

Handlingsoffentlighet eller offentlig undanhållning?

En studie av hinder för den svenska handlingsoffentligheten

Emmy Harlid
Axel Palmkvist

Abstract

Den kanske viktigaste yttringen av offentlighetsprincipen är handlingsoffentligheten, vilken garanterar varje svensk medborgare rätten att ta del av allmänna handlingar. Vi har undersökt vilka hinder som finns för handlingsoffentligheten i Sverige. De hinder för handlingsoffentligheten som identifierats har sammanfattats till sex punkter: *ekonomiska hinder, kunskapshinder, sekretesslagens tillämpning, bristande diarieföring och arkivering, NPM-reformer* och *IT-utveckling*. Utgångspunkten för undersökningen har varit en redan existerande typologi över olika handlingsstrategier som offentliga organisationer använder för att förhindra utlämning av allmänna handlingar. Typologin har använts som en teoretisk mall mot vilken vi jämfört de svenska hinder för handlingsoffentlighet som identifierats i undersökningen. Därefter har vi utvecklat och anpassat typologin för en bättre tillämpning på svenska förhållanden.

Nyckelord: Sverige, handlingsoffentlighet, sekretess, förvaltning, öppenhet
Antal ord: 9943

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Syfte och frågeställning | 1 |
| 1.2 | Teoretisk ansats | 2 |
| 1.3 | Avgränsning | 2 |
| 1.4 | Begreppsdefinitioner | 2 |
| 1.5 | Disposition | 3 |
| 2 | Metod | 4 |
| 2.1 | Identifiering, applicering och anpassning | 4 |
| 2.2 | Material | 4 |
| 2.2.1 | JO-beslut | 5 |
| 2.2.2 | Intervjuer | 5 |
| 2.2.3 | Validitet och Reliabilitet | 6 |
| 3 | Teori | 7 |
| 3.1 | Offentlighetslagstiftning som generell teori | 7 |
| 3.1.1 | Varför öppenhet och insyn? | 7 |
| 3.1.2 | Förutsättningar för en fungerande offentlighetslagstiftning | 8 |
| 3.1.3 | Hinder för offentlighetslagstiftning | 8 |
| 3.2 | Pasquier och Villeneuves typologi | 9 |
| 3.3 | Den svenska lagstiftningen | 11 |
| 3.3.1 | Handlingsoffentlighet | 11 |
| 3.3.2 | Lagstadgade inskränkningar i handlingsoffentligheten | 12 |
| 3.3.3 | Övrig lagreglering | 12 |
| 4 | Identifiering | 14 |
| 4.1 | Kategorisering av JO-beslut | 14 |
| 4.2 | Tre JO-beslut | 15 |
| 4.2.1 | Averted 4539-2007 | 15 |
| 4.2.2 | Obstructed 4386-2007 | 16 |
| 4.2.3 | Strained 141-2008 | 17 |
| 4.3 | Journalisters och handläggares åsikter | 19 |
| 4.3.1 | Journalistintervjuer | 19 |
| 4.3.2 | Intervjuer med tjänstemän | 21 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | Applicering och anpassning | 23 |
| 5.1 | Applicering – Överensstämmelse mellan verklighet och teori | 23 |
| 5.2 | Anpassning – Hur kan Pasquiers och Villeneuves teori anpassas för Sverige? | 26 |
| 5.3 | Avslutande diskussion..... | 27 |
| 6 | Referenser..... | 29 |
| 6.1 | Primärmaterial..... | 29 |
| 6.1.1 | JO-beslut..... | 29 |
| 6.1.2 | Intervjuer | 30 |
| 6.2 | Sekundärmaterial..... | 30 |
| 6.2.1 | Lagar..... | 31 |
| | Bilagor..... | 32 |
| | Bilaga 1 – Kategoriseringsmall..... | 32 |
| | Bilaga 2 – Kategorisering av JO-beslut | 33 |
| | Bilaga 3 – Journalistfrågor..... | 35 |
| | Bilaga 4 - Förvaltningsfrågor..... | 36 |

1 Inledning

I Sverige har vi en lång tradition av öppenhet och insyn i de offentliga organisationerna. Redan i och med 1766 års tryckfrihetsförordning lagfästes för första gången den svenska offentlighetslagstiftningen, *offentlighetsprincipen*. Offentlighetsprincipen har sedan dess följt och format vårt samhälle i över 200 år (Sefastsson 1999, s. 11). Vikten av god insyn i offentlig verksamhet är lätt att försvara ur demokratisk synpunkt. Hur kan exempelvis offentliga organisationer legitimeras utan att medborgarna ges möjlighet till insyn i hur verksamheten sköts och skattepengarna förvaltas? Genom insyn sätter man också press på det offentliga att hela tiden aktivt verka för det allmännas bästa. Ökad insyn bidrar således till ökat ansvarsutkrävande vilket i sin tur också kan förhindra korruption och andra oegentligheter inom det offentliga.

Öppenhet och insyn har de senaste decennierna blivit allt viktigare begrepp i den internationella demokratidebatten. Från att ha varit ett utmärkande drag för några få länder har offentlighetslagstiftningar blivit en självklarhet för de flesta demokratier. Trots denna attitydförändring vad gäller rätten till insyn i offentlig verksamhet finns det fortfarande många fall där offentliga organisationer undanhåller och begränsar tillgången till information (Pasquier, Villeneuve 2007, s. 147f). Sverige ses ofta som ett föregångsland när man pratar om offentlighetslagstiftningar (Premfors et al. 2003, s. 62f). Visst kan man tycka att Sverige har anledning att vara stolt över sin långa tradition, men hur väl fungerar den svenska offentlighetslagstiftningen i praktiken?

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att undersöka hur den kanske viktigaste delen av offentlighetsprincipen, handlingsoffentligheten (Bohlin, 1988, s. 13) upprätthålls i den svenska förvaltningen. Vår hypotes är att utlämningen av allmänna handlingar i Sverige av olika anledningar förhindras. Utifrån detta har vi formulerat följande frågeställning:

- Vilka hinder för allmänna handlingars offentlighet existerar i Sverige idag?
- Kan Martial Pasquiers och Jean-Patrick Villeneuves typologi över offentliga organisationers strategier för att kringgå krav på offentlighet tillämpas på svenska förhållanden? Om inte, hur kan typologin anpassas för Sverige?

1.2 Teoretisk ansats

Undersökningen har främst teoriprovande ambitioner då den i stor utsträckning syftar till att pröva Pasquier och Villeneuves teori för att se om den är hållbar och kan tillämpas i Sverige. I en teoriprovande undersökning görs jämförelser mellan olika fall för att pröva om en teori är hållbar. Trots att sådana förklarande ambitioner kan vara svåruppnåeliga finns det goda möjligheter att använda den teoriprovande ansatsen för att hitta goda empiriska exempel som förklarar olika samhällsfenomen (Esaiasson et al. 2007, s. 102).

En teoriutvecklande ansats har strävan att *utveckla* teorier som kan beskriva hur fenomenet som intresserar oss hänger samman med andra fenomen. Den teoriutvecklande ansatsen handlar delvis om att lyfta fram nya faktorer som kan förklara det fenomen som studeras (Esaiasson et al., 2007, s. 123). Vi menar med hänvisning till ovanstående beskrivning att vår undersökning även har vissa teoriutvecklande ambitioner. Främst för att vi försöker identifiera nya förklaringsfaktorer för de hinder som existerar för handlingsoffentligheten idag, men också då vi strävar efter att utveckla en ny typologi för en bättre anpassning till svenska förhållanden.

1.3 Avgränsning

Vi kommer att begränsa vår undersökning till att fokusera på den yttring av tryckfrihetsförordningen som går under benämningen handlingsoffentlighet. Denna yttring är en del av offentlighetsprincipen (Bohlin, 1988, s. 19) och beskrivs mer utförligt nedan. Avgränsningen innebär att vår analys enbart kommer fokusera på begränsningar för handlingsoffentlighet i Sverige. Den innefattar således *inte* någon utförligare granskning av problematik inom närliggande områden såsom sekretesslagstiftning, diareförelse och arkivlagen. Dessa områden kommer enbart beskrivas och diskuteras i syfte att bättre förstå och förklara hinder för handlingsoffentligheten.

1.4 Begreppsdefinitioner

Offentlighetsprincipen är ett vitt begrepp som innehåller flera yttringar, alla med skilda innebörd och tillämpning i samhället (Bohlin, 2009, s. 17ff). Vi har genomgående i uppsatsen försökt att särskilja mellan användningen av ordet offentlighetsprincip som syftar till hela offentlighetslagstiftningen och ordet handlingsoffentlighet som är en specifik yttring av densamma.

Handlingsoffentligheten är den del av offentlighetsprincipen som ger alla svenska medborgare rätt att ta del av offentliga uppgifter som dokumenterats i

allmänna handlingar (Bohlin, 2009, s. 19, se även TF, 2 kap.). Begreppet *handling* beskrivs i tryckfrihetsförordningen som en ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel” (TF, 2 kap. 3§). En handling kan enligt detta vara en anteckningslapp från ett telefonsamtal såväl som en promemoria, så länge de används i myndighetsutövandet (Bohlin, 1988, s. 63). Begreppet *allmän handling* definieras i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Trond Sefastsson förkortar kraven för att ett dokument ska bli en allmän handling på följande sätt:

- Det ska vara
1. en *handling*
 2. som *förvaras*
 3. hos en *myndighet*
 4. och endera är *inkommen* dit
 5. eller *upprättad* där”

(Sefastsson, 1999, s. 14)

Först när en handling uppfyller alla dessa kriterier är den att anse som en allmän handling och offentliga myndigheter måste då behandla den därefter (Sefastsson, 1999, s. 14). Det är också detta vi i fortsättningen av uppsatsen menar med begreppet ”allmän handling”.

Vad gäller en entydig definition av orden offentlig förvaltning, offentlig verksamhet, offentlig organisation och offentlig myndighet finns det många olika uppfattningar om vad dessa innefattar. Vi har valt att använda orden synonymt. Vår definition av dessa begrepp är delvis hämtad från Nationalencyklopedin där offentlig förvaltning definieras som ”all den organisation som bereder och verkställer statsmakternas (regeringens och riksdagens) beslut” (NE, 2009-05-07). Som tillägg till detta vill vi också inkludera riksdagen och kommunfullmäktige vilka enligt TF, liksom offentliga organisationer är skyldiga att beakta handlingsoffentligheten (2 kap, 5§). Vi är medvetna om att detta är en bred definition som innefattar många delar av samhället. Vi motiverar detta med att påpeka att alla ovanstående delar av förvaltningen är skyldiga att följa handlingsoffentligheten och därför är av intresse för vår framställning.

