det finns ”strukturella” förklaringar till att frågor om skärpt sekretess kommer upp på dagordningen så ofta, medan det motsatta önskemålet sällan dyker upp, tycks också klart.

Initiativet till skärpningar kommer nästan alltid från den myndighet som ska tillämpa lagreglerna. Anser sig ett företag ha obehag eller nackdel av att uppgifter som det lämnat till Konkurrensverket blir tillgängliga för andra företag i samma bransch resulterar det alltid i protester mot det man uppfattar som en alltför långtgående offentlighet. Om Konkurrensverket finner klagomålen åtminstone i någon mån befogade förs de vidare till regeringen. En skada beroende på för mycket offentlighet kan då uppvisas och analyseras. Lösningen heter mer sekretess och inte sällan väljer regering/riksdag den.

Några påtryckningar av samma slag – där skada kan uppvisas – finns inte från motsatt håll. Ett problem eller missförhållande som inte kan avslöjas därför att de avgörande uppgifterna omfattas av sekretess förblir okänt och kan följaktligen inte studeras. (Man kan känna sig diskriminerad, man kan t o m misstänka korruption hos en myndighet, men hur många vill utslunga anklagelser om sådant baserade endast på den egna erfarenheten? I brist på empiriskt underlag för kritiken kan missnöje ingenstans kanaliseras.) Om man bortser från fyra fall av vidgad partsoffentlighet finns i det studerade materialet bara två riksdagsbeslut motiverade med att allmänheten behövde mer information.

Priset för en vid offentlighet blir alltså snabbt känt, ofta på öret. Priset för en utvidgad sekretess kan vi aldrig precisera, men vi kan på goda grunder förutsäga att det blir högt.

Slutligen ett stort tack till juristen Lennart Lillieroth för att han ställt upp med kunskaper och synpunkter. Särskilt värdefullt var att på planeringsstadiet få diskutera studien med landets sannolikt främste expert på sekretesslagen.