



Rapport – Öppenhetsdatabasen

Rapportförfattare: Pär Trehörning
Dataanalys: Leonard Wallentin

Nästan alla ändringar i sekretesslagen under de senaste fyra åren minskade allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen.

EU-lagstiftning, skyddet av fri företagsverksamhet och kampen mot terrorism minskar allmänhetens insyn.

Journalistförbundet har med stöd av en för ändamålet upprättad databas undersökt samtliga ändringar i offentlighet och sekretesslagen (OSL) under mandatperioden 2018–2022 (fram till mars månad 2022).

Under de knappt fyra åren genomfördes ett hundratal cirka ändringar i OSL. Vår bedömning är att 61 dem innebär någon form av förändringar av öppenheten gentemot den offentliga makten.

Av dessa 61 förändringar innebar endast 8 att insynen ökade för allmänheten. Men i hela 53 fall ökade sekretessen. Däremot finns flera exempel på lättnader av sekretessen mellan myndigheter.

Undersökningstiden är för kort för att kunna påvisa en tydlig trend.

Samtidigt kan nämnas att Journalistförbundet gjorde en undersökning för 20 år sedan som omfattade tio år. Även om resultaten från den utredningen inte kan direkt jämföras med vår nuvarande undersökning, visade den att av 194 ändringar i dåvarande sekretesslag innebar endast 8 ändringar ökad insyn, men 74 ändringar ökad sekretess (resterande ändringar innebar ingen ändring i sak).¹

Offentlighetsprincipen bygger på tanken att de uppgifter och handlingar som antingen inkommit till eller upprättats på offentliga förvaltningar, ska vara allmänna och offentliga. Undantag från denna princip måste ha stöd i lag. Men grundregeln är således ett envar ska ha rätt att i så stor utsträckning som möjligt kunna ta av den verksamhet som bekostas av offentliga medel.

Men utvecklingen av lagstiftningen har snarare lett till att undantagen har blivit regel. Även om flera av inskränkningar i allmänhetens insyn är av mindre allvarlig art, innebär de på sikt en urholkning av offentlighetsprincipen. Detta har också förstärkts genom medlemskapet i EU. Den viljeförklaring som Sverige lämnade vid inträdet för att skydda den svenska offentlighetsprincipen ska ses just som en förklaring, men den är inte rättsligt bindande gentemot EU. Det innebär att EU:s lagstiftning står över svensk grundlag, vilket i sin tur får konsekvenser med ökad sekretess om EU:s förordningar och direktiv så kräver, vilket vår utredning också visar.

Varje myndighet avgör självt, med stöd av lag, vilka uppgifter som ska vara offentliga respektive hemliga, och för att underlätta samarbetet öppnas möjligheten att kunna "dela med sig" av i sig sekretessbelagda uppgifter. Syftet är ofta att myndigheterna tillsammans ska kunna förebygga fusk och annan brottslighet. Men lättnader i sekretessen mellan myndigheter, ökar inte öppenheten för allmänheten.

Vad är det då lagstiftaren vill skydda?

Ett område är den fria företagsverksamheten. Vår undersökning visar att alla de sex ändringarna i OSL där ordet "företag" nämns, innebär en ökad sekretess.

Ett exempel är att regeringen ville lägga sekretess på vilka företag som kunde få korttidsbidrag på grund av pandemin. Efter protester, vek man sig, och ändrade i OSL så att korttidsstöd inte längre omfattas av sekretess.²

Ett annat är den enskildes integritet. Även här innebär ändringarna i OSL som avser ordet "personuppgift" ökad sekretess i fem av sex fall.

Ofte handlar det om känsliga personuppgifter som sjukdom och vård eller ekonomiska intressen. Men

¹ Offentlighet överallt och ingenstans? Utredning av Anders R Olsson för Svenska Journalistförbundet, okt 2002

² OSL 28:12

det finns också exempel på hur skyddet för den personliga integriteten åberopas för att hindra insyn i den så kallade tysta diplomatin.