1.5 Disposition

I kapitel 1 har vi redogjort för uppsatsens syfte och frågeställning samt uppsatsens teoretiska ambitioner. I kapitlet beskrivs också uppsatsens avgränsningar och begreppsdefinitioner. I kapitel 2 redogörs för tillvägagångssätt och material samtidigt som uppsatsens validitet och reliabilitet diskuteras. Kapitel 3 är uppsatsens teoridel. Inom detta kapitel har vi samlat generell offentlighetsteori samt Martial Pasquier och Jean-Patrick Villeneuves teori. Kapitlet innehåller också en beskrivning av handlingsoffentlighetens yttringar i svensk lag. I kapitel 4 följer uppsatsens empiri där undersökningens resultat presenteras och analyseras. Kapitel fem är uppsatsens diskussionsdel där teorin relateras till och knyts ihop med empirin. I denna sammanfattande diskussionsdel besvaras den inledande frågeställningen och undersökningens slutsatser presenteras.

2 Metod

2.1 Identifiering, applicering och anpassning

Undersökningen utgår från tre steg som vi själva konstruerat; *identifiering, applicering och anpassning*. Det första steget, *identifiering*, syftar till att göra en kartläggning över de hinder för handlingsoffentlighet som finns i Sverige idag. I kartläggningen utförs först en kvalitativ textanalys baserad på utvalda JO-beslut. En kvalitativ textanalys innebär att vi analyserar våra källors innehåll genom noggrann läsning. ”Det handlar om att läsa aktivt, att ställa frågor till texten och att se efter om texten, eller man själv, kan besvara dessa frågor.” (Esaiasson et al., 2007, s. 237) Därefter kompletterar vi identifieringen genom att använda intervjuer med journalister och förvaltningstjänstemän.

Det andra steget, applicering, innebär en jämförelse mellan Pasquiers och Villeneuves typologi över organisatoriska strategier för att kringgå offentlighetslagstiftning och vår egen kartläggning över samma problematik i Sverige. Syftet med detta steg är att pröva deras teori. Med andra ord vill vi se hur väl typologin överrensstämmer med svenska förhållanden.

Avsikten med det tredje och sista steget, anpassning, är att vidareutveckla den ursprungliga teorin så att den kan appliceras på svenska förhållanden. Appliceringen syftar till att utifrån de slutsatser som dragits i identifierings- och appliceringsstegen anpassa Pasquiers och Villeneuves grundteori till svenska förhållanden. Om det är nödvändigt för vår anpassning till svenska omständigheter kommer vi ta bort och lägga till kategorier i typologin.

2.2 Material

Vårt material består av både primär- och sekundärmaterial. Uppsatsen tar störst stöd primärmaterialet vars huvuddel består av statliga utredningar i form av JO-beslut. Den andra delen av primärmaterialet utgörs av mailintervjuer med journalister och tjänstemän, vilka främst används som ett komplement till JO-besluten. Vår främsta avsikt med dessa intervjuer är att få en uppfattning om eventuella hinder som inte täcks in av JO-besluten.

Sekundärmaterialet består av tidigare forskning och litteratur inom ämnet. Medan vi tror att läsning av JO-beslut och intervjuer av journalister och tjänstemän kan ge en mer påtaglig och nära kunskap i hur handläggning och

ärendeutlämning går till i praktiken hoppas vi att litteratur och forskning i ämnet kan ge en ytterligare beskrivning av vilka hinder det finns för handlingsoffentlighet i dagens Sverige.

2.2.1 JO-beslut

Om någon som begärt ut offentligt material upplever att utlämnandet skett på fel sätt har man rätt att anmäla detta till Justitieombudsmännen, JO. ”Ombudsmännen kontrollerar [...] genom att pröva och utreda klagomål från allmänheten och genom att göra inspektioner hos myndigheter och genomföra andra undersökningar på eget initiativ” (JO:s hemsida, 2009-04-08). En granskning av JO-beslut ger därmed en god bild av eventuella hinder för handlingsoffentligheten.

Vårt urval av JO-beslut grundas på hur aktuella de är för vårt ämne samt hur aktuella de är ur ett tidsperspektiv. Urvalet inkluderar därför endast beslut inom kategorin ”*Offentlighet, sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*” och endast beslut fattade det senaste året, perioden 2008-01-01 och 2009-04-20. Sammanlagt inkluderar detta 74 JO-beslut vilka vi har läst och kategoriserat enligt Pasquiers och Villeneuves typologi. Kategoriseringen har skett i enlighet med en mall som vi själva konstruerat i enlighet med typologin (bilaga 1). Under kategoriseringen lästes besluten först individuellt med stöd av mallen. Därefter genomfördes en gemensam och ytterligare granskning av beslut som varit svårtolkade. Efter kategoriseringen valdes tre beslut ut vilka närmare beskrivs och analyseras under avsnitt 4.2.

2.2.2 Intervjuer

Intervjuerna baseras uteslutande på informantundersökningsmetoden. I en informantundersökning används de svarande som en form av ”vittnen” vilka i egenskap av sin yrkesgrupp, specifika kunskap eller befattning bidrar med informationen om verklighetens beskaffning (Esaiasson et al, 2007, s. 158f).

Genom intervjuer med journalister som har god vana av att begära ut offentligt material, hoppas vi få en klarare bild av vilka brister som finns i hanteringen av allmänna handlingar. Vidare kan intervjuer med förvaltningstjänstemän som har vana hantera allmänna handlingar också ge en kompletterande bild av problem vad gäller hanteringen av allmänna handlingar.

Ett strategiskt urval görs av ett mindre antal fall inom den totala populationen (Esaiasson et al, 2007, s. 179). Vårt urval vad gäller intervjukällor är strategiskt då det baseras på ett mindre urval av det totala antalet journalister och förvaltningstjänstemän i Sverige.

I en informantundersökning är det inte alltid givande att ställa exakt samma frågor till alla svaranden. Tvärtom är det ofta bra att anpassa frågorna till de olika svaranden och på så sätt fånga upp delvis olika information för att skapa en bättre helhetsbild (Esaiasson et al., 2007, s. 158f). Vi har försökt fånga upp fördelen med

att anpassa intervjufrågorna genom att utforma två olika typer av frågemallar, en för varje intervjugrupp (Bilaga 3-4).

2.2.3 Validitet och Reliabilitet

Validitet är ett svårhanterligt problem i statsvetenskapen då det indikerar överensstämmelsen mellan teoretisk definition och operationell indikator eller med andra ord om man mäter det man påstår att man mäter (Esaiasson, 2007, s. 63). Validitet i uppsatsen stärks av att vi valt flera olika metoder för att ”mäta” vilka hinder som finns för handlingsoffentligheten i Sverige. Validiteten stärks främst av att vi granskat JO-beslut vilka bör ge en bra bild av hinder för handlingsoffentlighetens eftersom JO granskar brister i densamma. Genom att vi intervjuat personer med olika erfarenhet och kunskap på det specifika området har vi försökt ringa in vår inledande problematik och ytterligare stärka validiteten. Slutligen stärks validiteten genom att vi stödjer vår analys på litteratur och forskning som har stor relevans och är erkänd inom ämnet.

Hög reliabilitet kan beskrivas som frånvaron av slumpmässiga och osystematiska fel (Esaiasson, 2007, s. 70). Då vår uppsats har innefattat en omfattande kvalitativ textanalys som resulterat i en kategorisering av JO-beslut är frånvaron av slumpmässiga och osystematiska fel svår att garantera. Vår ambition har dock varit att hålla reliabiliteten på en så hög nivå som möjligt genom att använda oss av en tydligt formulerad mall för kategoriseringen av de JO-beslut som vi läst (Bilaga 2). Efter kategoriseringen har vi, som beskrivs ovan också gjort en andra granskning av de beslut som varit förknippade med osäkerhet i syfte att ytterligare försäkra en konsekvent kategorisering.

3 Teori

3.1 Offentlighetslagstiftning som generell teori

3.1.1 Varför öppenhet och insyn?

Den svenska offentlighetsprincipen har som tidigare nämnts en lång historia och det finns en hel del skrivit på ämnet. Men även i länder där öppenhet och insyn i offentlig förvaltning är ett nyare fenomen förekommer forskning på området. Vad säger då mer generella teorier om öppenhet och insyn? Vad legitimerar en strävan efter öppenhet och insyn och varför är det ur ett demokratiskt perspektiv viktigt med en offentlighetslagstiftning som garanterat öppenhet i förvaltningens verksamhet?

På regeringens hemsida kan man läsa en motivering till varför offentlighetsprincipen är så viktig:

Demokratin mår bra av att granskas. Insyn i myndigheternas verksamhet skapar garantier mot maktmissbruk och ger möjlighet att påverka. Myndigheternas verksamhet angår oss alla. Medier och andra intresserade ska kunna hämta information i olika frågor, oavsett vad myndigheterna själva väljer att informera om.

(regeringens hemsida, 2009-05-15)

Även inom forskningen läggs stor vikt vid att det i demokratiska samhällsskick krävs att offentlig verksamhet i så stor utsträckning som möjligt sker under insyn och i öppna former. Denna typ av offentlighet motverkar maktmissbruk och ökar kännedomen om samhällsfenomen som kan behöva förändras (Strömberg, Lundell, 2007, s. 7). Vidare anses öppenhet och insyn kunna effektivisera myndigheter, öka rättsäkerhet och minska korruption (Sefastsson, 1999, s. 11)

Även den svenska handlingsoffentligheten strävar efter att garantera rättsäkerhet, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret (Bohlin, 2009, s. 23).

3.1.2 Förutsättningar för en fungerande offentlighetslagstiftning

Den svenska offentlighetsprincipen är en medborgerlig rättighet och ett på myndigheterna lagstiftat krav. Det är dock inte enbart upp till myndigheterna att utöva öppenhet och insyn. För att offentlighetsprincipen ska fungera krävs också aktiva medborgare och nyhetsorgan som utnyttjar rätten till insyn (Sefastsson, 1999, s. 11f). Detta beskrivs ytterligare av Trond Sefastsson som i sin bok ”Offentlighetsprincipen i praktiken” skriver följande:

Offentlighetsprincipen är till för att användas. Bara då fungerar den som en kontroll av att myndigheterna sköter sitt arbete. Medborgarna ska begära ut handlingar och myndigheterna ska faktiskt tycka att det är bra. [...] En fungerande offentlighetsprincip förutsätter både aktiva medborgare och myndigheter som agerar öppenhetsvänligt.

(Sefastsson, 1999, s. 12)

Martial Pasquier och Jean-Patrick Villeneuve, båda forskare i statsvetenskap, tar upp de krav som bör ställas på utlämnandet av offentliga handlingar då de beskriver vad som bör karakterisera handlingsoffentlighet. Bland annat nämns statens skyldighet att tillhandahålla hjälp i sökandet efter information, utlämna begärda dokument inom rimliga tidsramar och begränsa kostnaderna för den enskilda till en skälig nivå (Pasquier, Villeneuve, 2007, s.149f). Dessa karakteristika förekommer inte bara inom forskning utan speglas också i svensk lag, se nedan.

Vidare kan man återigen hänvisa till Sefastsson som menar att man generellt kan säga att offentlighetsprincipen inte fungerar om inte ”myndigheter håller ordning på sina handlingar. Därför är registrering viktig” (Sefastsson, 1999, s. 96).

3.1.3 Hinder för offentlighetslagstiftning

Trots de fördelar som forskningen belyser när det gäller öppenhet och insyn i offentlig verksamhet finns det också en uppfattning om vissa svårigheter med administrativ öppenhet. En uppfattning är att offentliga organisationer ofta har egna incitament för att undanhålla information (Gentot, 1995, s. 8).

Ett annat hinder för öppenhet och insyn kan knytas till reformpaketet NPM, New Public Management (Roberts, 2000, s. 308). NPM kan sammanfattas som ett samlingsbegrepp för de senaste decenniernas stora reformrörelse, vars utgångspunkt är att privata organisationsteorier och styrformer, med goda resultat, kan överföras till offentliga organisationer (Christensen et al., 2005, s. 14).

Alasdair S. Roberts, professor i statsvetenskap beskriver risken för att NPM-reformer kan underminera demokratisk kontroll över myndighetsutövande organisationer. Han menar att det uppstår problem när offentliga uppdrag läggs ut på privata företag och offentliga handlingar hamnar inom ramen för privat verksamhet då detta kan inskränka offentligheten (Roberts, 2000, s. 308).

Detta får stöd även av Lennart Lundquist, professor i statsvetenskap som skriver om den gråzon som kan uppstå när privaträttsliga organisationer får i uppdrag att utföra förvaltningsuppgifter. Lundquist menar att dessa blandformer troligen skapar en viss förvirring bland tjänstemännen om vilka regler som faktiskt gäller (Lundquist, 1998, s. 158).

Ett sista hinder skulle kunna vara att politikernas möjligheter att hemlighålla handlingar anses ha blivit större, till följd av bland annat ökningen av multilaterala avtal (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 157).

3.2 Pasquier och Villeneuves typologi

Vår undersökning tar stort stöd i den forskning som de schweiziska forskarna Martial Pasquier och Jean-Patrick Villeneuve presenterar i sin artikel ”Organizational barriers to transparency – a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information” (2007). Vi har valt att utgå från artikeln eftersom den enligt oss utgör ett intressant och relevant försök att kartlägga ett viktigt demokratihinder. Artikeln har också nödvändig vetenskaplig tyngd då författarna har bred erfarenhet inom området offentlig förvaltning. Båda är verksamma vid Swiss Graduate School of Public Administration, Pasquier som professor och Villeneuve som docent.

I artikeln presenteras en modell över fem olika beteendemönster som offentliga organisationer följer när de förhindrar att allmänna handlingar lämnas ut. Artikelförfattarna skriver att de offentliga organisationerna använder sig av konkreta *strategier* för att undvika utlämnande av handlingar (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 150f). Vår tolkning är att dessa strategier, medvetna eller omedvetna, i praktiken utgör hinder för handlingsoffentligheten. Således väljer vi i undersökningen att likställa begreppen strategier och hinder.

Pasquier och Villeneuve har utarbetat sin typologi utifrån material av tre olika källtyper. I första hand använde de sig av domstolsutslag i fall där det förhindrade utlämnandet överklagats. I andra och tredje hand användes statliga utredningar respektive internationell forskning på området. Materialet var inhämtat från fyra länder; Kanada, USA, Australien och Storbritannien (Pasquier, Villeneuve 2007, s. 151f) De har använt sig av fyra kriterier vid utformningen. Det första berör huruvida det är lagliga eller olagliga strategier. Det andra berör huruvida organisationen har skyldighet att följa lagen eller inte. Det tredje berör de tillämpningar av lagen som används för att begränsa öppenheten och det fjärde och sista kriteriet berör intensiteten i förhindrandet (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 151). Typologi som beskriver de fem olika beteendetyperna, redovisas i sin ursprungsform nedan:

Tabell 1: Sammanfattande tabell över Pasquier och Villeneuves typologi

| | Types of impediment to transparency in information | | | | |
|---------------|--|--|--|---|--|
| | Not subjected | | Subjected | | |
| | Legal | Illegal | Legal | | |
| | Non-transparency | Averted transparency | Obstructed transparency | Strained transparency | Maximized transparency |
| Description | The concept of transparency does not apply. Transparency is only voluntary | The organizations directly disobey the law (refuse to participate) | Obstructions to transparency through using provisions of the law | Inability to cope with transparency due to an absence of resources or misunderstanding of information | Behaviour intended to forestall possible demands by making all the information available |
| Justification | 'It's not necessary.' | 'The file doesn't exist.' | 'It wouldn't be responsible.' | 'We don't have the resources.' | 'It's simpler and less costly.' |

(Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 152)

Pasquier och Villeneuves sammanfattande teori ger en kortfattad beskrivning av de olika kategorierna och deras rättfärdiganden. För att underlätta förståelsen för typologin har vi gjort en översättning till svenska där de viktigaste dragen i varje kategori lyfts fram. Det är också denna översättning som ligger till grund för vår kategoriseringsmall (Bilaga 1).

- *Non-transparency* – beskriver situationer där organisationer eller delar av organisationer inte behöver lämna ut allmänna handlingar. Dessa ”undantagsorganisationer” har ingen lagstadgad skyldighet att offentliggöra allmänna handlingar. Antalet organisationer i gränsländet till denna kategori har ökat i samband med de senaste decenniernas NPM-reformer (Pasquier och Villeneuve, 2007, s. 152f). *Rättfärdigande*: ”Det är inte nödvändigt med öppenhet här”
- *Averted transparency* – lagbrott i form av att offentliga handlingar förstörs eller aktivt undanhålls. Det som skiljer averted transparency från de andra kategorierna, där lagbrott också kan förekomma, är medvetenheten bakom agerandet. (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 153) *Rättfärdigande*: ”Dokumentet existerar inte”
- *Obstructed transparency* – allmänna handlingar blir inte offentliga genom hänvisning till annan lagstiftning. Detta gäller exempelvis inkorrekt och oregelbunden klassificering av dokument. (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 152) *Rättfärdigande*: ”Det vore oansvarigt att lämna ut dokument”
- *Strained transparency* – bristande resurser hindrar utlämning av allmänna handlingar. Detta gäller såväl ekonomiska resurser som

kunskapsresurser på myndigheter, och såväl medvetet och omedvetet undanhållande. (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 155) *Rättfärdigande*: ”Vi har inte resurserna”

- *Maximized transparency* – beskriver situationer där insynen hindras av att för mycket information ges på samma ställe och utan ordentlig kategorisering (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 152). Även om en efterfrågad handling i teorin är tillgänglig, blir den svår att hitta om information är övermäktig, osorterad eller om rätt sökverktyg saknas. *Rättfärdigande*: ”Det är lättare och kostar mindre”

3.3 Den svenska lagstiftningen

Nedanstående kapitel har syftet att ge en kortare inblick i hur handlingsoffentligheten yttrar sig i svensk lag. Däremot finns inga ambitioner att lyckas ge en fullständig bild av all lagstiftning som berör handlingsoffentlighet. Meningen är snarare att ge en bild av de yttringar som har störst relevans för vår undersökning.

3.3.1 Handlingsoffentlighet

Offentlighetsprincipen garanterar medborgarnas rätt till insyn i offentlig verksamhet. Den finns inte reglerad i en specifik lag. Istället finns det olika delar av lagen med olika formuleringar som stärker principen (Sefastsson, 1999, s. 11). Den del av offentlighetsprincipen som reglerar allmänna handlingars offentlighet, handlingsoffentligheten har sin grund i Tryckfrihetsförordningens andra kapitel, TF 2 kap. (Strömberg, Lundell, 2007, s.8).

När man vill ta del av allmänna handlingar finns det flera sätt som allmänheten kan gå till väga. Dels kan man enligt Sekretesslagen, SekrL 15:4 begära att få ut *uppgift ur* allmän handling. På detta sätt kan man alltså få ut enstaka delar ur allmänna handlingar. Dessa kan lämnas ut både skriftligt och muntligt (Sefastsson 1999 s. 35). Man ska dock vara uppmärksam på att en begäran om att få ut uppgift ur allmän handling inte ställer särskilt stor press på den aktuella myndigheten vad gäller tids- och ansträngningskrav (JO 1989/90 s. 397 se Bohlin 2009 s. 133).

Om man däremot enligt TF 2 kap 12§ skulle begära att få ta del av den aktuella handlingen *i sin helhet* eller till alla delar som inte omfattas av sekretess, ställs genast högre krav. Myndigheten som handlingen är registrerad hos måste då ”genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas” (TF 2 kap 12§).

Vill man *få ut en kopia* av handlingen kan man enligt TF 2 kap 13§ begära att få detta. Tidskravet är hårt och dispens ges endast om synnerliga skäl föreligger, exempelvis om det är svårt att sekretessbestämma handlingarna eller om

handlingarnas omfattning är mycket stor. Det finns dock ingen begränsning för hur många sidor det begärda materialet får omfatta (Sefastsson 1999, s. 149).

3.3.2 Lagstadgade inskränkningar i handlingsoffentligheten

Bara för att en handling är allmän betyder det inte att den är offentlig. TF räknar upp ett antal undantag som begränsar offentligheten.

Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

(TF, 2 kap, 2§)

Men förutom dessa begränsningar finns ytterligare inskränkningar beskrivna i SekrL. Där beskrivs mer detaljerat hur begränsningarna får gå till, men fortfarande får inte sekretessen gälla för andra ändamål än de sju som står i TF 2 kap. 2 § (Strömberg, Lundell, 2007, s. 37).

Sekretesslagens roll som komplement till de i TF angivna begränsningarna, gör att den teoretiskt sett kan göra väldigt stora inskränkningar i handlingsoffentligheten. En del menar också att så redan har skett, genom att ett flertal mindre utvidgningar av SekrL tillsammans begränsar handlingsoffentligheten (Olsson, 2002).