Det gäller den kommission som har som uppdrag att granska utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. Framför allt UD har kritiserats för att frågan gått i stå. När nu en kommission ska granska arbetet menar såväl Journalistförbundet som och TU – Medier i Sverige "att det finns ett betydande allmänintresse av insyn i kommissionens arbete, mot bakgrund av den skepsis som finns mot regeringens och Utrikesdepartementets insatser, och att det därför inte bör införas någon ny sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden."³

Men regeringen fastslog att "(E)n avsaknad av möjligheten till sekretesskydd för känsliga uppgifter om personliga förhållanden riskerar att leda till att enskilda personer kan avstå från att lämna uppgifter till kommissionen, vilket i sin tur skulle kunna leda till att kommissionen får tillgång till färre uppgifter än den annars skulle ha fått."⁴ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition. Sekretessen ska gälla i 70 år.⁵

Även om vissa av sekretessreglerna kan motiveras, inte minst när det gäller att skydda den enskildes integritet, finns ändå en fara i att lagstiftaren "löser problem" genom att förstärka hemlighetsmakeriet till nackdel för den grundläggande principen om öppenhet och offentlighet.

Inte sällan åberopas kampen mot terrorism och allvarlig brottslighet som ett argument att minska öppenheten i samhället. Undersökningen visar att förändringar med ordet "terrorism" i samtliga fem fall innebär ökad sekretess: Att det är det pris vi får "betala" för att leva i en tryggare värld. Att tillgången till allmänna handlingar kan missbrukas, att de kan hamna hos "fel" personer som har onda avsikter.

Ett sådant synsätt leder i förlängningen till en allt ökad sekretesslagstiftning där det blir lättare och "bekvämare" att tillgripa en ny sekretessbestämmelse i stället för att fråga sig om det verkligen är nödvändigt och vilka egentliga skador det skulle kunna innebära om man avstod från sekretessen.

Ytterst handlar det om vilket samhälle vi väljer att leva i.

Journalistförbundets Yttrandefrihetsgrupp

2022-07-04

³ Prop. 2021/22:30 sid 10ff

⁴ do, sid 11

⁵ OSL 42:9

Metod och kommentarer

De flesta av de hundratalet lagändringarna i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) under den här mandatperioden är var för sig – med några undantag – oftast ganska små. Få av dem förändrar ensamma insynen i svenska myndigheters arbete så mycket att det förtjänar några rubriker. Men om var och en av dem inskränker öppenheten bara något, så riskerar de att sammantaget driva samhället mot ökad slutenhet.

För att få en bild av hela lagändringspusslet, har vi byggt en databas över lagändringar i OSL, med start i början av innevarande mandatperiod. Databasen innehåller 127 lagändringar, i 72 ändringsförfattningar, klubbade under mandatperioden (fram till mars 2022). Den första ändringen i databasen trädde i kraft den 1 januari 2019, och de sista har fortfarande inte börjat gälla.

Databasen innehåller alla substantiella ändringar av lagtexter, men inte vissa rubrikändringar, korrektur (ändringar av ändringar), eller annat som är av mer administrativ karaktär. Vi har kodat varje ändring (både tillägg, omformuleringar och strykningar) som "ökad", "minskad" eller "oförändrad" sekretess. Då framträder en tydlig bild av ett gradvist mer slutet samhälle.

Även texten i ändringsförfattningarna har sparats i databasen, så att vi kan göra exempelvis nyckelordssökningar och annan textanalys. Totalt har det skrivits över 400 000 tecken i ändringsförfattning hittills under mandatperioden – motsvarande en kortare roman. Den texten ger en bild av i samband med vilka termer eller ämnen sekretessen skärps respektive luckras upp.

Vi samlar även in en del metadata, såsom listan över förarbeten för varje ändringsförfattning. Det är med stöd i de listorna vi påstår att EU-lagstiftning urholkat den svenska offentlighetsprincipen.

Tre år är en för kort tid för att börja tala om trender i datan, men vi har jämfört våra slutsatser med två tidigare kartläggningar (för 10 respektive 20 år sedan), och med reservation för att vissa metodskillnader gör jämförelser osäkra, tycks det preliminärt ändå som att andelen lagändringar som leder till ökat sekretess har ökat över tid. Den databasstruktur vi nu byggt upp låter oss fortsätta följa utvecklingen, för att se om utvecklingen fortsatt går mot ett slutnare samhälle, eller om vi kan se en annan tendens i datan under nästa regering.