3.3.3 Övrig lagreglering

Sekretesslagen innebär inte bara begränsningar i handlingsoffentligheten. Den utökar bland annat antalet organisationer som innefattas av handlingsoffentlighet. Som nämndes ovan finns det teorier som menar att de senaste årens NPM-reformer kan komma i konflikt med handlingsoffentlighet. I Sverige motverkas detta till viss del i 1 kap. 9 § sekretesslagen, vilken bland annat anger att

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Andra lagar som också kort kan nämnas i sammanhanget är Förvaltningslagen, FörvL och Arkivlagen, ArkL. Om FörvL skriver JO bland annat följande:

Förvaltningslagen innehåller grundläggande regler för hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Förvaltningslagen har också till ändamål att säkerställa att myndigheterna lämnar service till allmänheten. [...]Regleringen syftar också till att stärka serviceandan i förvaltningen. Den inskräper vikten av att myndigheterna underlättar allmänhetens kontakter med dem. För att reglerna ska fylla sitt syfte har de getts lagform och gjorts tillämpliga i all förvaltningsverksamhet.

(JO diariernr: 4346-2008)

FörvL:s uppgift i detta sammanhang är alltså att se till att myndigheter ger god service till medborgarna. Detta gäller inte bara i utlämningsärenden, utan i all kontakt med allmänheten.

ArkL reglerar bland annat hur allmänna handlingar ska arkiveras hos myndigheter. Paragraferna 10-16 gör klart att myndigheter får gallra bland allmänna handlingar, men att detta bland annat ska göras med hänsyn till 3§. 3§ säger exempelvis att behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov ska tillvaratas (ArkL, 3§).

Vad gäller myndigheters registreringskyldighet finns det ingen lag som beskriver hur den praktiska registreringen ska gå till. Huvudregeln säger dock att en allmän handling som inkommit eller är upprättad på en myndighet ska registreras utan dröjsmål. Registreringskyldigheten gäller även om en tjänsteman inte är på arbetet då dennes post ändå ska finnas tillgänglig för öppning och registreras (Sefastsson, 1999, s. 96).

Även EU-lagstiftning är värt att nämna i sammanhanget. Inom EU finns ”regler om uppgiftsskyldighet och sekretess som måste iaktas i varje medlemsstat” (Statskontoret 2000:3, s. 47). De europeiska reglerna på området regleras av en speciell förordning som Europaparlamentet och rådet tillsammans har beslutat. Det som inom EU klassas som allmänna handlingar är handlingar som tillhör rådet, kommissionen eller parlamentet. ”Med ’handling’ avses i förordningen allt innehåll, oberoende av medium [...], som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde.” (EG, nr. 1049/2001, art 3, se även Strömberg, Lundell, 2007, s. 82)

Reglerna gör att sekretessen inte kan sägas vara lika öppen som i Sverige. Bland annat finns det i 4 artikeln 5 § begränsningar som låter varje medlemsland motsäga sig utlämnandet av handlingar, om handlingarna har sitt ursprung i medlemslandet. Men samtidigt är de europeiska reglerna på andra områden av handlingsoffentligheten, till exempel diarieföringen, väldigt hårda. Sammanfattningsvis kan sägas att EU:s offentlighetslagstiftning ger ett blandat intryck, på en del punkter ges ”tillfredsställande garantier för handlingsoffentligheten, medan garantierna i andra avseenden är svaga eller obefintliga” (Strömberg, Lundell, 2007, s. 84).

4 Identifiering

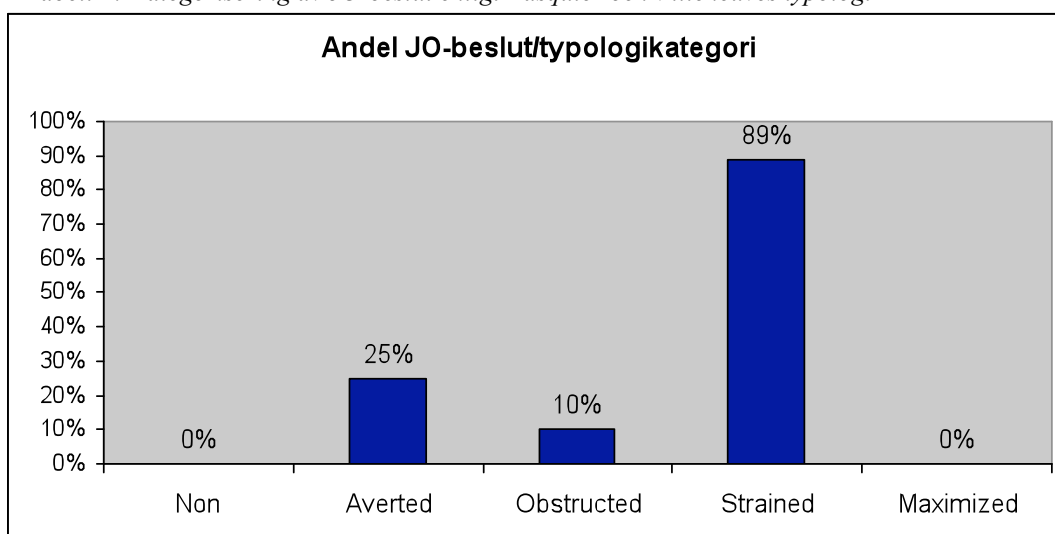
4.1 Kategorisering av JO-beslut

Vår undersökning syftar i stor utsträckning till att undersöka vilka hinder för allmänna handlingars offentlighet som existerar i Sverige idag. Däremot har ambitionen inte varit att undersöka vilka hinder som är *vanligast* förekommande. Trots detta ser vi ett värde i att ge en kortare beskrivning av de tendenser vi har kunnat identifiera vid granskningen av JO-beslut. Framförallt tror vi att det kan bidra till en mer berikande slutdiskussion över var hindren för handlingsoffentlighet i Sverige ligger.

Efter att ha läst de 74 JO-beslut som ingick i vårt material har vi typbestämt 71 av besluten. Tre beslut har nämligen strukits på grund av bristande relevans. Indelningen har enligt Pasquiers och Villeneuves typologi skett i kategorierna non-transparency, averted transparency, obstructed transparency, strained transparency och maximized transparency (Se bilaga 2). Resultaten av kategoriseringen redovisas i tabellform nedan.

Några JO-beslut föll inom ramen för fler än en kategori vilket har medfört att dessa beslut blivit markerade i två olika kategorier. Således kommer den sammanlagda andelssumman inte att bli 100 %, utan något högre.

Tabell 2: Kategorisering av JO-beslut enligt Pasquier och Villeneuves typologi



I tabellen ovan ser vi att kategorin strained transparency dominerar i vårt material med 89 %. Averted transparency ingår i 25 % av JO-besluten medan obstructed

transparency utgörs av 10 % av besluten. Vad gäller Non- och Maximized transparency kunde vi utifrån JO-besluten inte finna tillräckliga belägg för att påvisa dessa typer av hinder. Denna kategorisering skapar belägg för att Pasquier och Villeneuves teori till viss del kan tillämpas på svenska förhållanden, något som utreds närmare i vårt appliceringssteg, 5.1.

4.2 Tre JO-beslut

För att skapa en ökad förståelse för de olika kategorierna har vi valt ut tre JO-beslut som vi kommer beskriva och analysera mer ingående, i syfte att exemplifiera de tre vanligaste kategorierna; averted, obstructed och strained transparency.

4.2.1 Averted 4539-2007

För att beskriva och exemplifiera hur ett beteende under kategorin averted transparency ser ut, har vi valt att använda oss av JO-beslut 4539-2007.

Anmälaren hade framfört klagomål på hur det kommunala bostadsbolaget och dess tf VD skött en begäran om utlämning av allmän handling. Enligt anmälaren hade en handling rörande ett avtal som AB Bostaden hade träffat med en tidigare anställd, begärts ut av den tidning anmälaren jobbade på. Tidningen fick beskedet att handlingen inte förvarades hos bolaget och därmed inte kunde lämnas ut. Efter påminnelse fick tidningen ett överklagbart beslut av bolaget. Åtta dagar senare ändrade sig dock bolaget och handlingen lämnades ut. I en tidningsintervju uppgav sedan bolagets tf VD att handlingen funnits hos bolaget i en och en halv vecka före utlämnandet och att de ”av försiktighetsskäl” valt att inte diarieföra handlingen (JO-beslut, 4539-2007).

I sitt remissvar till JO skriver bolagets tf VD att det inträffade var ett misstag och att han inte medvetet uppgett felaktiga uppgifter. Han säger sig vara medveten om vilka krav på handlingsoffentlighet som ställs på honom själv och bolaget. För att förstärka kompetensen i företaget har också informationsmaterial om allmänna handlingar delats ut till ansvariga inom organisationen. (JO-beslut, 4539-2007)

I sin bedömning gör JO klart att ett kommunalt bolag är skyldigt att följa samma krav gällande offentlighet som andra offentliga organisationer. Ett sådant bolag ska ”efter bästa förmåga leva upp till såväl bokstaven som andan i grundlagens bestämmelser om allmänna handlingar” (JO-beslut, 4539-2007). JO skriver också att det är självklart att bolaget är skyldigt att lämna sanningsenliga uppgifter om vilka handlingar som bevaras hos bolaget. I avslutningen skriver JO att ”de yttre omständigheterna snarast talar för” att tf VD medvetet lämnat felaktiga uppgifter om den begärda handlingens tillstånd.

Då tf VD på AB Bostaden med stor sannolikhet medvetet lämnat felaktiga uppgifter, faller detta fallet under kategorin averted transparency, enligt Pasquier och Villeneuves modell. Pasquier och Villeneuve skriver att den mest direkta

formen av averted transparency är att den offentliga organisationen förstör eller aktivt undanhåller dokument. Detta medför att ett starkt kännetecken för kategorin är att beteendet bryter mot lagen (2007, s. 152f). Då bolaget har flera gånger i strid mot rådande lagstiftning hemlighållit allmän handling från allmänheten faller det följaktligen inom denna kategori. Att det rör sig om ett lagbrott blir uppenbart om man läser i 15 kap. 1 § SekrL. Bland annat anges där att när ”allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål”.

4.2.2 Obstructed 4386-2007

JO-beslut 4386-2007, går enligt oss in under kategorin obstructed transparency. Anmälaren i detta fall företräder föreningen Djurrättsalliansen. Föreningen hade hos stads- och byggnadsnämnden i Borgholms kommun begärt att få ut ett inspektionsprotokoll beträffande en pälsdjursfarm i kommunen. Dessutom ville man ha information om hur många, och vilka, pälsdjursfarmer som fanns i kommunen (JO-beslut, 4386-2007).

Efter 19 dagar lämnas besked från kommunen om att inspektionsprotokollet är sekretessbelagt. Djurrättsalliansen svarar med att be om en överklagandehänvisning och med att upprepa förfrågan om informationen gällande eventuella andra pälsdjursfarmer i kommunen. Efter detta dröjer det ytterligare åtta dagar innan kommunen hör av sig. Då får Djurrättsalliansen besked om att miljö- och byggnadsnämnden, först om ytterligare 13 dagar, kommer fatta beslut i sekretessfrågan vid ett nämndemöte. Efter detta kommer ett överklagbart kunna ges ut. Ytterligare en kaninfarm uppges också finnas inom kommunens gränser. Om Djurrättsalliansen vill ha inspektionsprotokoll från denna kommer beslut om eventuell sekretess i det ärendet fattas vid samma nämndemöte. ”Kort därefter informerades Djurrättsalliansen om att ägaren till kaninfarmen önskade få framfört att kaninfarmen var larmad.” (JO-beslut, 4386-2007).

Anmälaren ger kritik mot att kommunen låtit det gå för lång tid innan skrivelser svarats och beslut kunnat ges. Dessutom riktas kritik mot att kommunen ”agerat som ombud åt företagare som berördes av de efterfrågade handlingarna” (JO-beslut, 4386-2007). JO konstaterar att det slutligen dröjde mer än två månader från det att begäran lämnats in till kommunen till det att nämnden fattat beslut i frågan om sekretess. Handlingarna sekretessbelagdes.

I sitt remissvar beklagar kommunen att man i ett första skede uppgett att handlingarna var sekretessbelagda, trots att beslut i frågan ännu inte fattats. Kommunens rutiner ska förändras så att rätt uppgifter i fortsättningen lämnas direkt. Vad gäller kritiken mot att kommunen agerat som ombud åt berörda företagare, svarar kommunen en av deras uppgifter ”är att förmedla adekvat information för att befrämja förståelsen mellan olika parter” (JO-beslut, 4386-2007). Värt att notera är att kommunen inte kommenterar den långa handläggningstiden i ärendet.

JO ställer sig väldigt kritisk till kommunens agerande. Efter att ha kritiserat den långa handläggningstiden, kommenterar JO vidare det sekretessbeslut som till sist togs av kommunen.

Det framstår som tveksamt om någon egentlig prövning av uppgifterna i det aktuella inspektionsprotokollet har gjorts. Miljö- och byggnadsnämnden hänvisar dessutom i sitt beslut till 2 § sekretessförordningen trots att denna bestämmelse inte är tillämplig i kommunala myndigheters verksamhet. Hanteringen av ärendet har även andra brister, det är således oklart om Djurrättsalliansens begäran om att få ta del av inspektionsprotokollet beträffande kaninfarmen överhuvudtaget har prövats av miljö- och byggnadsnämnden.

(JO-beslut, 4386-2007)

Fallet är väldigt typiskt för beteenden under kategorin obstructed transparency. Enligt Pasquier och Villeneuves modell motsvarar denna kategori en tvivelaktig men inte nödvändigtvis olaglig användning av rådande lagstiftning som förhindrar utlämning av allmänna handlingar. Kategorin obstructed transparency innefattar bland annat fall där oriktig eller avvikande sekretessklassificering har ålagts allmänna handlingar. (Pasquier, Villeneuve, 2007, s. 154) Av JO:s beslut framgår att grunderna för att belägga handlingarna med sekretess är möjliga att ifrågasätta. Dessutom följer formerna för sekretessbeläggningsen inte lämpliga rutiner vilket delvis medfört att detta beslut även hamnar inom kategorin strained transparency. En annan förklaring till denna dubbla klassificering är att handläggningstiden var onödigt lång och att kommunen själva inte insåg felaktigheten i detta, vilket ytterligare tyder på kunskapsbrist inom organisationen.

4.2.3 Strained 141-2008

Det exempel som använts för att exemplifiera kategorin strained transparency är JO-beslut 141-2008. I detta JO-beslut har anmälaren klagat på kommunstyrelsen i Ljusnarsbergs kommun för att de underlåtit att lämna ut allmänna handlingar. Anmälarens ursprungliga begäran om utlämning av allmänna handlingar rörde sig om kopior av de fem senaste årens protokoll från lönerevisionerna för samtliga fackförbund i kommun. Anmälaren gjorde flera påminnelser till kommun men utan resultatet att handlingarna lämnades ut. Efter nästan två månader lämnade kommunen besked om att handlingarna inte kunde lämnas ut (JO-beslut, 141-2008).

Efter JO-anmälan kontaktades kommunen för att ge ett remissvar på händelsen. I detta svar förklarade kommunen att merparten av det efterfrågade materialet inte fanns kvar i kommunens handlingar och att rekonstruktionsarbetet skulle kräva en alltför omfattande arbetsinsats. Kommunen skrev att ”skälet till detta kan vara byte av personal på handläggarfunktionen eller mindre strikta regler för arkivering av handlingar, för oss var det i det läget omöjligt att avgöra skälet” (JO-beslut, 141-2008).

Efter JO-anmälan anställde kommunen en ytterligare resurs för att kunna sammanställa det begärda materialet utifrån existerande allmänna handlingar. Slutligen beklagade också kommunen dröjsmålet i sitt remissvar och angav att de inlett ett arbete med att förbättra sina administrativa rutiner ”för att undvika dessa problem i fortsättningen” (JO-beslut, 141-2008).

JO gjorde också en bedömning av fallet där de dels anförde en rättslig reglering i vilken de främst hänvisade till tryckfrihetsförordningen. I sin bedömning skriver JO sedan:

I denna situation har det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen ålegat berörd befattningshavare att, med den skyndsamhet som följer av 2 kap. 12 § TF, underrätta [...] om att handlingarna inte fanns förvarade hos kommunen, att hon kunde begära att frågan skulle hänskjutas till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Någon sådan underrättelse synes inte ha lämnats.

(JO-beslut, 141-2008)

Citatet visar på att JO:s kritik främst riktar sig mot bristerna i den kontakt Ljusnarsbergs kommun har haft med anmälaren. Av JO:s bedömning framgår att kommunen inte varit skyldig att återskapa de bortgallrade handlingarna, men att man däremot handlat felaktigt, då man inte givit anmälaren ett överklagbart beslut. JO avslutar sin bedömning med att påpeka att allmänna handlingar ”enligt 2 kap. 18 § TF endast får gallras med stöd i lag och att bestämmelser om detta finns i arkivlagen (1990:782)” (JO-beslut, 141-2008).

Enligt vår analys av ovanstående fall kan man notera två huvudsakliga brister i kommunens hantering av anmälares begäran, vilka har tydliga kopplingar till de problem som kännetecknar kategorin strained transparency i Pasquier och Villeneuves typologi. För det första har de ursprungliga dokumenten, efter vad som framgår av kommunens remissvar, inte registrerats eller arkiverats korrekt. Att hänvisa till byte av personal eller oklara rutiner som Ljusnarsbergs kommun i ovanstående fall gör är ett typiskt drag som karakteriserar kategorin strained transparency. Pasquier och Villeneuve skriver exempelvis att strained transparency bland annat förekommer när myndigheter anger resurs- och kompetensbrist som tillräckliga skäl för att begränsa en snabb tillgång till information (2007, s. 155).

Den andra bristen i kommunens hantering är relaterad till kontakten med anmälaren. Som vi beskrivit ovan var handläggningstiden dels alldeles för lång dels underlät kommunen att ge anmälaren ett överklagbart beslut. Enligt vår tolkning är det tydligt att detta misstag antingen beror på bristande kunskap om offentlighetsprincipen eller bristfälliga rutiner gällande utlämnande av allmänna handlingar. Sådana typer av brister utgör också, enligt Pasquier och Villeneuves definition i avsnitt 3.2, en del av kategorin strained transparency.

4.3 Journalisters och handläggares åsikter

Analysen av de mailintervjuer som genomförts syftar till att skapa en uppfattning av journalisters och handläggares syn på handlingsoffentligheten i Sverige. Analysen har inga direkt generaliserande ambitioner då urvalsgruppen är begränsad till både storlek och geografisk spridning. Däremot kan den betraktas som en språngbräda till en diskussion där svaren kommer analyseras tillsammans med våra inledande teorier och vår analys av JO-beslut. För att skapa en kontinuerlig diskussion lyfts dock reflektioner och kopplingar mellan teori och analys fram redan nu.

Därtill bör också poängteras att svaren enbart kan betraktas som respondenternas personliga uppfattningar och att de inte på något sätt kan eller bör betraktas som absoluta sanningar eller vetenskapliga fakta. Vi menar dock att respondenternas svar är betydelsefulla då de i egenskap av sina befattningar och sin erfarenhet kan tillföra intressanta tillägg till vår diskussion.

4.3.1 Journalistintervjuer

Intervjuerna som genomfördes med journalisterna är baserade på en intervjumall utformad speciellt för denna grupp (Bilaga 3). Den inledande frågan berör eventuella handläggningsproblem som journalisterna kommit i kontakt med i sitt arbete. På frågan om, ”Har du någon gång haft problem med handläggningen när du begärt utlämning av allmänna handlingar?” var svaret från samtliga journalister ja. Dan Ivarsson, journalist på Sydsvenska dagbladet, skriver bland annat att:

Det vanligaste problemet är ändå att handläggningen är för långsam. Men flera gånger har jag också fått avslagsbeslut eller att handlingar har sekretessbelagts i alltför stor utsträckning. Jag har överklagat till kammarrätten ett flertal gånger, och mestadels vunnit.

(Ivarsson, 2009-05-04)

Citatet ovan styrker förekomsten av obstructed transparency på så sätt att oriktig sekretessbeläggning är ett problem som placeras i denna kategori. Tina Thunander, reporter på SVT, svarar på samma fråga att:

Jag har gjort en hel dokumentär om detta problemet, forskning som förstörts. [...] I samband med arbetet av densamma kunde vi konstatera att socialstyrelsen ej diariefört en rapport som vi ville läsa och visste existerade.

(Thunander, 2009-04-30)

Detta citat styrker snarare förekomsten av averted transparency, då underlåtenhet att diarieföra allmänna handlingar är ett brott mot lagen och således också en begränsning i handlingsoffentligheten.

Följfrågan till fråga ett löd: *Vilken tror du är den främsta orsaken till dessa problem inom förvaltningen?* Svaren på denna fråga varierade något men de två huvudsakliga problemen rörde okunskap och misstänksamhet. Ordföranden för Föreningen grävande journalister, Karl-Axel Jansson menar att ”Tyvärr är många handläggare osäkra på vad som gäller och ser hellre till att neka än hjälpa. [...] Problemet uppstår ofta på myndigheter som inte är vana att granskas eller få frågor. Där vi har alerta medier t ex på lokal nivå är problemen mindre, där är man mer vana vid att hantera offentlighetsfrågor.”(Jansson, 2009-04-28). Vad gäller myndighetsnivåns betydelse för hanteringen är Ivarsson av en annan mening än Jansson. Ivarsson skriver att ”På lägre nivå och i vissa förvaltningar brister det ibland i kunskap.” Vidare beskriver Ivarsson problemet med handlingsutlämning genom att framföra att ”vanligast är nog att myndigheterna inte ser det som sin huvuduppgift, och därför inte prioriterar utlämning av allmänna handlingar” (Ivarsson, 2009-05-04). De ovanstående svaren kan alla kopplas till kategorin strained transparency. Osäkerhet, ovana och kunskapsbrist är alla egenskaper som man kan anta är sprungna ur resursbrister inom verksamhet, vilket är ett kännetecken för kategorin strained transparency.

Kajsa Norell, journalist på Sveriges radios Eko-redaktion skriver följande om misstänksamhet som ett problem inom förvaltningen: ”Att de är misstänksamma mot journalister och inte vill att avigsidor om den egna verksamheten ska avslöjas.”(Norell, 2004-04-24). Man kan tänka sig att den problematik som beskrivs av Norell ovan skulle kunna öppna upp för kategorierna averted och obstructed transparency. Tanken är att en rädsla för avslöjanden inom den egna verksamheten kan vara ett motiv till att bryta mot eller felaktigt använda lagen.

Fråga två tjänade som en tolkning av kategorin obstructed transparency och löd: *Har du någon gång varit med om att lagen med bland annat sekretesslagstiftningen, använts felaktigt? [...]* Alla journalisterna svarade också i detta fall jakande. Ivarsson tar stöd i sina erfarenheter från vunna överklaganden i kammarrätten och menar att dessa tyder på att myndigheter i flera fall har agerat fel. Vidare skriver han att ”I flera fall kan man till och med misstänka att myndigheterna visste att de gick för långt i sin sekretessiver – men hemlighöll för att slippa granskning och publicitet” (Ivarsson, 2009-05-04). Jansson kommer med en liknande slutsats då han skriver att ” Det finns en övertro till hur sekretessparagrafen kan användas” (2009-04-28). Vi ser dessa svar som ett ytterligare stöd för att kategorin obstructed transparency förekommer i Sverige.

Den tredje frågan diskuterar de förändringar som skett i och med de senaste decenniernas ekonomiska reformer, statliga omstrukturering (NPM) och ett fördjupat EU-samarbete. *Vi ställde frågan Upplever du att tillgängligheten och hanteringen av allmänna handlingar i Sverige har påverkats av dessa förändringar?* Om eventuella effekter av NPM-reformer skriver Norell att ”Möjligheterna att få ut handlingar som rör skattefinansierad vård har försämrats avsevärt i och med att allt mer av den vården bedrivs i privat regi” (2009-04-24). Hon är den enda av våra respondenter som kommenterar NPM i sitt svar. Jansson skriver istället om EU:s påverkan på handlingsoffentligheten och konstaterar att ”det finns klara problem med eu-lagstiftning kontra nationell lagstiftning” (2009-

04-28). Svaren ovan tyder på att både NPM-reformer och EU-medlemskapet har skapat hinder för handlingsoffentligheten i Sverige.

Ivarsson kopplar inte direkt sitt svar till några av de förändringar vi har nämnt. Däremot pekar han på en annan stor förändring – övergången till IT-samhället. Han skriver att ”den största förändring som skett är nog att allt fler handlingar finns i digital form. Men att lagstiftningen och praxisen inte riktigt hängt med” (2009-05-04).

Fråga 4a och 4b är mer öppna frågor, som låter respondenterna beskriva de främsta problemen och hindren vid handlingsutlämnande. Dessutom ombads dem lämna konstruktiva förslag på hur problemen kan motverkas. Svaren skiljer sig mycket åt. Thunander menar att ”Handläggares och övrig administrativ personals okunnighet är ett av de största problemen” (Thunander, 2009-04-30). Enligt Ivarsson är ett av de främsta problemen ”att myndigheterna inte prioriterar frågan” (2009-05-04). Svaren på denna fråga överensstämde i stor utsträckning med svaren på fråga 1b, således kan samma koppling till kategorin strained transparency göras här.

När det gäller lösningar är svaren inte lika uttömmande, men både Thunander och Jansson förespråkar en ökad offentlig debatt. Till detta lägger Jansson också bättre information och mer utbildning, samt att lagstiftarna måste få en ökad förståelse för frågornas vikt.

Sammanfattningsvis kan man säga att journalisternas svar stödjer det som vår JO-beslutskategorisering visade, nämligen att det finns tendenser till förekomst av kategorierna strained, averted och obstructed. Däremot finns det inga tydliga kopplingar till kategorierna non och maximized transparency.

4.3.2 Intervjuer med tjänstemän

Det mail som skickades ut till offentligt anställda tjänstemän skiljde sig något från journalisternas (Bilaga 4). En del frågor var dock av samma karaktär, exempelvis fråga 1a och 1b. På frågan *Har du någon gång haft svårigheter med handläggningsprocessen vid utlämnandet av offentlig handling?* Var svaren både jakande och nekande. Helene Öhrström, administrativ chef vid tekniska förvaltningen i Lunds kommun skriver att problem har förekommit, exempelvis då väldigt omfattande material har begärts ut. Men problem har också uppkommit då äldre handlingar ”från tiden då vi inte hade digitalt diarieföringssystem utan använde kortlådor” (Öhrström, 2009-05-08) begärts ut. På följdfrågan *Vilken tror du är den främsta orsaken till dessa problem inom förvaltningen?* Skriver Öhrström att ”Det är omöjligt för oss att vara dimensionerade för att skyndsamt lämna ut handlingar när det avser mycket omfattande ärenden” (Öhrström, 2009-05-08). Gunnar Jönsson, kanslijurist vid lunds kommun förklarar i sitt svar att anledningen till att tjänstemän söker råd av jurister kan vara ”att det kan föreligga vissa brister i kunskap om vad som gäller beträffande utlämnande av allmänna handlingar samt sekretesslagens regler” (Jönsson, G, 2009-04-29). Både Öhrströms och Jönssons svar visar på att tillräckliga kunskapsmässiga och

ekonomiska resurser för att möta kraven i handlingsoffentligheten är svåra att uppnå. Detta medför att problem som hamnar inom strained transparency kan uppstå.

Frågorna 3a och 4a berörde skriftligt dokumenterade rutiner för handläggning vid utlämning av allmänna handlingar samt diarieföring. Följdfrågan handlade om hur dessa rutiner spreds inom organisationen. Öhrström svar var att ”information finns i vårt intranät. Ny personal informeras och i vintras genomfördes en informationssatsning bland all personal”(Öhrström, 2009-05-08): Eva Jönsson, registrator vid lunds kommun skriver att ”Våra jurister här på kommunkontoret har haft utbildningstillfällen för övrig kommunpersonal i dessa frågor”(Jönsson, E, 2009-04-30) Samma utbildningssatsning refererar Gunnar Jönsson när han skriver att ”utbildningen har innefattat bl.a utlämnande av allmänna handlingar och sekretess.” (Jönsson, G 2009-04-29).

Frågorna 5 och 6 är en utveckling av fråga 3 från journalistmallen vilken diskuterar de förändringar som skett i och med de senaste decenniernas ekonomiska reformer, statliga omstrukturering och ett fördjupat EU-samarbete. *Vi ställde frågan, Upplever du att tillgängligheten och hanteringen av allmänna handlingar i Sverige har påverkats av dessa förändringar?* Från samtliga tre anställda vid lunds kommun var svaren här kort och gott nej.

Den sista frågan behandlade IT-utvecklingen och den ökning av elektroniska dokument och elektronisk korrespondens som denna fört med sig. Vi formulerade utifrån detta frågan, *Upplever du att rutinerna och hanteringen av allmänna handlingar inom er organisation har påverkats av dessa förändringar?* Här var svaren väldigt lika och kan sammanfattas genom Gunnar Jönsson som skrev: ”Ja. E-posten har inneburit en betydligt större mängd allmänna handlingar och det krävs rutiner för att hantera dessa. Internet har också inneburit att tillgängligheten för allmänheten har ökat. Handlingar kan läggas på kommunens hemsida” (Jönsson, G, 2009-04-29). Att döma av detta svar verkar det finnas vissa problem som har uppstått i samband med IT-utveckling, i synnerhet till följd av att allt fler dokument endast förekommer i elektronisk form.

För att sammanfatta intervju svaren från både journalister och tjänstemän kan man säga att tjänstemännens svar visar på förekomst av kategorin strained transparency vilket till viss del stödjer det som vår JO-beslutskategorisering visade. Dock finns inga kopplingar till övriga kategorier.

Vad som ytterligare bör påpekas är dock att svaren som erhållits av journalisterna tillsammans med våra JO-beslut skapar ett bredare underlag för viss generalisering av handlingsoffentlighetens brister i Sverige och att dessa pekar delvis i en annan riktning. Kategorin strained transparency återfinns både i förvaltningstjänstemännens och i journalisternas svar samt i JO-beslutskategoriseringen medan kategorierna averted och obstructed transparency endast kunde identifieras i journalist svaren och JO-besluten.

5 Applicering och anpassning

Syfte med detta kapitel är att var för sig besvara de inledande frågorna:

- Vilka hinder för allmänna handlingars offentlighet existerar i Sverige idag?
- Kan Martial Pasquiers och Jean-Patrick Villeneuves typologi över offentliga organisationers strategier för att kringgå krav på offentlighet tillämpas på svenska förhållanden? Om inte, hur kan typologin anpassas för Sverige?

Den första frågan kommer att besvaras under rubriken *Applicering* där vi utifrån våra empiriska resultat presenterar de främsta hindren för handlingsoffentlighet. Under denna rubrik tittar vi också på överensstämmelsen mellan verklighet och teori i syfte att kunna ge underlag för att besvara vår andra fråga. Den andra frågan besvaras sedan under rubriken *Anpassning* där vi både diskuterar den ursprungliga typologin och ger förslag på en ny indelning, anpassad för svenska förhållanden.

5.1 Applicering – Överensstämmelse mellan verklighet och teori

Appliceringssteget innebär en jämförelse mellan Martial Pasquiers och Jean-Patrick Villeneuves typologi och den ovanstående kartläggningen. Tanken är att belysa hur väl kartläggningen överensstämmer med Pasquiers och Villeneuves teori som presenterats under vårt teoriavsnitt.

Utifrån vårt identifieringssteg kan man sammanfatta analysen av de främsta hindren för handlingsoffentlighet i Sverige till sex punkter.

- *Ekonomiska hinder* - Såväl JO-beslut som intervjusvar från journalister och förvaltningstjänstemän pekar på att *ekonomiska hinder* förekommer inom svensk förvaltning. Ett problem med ekonomiskt ursprung anges exempelvis i en förvaltningstjänstemans svar ovan. Där anges en oförmåga att kunna vara tillräckligt dimensionerade för att tillgodose handlingsoffentlighetens krav när omfattande material begärs ut.

- *Kunskapshinder* - Såväl JO-beslut som intervjusvar från journalister och förvaltningstjänstemän pekar på att *kunskapshinder* förekommer inom svensk förvaltning. I JO-beslutet Ljusnarsbergs kommun ovan förekommer exempelvis kunskapsmässiga hinder, vilka begränsat handlingsoffentligheten.
- *Sekretesslagens tillämpning* - JO-beslut har visat på problem med bristande tillämpning av sekretesslagstiftningen, exempelvis i fallet med Borgholms kommun (JO-beslut 4386-2007) som refererats till ovan. Detta kan delvis vara kopplat till bristande kunskap om hur lagstiftningen ser ut. Men enligt intervjusvaren från journalisterna kan detta i vissa fall handla om ett medvetet missbruk av sekretesslagen.
- *Bristande diarieföring och arkivering* – JO-beslut har visat på problem med diarieföring och arkivering. Exempelvis i fallet med Ljusnarsbergs kommuns hantering av allmänna handlingar, där tydliga felaktigheter med arkivering och registrering förekommit. JO-beslut 141-2008, som beskrivs ovan är ett tydligt exempel på detta. Liknande problem har även lyfts fram i journalisternas intervjusvar, där felaktigheter i diarieföring exemplifieras.
- *NPM-reformer* – JO-besluten visar också att NPM-reformer kan vara en källa till bristande handlingsoffentlighet. Angränsande problematik kan identifieras under vår kategorisering, även om den inte uttryckligen har exemplifierats i uppsatsen (se JO-beslut 1345-2007, 1346-2007 och 3948-2006). Dessa beslut visar alla på problem med gränsdragningen mellan offentlig och privat verksamhet. Teorin om att NPM-reformer kan underminera offentlighetslagstiftning och skapa förvirring bland tjänstemännen får stöd av forskningen (se avsnitt 3.1.3). Även ett journalistsvar pekade mot att offentlig verksamhet i privat regi kan skapa hinder för handlingsoffentligheten
- *IT-utveckling* – Den ökade mängden elektroniska handlingar som IT-utvecklingen har fört med sig kan också utgöra ett hinder för handlingsoffentligheten. Angränsande problematik kan identifieras under vår kategorisering, även om den inte uttryckligen har exemplifierats i uppsatsen. (se JO-beslut, 400-2008 och 5807-2007). Dessa beslut visar på bristande kunskap i hanteringen av digitala handlingar. Ivarsson skriver som vi nämnt ovan att varken lagstiftning eller praxis har hängtt med när det gäller att möta ökningen av antalet digitala handlingar. Samtidigt svarade samtliga intervjuade förvaltningstjänstemän att deras organisation påverkats av förändringarna som IT-utvecklingen medfört.

En sjunde tänkbar punkt är EU-medlemskapet som ett hinder för handlingsoffentligheten. Trots att det finns teorier som indikerar att EU-samarbetet och ökningen av multilaterala avtal har fått konsekvenser för offentlighetslagstiftning (se avsnitt 3.1.3, 3.3.3), har analysen utifrån uppsatsens

material inte kunnat ge tillräckligt stöd för detta. Därför har vi valt att exkludera EU-medlemskapet som ett hinder för handlingsoffentligheten i vår modell.

Hur överensstämmer då de sex punkter som presenteras med Pasquier och Villeneuves typologi? Överensstämmelsen mellan vår empiriska analys och den teoretiska typologin är för vissa kategorier väldigt god och för andra obefintlig. De kategorier som har kunnat identifieras inom de sex punkterna, empirin, är averted, obstructed och strained transparency.

Averted transparency har vid kategoriseringen kunnat identifieras inom tre av de fem punkterna; Först i *NPM-reformer*, vilket utifrån vår kategorisering vid flera tillfällen hängt samman med averted transparency. Även inom kategorierna *bristande tillämpning av sekretesslagstiftningen* och *bristande diarieföring och arkivering* har averted transparency påträffats vilket tydliggörs såväl av kategoriseringen som av journalistsvaren. I samband med dessa hinder har vi utifrån identifieringssteget med andra ord funnit tillsynes medvetna lagbrott i förvaltningen.

Kategorin obstructed transparency visar också på överensstämmelse med empirin och då främst inom kategorin *bristande tillämpning av sekretesslagstiftningen* vilket exemplifieras ovan i fallet Borgholms kommun vilket delvis är kategoriserat som obstructed transparency. I samband med dessa hinder har vi utifrån identifieringssteget med andra ord funnit tillsynes medvetna lagbrott i förvaltningen.

Vad gäller strained transparency överensstämmer den bäst med punkterna *ekonomiska hinder* och *kunskapshinder*. Kategorin strained transparency är enligt oss dock speciell då vi menar att den kan vara både ett resultat av och orsak till de andra punkterna. Med andra ord kan bristande kunskapsresurser inom offentlig verksamhet exempelvis orsaka inkorrekt tillämpning av sekretesslagstiftningen och bristande diarieföring och arkivering. Samtidigt kan punkterna *NPM och IT-utveckling* resultera i nya förutsättningar vilka i sin tur skapar kunskapsmässiga och ekonomiska brister. På detta sätt blir kategorin strained transparency svår att avgränsa då den i princip genomsyrar alla ovanstående hinder på ett eller annat sätt.

Två kategorier ur Pasquier och Villeneuves typologi har inte kunnat identifieras, non-transparency och maximized transparency. Vad gäller non-transparency skulle en förklaring kunna ligga i skillnaden mellan Pasquier och Villeneuves analysenheter, Storbritannien, USA, Kanada och Australien, och vår analysenhet, Sverige. Förklaringen skulle då bygga på att det enligt Pasquier och Villeneuve finns denna typ av ”undantagsorganisationer” i några av de länder som beskrivs i typologin inom kategorin non-transparency (2007, s. 153). Som vi beskrivit i avsnitt 3.2 menar också Pasquier och Villeneuve att en ökning av kategorin non-transparency kan kopplas till NPM-reformer. Vi har dock inte hittat några belägg för att denna typ av undantagsorganisationer finns i Sverige. Vi har inte heller hittat belägg för att NPM-reformer skulle resultera i att undantagsorganisationer skapas eftersom det finns lagregleringar, se avsnitt 3.3.3, vilka motverkar denna typ av effekt.

Den sista kategorin maximized transparency har vi inte heller funnit några konkreta exempel på. Det enda man kan spekulera i här är möjligheten till ett

framtida hinder för handlingsoffentligheten då det, som beskrivits i intervjun med förvaltningstjänstemännen, blir vanligare att offentliga handlingar publiceras direkt på internet. Detta behöver dock inte skapa problem så länge det publicerade materialet är välsorterat och lämpliga sökverktyg och assistans tillhandahålls.

Vårt appliceringssteg kan sammanfattas till att kategorierna *averted*, *obstructed* och *strained*, med stöd av empirin, har kunnat appliceras på svenska förhållanden. Vad gäller kategorierna *non-* och *maximized transparency* har ingen sådan applicering kunnat göras baserat på det empiriska materialet.

5.2 Anpassning – Hur kan Pasquiers och Villeneuves teori anpassas för Sverige?

I anpassningssteget vill vi utifrån identifierings- och appliceringsstegen göra ett försök att anpassa Pasquier och Villeneuves modell till svenska förhållanden.

Appliceringssteget visar att en Sverigeanpassad teori skulle skilja sig från den ursprungliga typologin. I enlighet med detta anser vi det lämpligt att kategorierna *non-* och *maximized transparency* tas bort i den svenska modellen. Resultaten från identifierings- och appliceringsstegen ger dessa kategorier alltför svagt stöd.

Utifrån samma analys bör den svenska modellen omfatta motsvarigheter till de tre övriga kategorierna *averted*, *obstructed* och *strained transparency*. Dock har analysen av det empiriska materialet gett upphov till kritik mot kategoriernas ursprungliga utformning, vilket gör att vissa ändringar enligt oss är nödvändiga.

För det första efterfrågar vi en tydligare distinktion mellan kategorierna *averted* och *obstructed transparency*. Här är det viktigt att tydligt förklara skillnaden mellan det lagbrott som *averted transparency* innefattar och den lagenliga begränsning som *obstructed transparency* förespråkar. Vi menar att även *obstructed transparency*, om den innefattar inkorrekt och oregelbunden klassificering av dokument innebär en typ av lagbrott. Vårt förslag för att skapa en tydligare indelning innefattar att föra över lagbrott i form av inkorrekt och oregelbunden klassificering ur kategorin *obstructed* till kategorin *averted transparency*. På detta sätt hamnar all olaglig verksamhet inom kategorin *averted transparency* vilken döps om till *förhindrad transparens*. Det som blir kvar i kategorin *obstructed transparency* är all korrekt laganvändning som begränsar offentlighetsprincipen. Exempelvis korrekt sekretessbestämda dokument eller gallringar som gjorts i arkiv med stöd av lagen. Dessa handlingar är helt lagliga men utgör fortfarande ett hinder för offentlighetsprincipen, vilket gör att vi valt att kalla den svenska kategorin för *försvårad transparens*.

För det andra efterfrågar vi en förändring av den kategori som fann störst stöd i det empiriska materialet, *strained transparency*. Som beskrivits ovan finner vi svårigheter i avgränsningen av denna kategori, då vår kategorisering visar att resursbrister föreligger vid 89 % av de undersökta JO-besluten. Vi föreslår en uppdelning av kategorin *strained transparency*, där ekonomiska resursbrister skiljs från kunskapsmässiga resursbrister. Anledningen till detta är främst att det i

praktiken handlar om olika typer av problem, som teoretiskt sett kräver olika typer av lösningar.

Enligt Pasquier och Villeneuves typologi kan strained transparency orsakas av såväl medvetna som omedvetna handlingar. Även här har vi en invändning, som kan relateras till förslaget om en uppdelning av kategorin. Vi menar att strained transparency orsakade av ekonomiska resursbrister rimligtvis bör utgöras av medvetna handlingar. På samma sätt bör strained transparency orsakad av kunskapsmässiga resursbrister utgöras av omedvetna handlingar. Sammanfattningsvis skulle en uppdelning av kategorin strained innefatta två nya kategorier. En med namnet *ekonomiskt ansträngd transparens*, vilken endast innefattar medvetna begränsningar av handlingsoffentligheten som är orsakade av bristande ekonomiska resurser. Denna begränsning kan exempelvis yttra sig genom bristande ekonomiska resurser för att anställa tillräckligt med personal som kan sammanställa begärda handlingar eller upprätthålla en god diarieföring. Den andra kategorin, *kunskapsansträngd transparens*, innefattar endast omedvetna begränsningar orsakade av kunskapsbrister inom organisationen.

Vårt förslag på en ny typologi, utformad för svenska förhållanden redovisas i tabellform nedan.

| | Olaglig | Laglig | Laglig | Laglig |
|----------------|--|--|---|--|
| Typ | Förhindrad transparens | Försvårad transparens | Ekonomiskt ansträngd transparens | Kunskaps ansträngd transparens |
| Beskrivning | Lagbrott i form av att offentliga handlingar förstörs eller aktivt undanhålls. Detta sker också genom inkorrekt och oregelbunden klassificering som strider mot lagstiftningen | Man begränsar offentliga handlingar så mycket som möjligt inom och med hjälp av lagen. Exempelvis genom hänvisningar till sekretesslagstiftning. | Medvetna begränsningar av handlingsoffentligheten, orsakade av bristande ekonomiska resurser. | Omedvetna begränsningar av handlingsoffentligheten, orsakade av bristande kunskapsresurser |
| Rättfärdigande | ”Dokumentet finns inte” | ”Det vore ansvarslöst” | ”Vi har inte de ekonomiska resurserna” | ”Vi hade inte kunskapsresurserna” |

5.3 Avslutande diskussion

Med våra frågeställningar besvarade önskar vi slutligen öppna upp för en kort diskussion över handlingsoffentlighetens framtid i Sverige.

Att ekonomiska och kunskapsmässiga resursbrister existerar i samband med handlingsutlämnande inom Sveriges offentliga verksamhet får negativa konsekvenser inte bara för den enskilde som begär ut handlingar utan också för offentlighetsprincipens legitimitet. Detta i synnerhet då prioritering och

skyndsamhet i utlämningsfrågor dels förespråkas inom offentlighetsteorier men också är påbudna enligt svensk lag (se avsnitt 3.1.2 och 3.3.1 ovan). Även felaktig tillämpning av sekretesslagstiftningen och bristande diarieföring och arkivering är faktorer som underminerar handlingsoffentligheten. Vi menar att dessa hinder måste lyftas upp, inte bara genom en utökad offentlig debatt utan också internt hos de offentliga organisationerna. Det vore ett första steg mot en starkare och mer effektiv handlingsoffentlighet.

Både NPM-reformer, IT-utveckling och möjligtvis EU-samarbetet verkar ha skapat nya hinder för handlingsoffentligheten genom att förutsättningarna för en god tillämpning har förändrats. Vi tror att det till viss del är upp till lagstiftarna att anpassa lagstiftningen efter dessa nya förutsättningar. När lagstiftningen väl är på plats är det sedan upp till verkställande offentlig verksamhet att se till att de ekonomiska och kunskapsmässiga resurserna som krävs också finns tillgängliga.

Som vi tidigare nämnt är en fungerande offentlighetsprincip beroende av att det finns aktiva medborgare som utnyttjar de rättigheter som offentlighetsprincipen möjliggör. Just därför är det viktigt att myndigheter både uppmuntrar och informerar medborgarna om deras rättighet att inte bara överklaga beslut men också JO-anmäla uppmärksammade felaktigheter. I slutändan ligger ändå mycket på den enskilda medborgaren att värna om de rättigheter som är garanterade enligt lag.

Vad gäller framtida forskning i ämnet ser vi många möjligheter. Bland annat skulle en mer utförlig undersökning av EU-samarbetets påverkan på svensk handlingsoffentlighet utgöra ett spännande avstamp. Vi har även intresserat oss mycket för de förändringar som på senaste tid skett i sekretesslagstiftningen (se avsnitt 3.3.2). Vi vill uppmana till en utförligare kartläggning av dessa förändringars effekter för den svenska offentlighetsprincipen. Slutligen skulle vi gärna se en fortsättning av vårt eget arbete där ett första steg skulle vara att göra en ny kategorisering av JO-beslut med vår nya typologi som underlag.

6 Referenser

6.1 Primärmaterial

6.1.1 JO-beslut

141-2008. JO:s hemsida, 2009-05-18. (Elektronisk)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Anmälan mot kommunstyrelsen i Ljusnarsbergs kommun angående handläggningen av en begäran om utlämning av allmänna handlingar” Tillgänglig: www.jo.se

4539-2007. JO:s hemsida, 2009-05-18. (Elektronisk)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Anmälan mot AB Bostaden i Umeå angående handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande” Tillgänglig: www.jo.se

4386-2007. JO:s hemsida, 2009-05-18. (Elektronisk)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Kritik mot Miljö- och byggnadsnämnden i Borgholms kommun för oriktig tillämpning av regler om allmänna handlingar” Tillgänglig: www.jo.se

400-2008. JO:s hemsida, 2009-05-22. (Elektronisk)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Kritik mot t.f kommundirektören i Örnsköldsviks kommun för att han har raderat inkommen e-post” Tillgänglig: www.jo.se

5807-2007. JO:s hemsida, 2009-05-22. (Elektroniskt)

André, Kerstin, ”Initiativärende mot Värmdö kommun På kommunens hemsida har angetts privata e-postadresser till vissa nämndledamöter. Fråga om rutiner för hantering av e-postmeddelanden som har skickats till sådana adresser, men som har tillställts nämndledamöterna i deras egenskap av befattningshavare vid myndigheten och vilka gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndighet” Tillgänglig: www.jo.se

1345-2007, 1346-2007. JO:s hemsida, 2009-05-22. (Elektroniskt)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Anmälningar mot Byggebo i Oskarshamn AB angående handläggningen av en begäran om att ta del av handlingar” Tillgänglig: www.jo.se

3948-2006, JO:s hemsida, 2009-05-22. (Elektroniskt)

Axberger, Hans-Gunnar, ”Anmälan mot Kommunrevisionen i Luleå kommun angående registrering av allmänna handlingar m.m.” Tillgänglig: www.jo.se

Övriga JO-beslut (Se bilaga 2)

6.1.2 Intervjuer

- Ivarsson, Dan, Journalist på sydsvenska dagbladet, mailintervju, 2009-04-05.
Jansson, Karl-Axel, Ordförande i föreningen grävande journalister, mailintervju, 2009-04-28.
Jönsson, Eva, Registrator vid Lunds kommun, mailintervju, 2009-04-30.
Jönsson, Gunnar, Kanslijurist vid Lunds kommun, mailintervju, 2009-04-29
Norell, Kajsa, Journalist på Sveriges radios Eko-redaktion och styrelsemedlem i föreningen grävandejournalister, mailintervju, 2009-05-24.
Thunander, Tina, Journalist på Sveriges television, mailintervju, 2009-04-30.
Öhrström, Helene, Administrativ chef vid tekniska förvaltningen i Lunds kommun, mailintervju, 2009-05-08.

6.2 Sekundärmaterial

- Bohlin, Alf, 2009. *Offentlighetsprincipen*, Sjunde upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Bohlin, Alf, 1988. *Allmänna handlingar*. Stockholm: Juridiska fakulteten, Stockholm universitet.
- Christensen, Tom – Læg Reid, Per - Roness, Paul G – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- EG = Europeiska gemenskapernas officiella tidning, 2009-05-18. (Elektronisk)
Europaparlamentets och rådets förordning (EG), nr. 1049/2001 av den 30 maj 2001. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=sv>
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Gentot, Michel, 1995, "Openness in Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, 2009-03-30. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://ras.sagepub.com/>
- JO:s hemsida, 2009-05-24 (Elektronisk)
JO "Välkommen till Riksdagens ombudsmän – JO" Tillgänglig: www.jo.se
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- NE = Nationalencyklopedins hemsida, 2009-05-13. (Elektronisk),
Lundquist, Lennart, "Förvaltning" Tillgänglig: <http://www.ne.se/>
- Olsson, R, Anders, 2002 "Offentlighetsprincipen överallt och ingenstans?", Svenska journalistförbundets hemsida (elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.sjf.se/>
- Pasquier, Martial – Villeneuve, Jean-Patrick, 2007, "Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to

- prevent or restrict access to information”, *International Review of Administrative Sciences*, 2009-03-30. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://ras.sagepub.com/>
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur
- Regeringen = Regeringens hemsida, 2009-05-15. www.regeringen.se (elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/504/a/3029>
- Roberts, Alasdair S, 2000, ”Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4
- Sefastsson, Trond, 1999. *Offentlighetsprincipen i praktiken*, andra upplagan. Stockholm: Bokförlaget Arena.
- Statskontoret, 2000:3 “Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete”, Stockholm
- Strömberg, Håkan – Lundell, Bengt, 2007. *Handlingsoffentlighet och sekretess*, tionde upplagan. Lund: Studentlitteratur.

6.2.1 Lagar

- ArkL = Arkivlagen i Gregow, Torkel, Sveriges rikes lag, 2008, Norstedts Juridik AB i Stockholm
- FörvL = Förvaltningslagen i Gregow, Torkel, Sveriges rikes lag, 2008, Norstedts Juridik AB i Stockholm
- SekrL = Sekretesslagen i Gregow, Torkel, Sveriges rikes lag, 2008, Norstedts Juridik AB i Stockholm
- TF = Tryckfrihetsförordningen i Gregow, Torkel, Sveriges rikes lag, 2008, Norstedts Juridik AB i Stockholm

Bilagor

Bilaga 1 – Kategoriseringsmall

Kategoriseringsmall utarbetad från Pasquiers och Villeneuves typologi, se även avsnitt 3.2.

| Kategori | Kännetecken |
|---------------------------------|---|
| Non-transparency: | Beskriver situationer där organisationer eller delar av organisationer inte behöver lämna ut allmänna handlingar. Dessa ”undantagsorganisationer” har alltså ingen lagstadgad skyldighet att offentliggöra allmänna handlingar. Antalet organisationer i gränslandet till denna kategori har enligt Pasquier och Villeneuve ökat i samband med de senaste decenniernas NPM-reformer ”Det är inte nödvändigt med öppenhet här” |
| Averted Transparency: | Lagbrott i form av att offentliga handlingar förstörs eller aktivt undanhålls. Det som skiljer averted transparency från de andra kategorierna, där lagbrott också kan förekomma, är medvetenheten bakom agerandet. ”Dokumentet existerar inte” |
| Obstructed Transparency: | Allmänna handlingar blir inte offentliga genom hänvisning till annan lagstiftning. Detta gäller exempelvis inkorrekt och oregelbunden klassificering av dokument. ”Det vore oansvarigt att lämna ut dokument” |
| Strained Transparency: | Bristande resurser hindrar utlämning av allmänna handlingar. Detta gäller såväl ekonomiska resurser som kunskapsresurser på myndigheter, och såväl medvetet och omedvetet undanhållande. ”Vi har inte resurserna” |
| Maximized Transparency: | Beskriver situationer där insynen hindras av att för mycket information ges på samma ställe och utan ordentlig kategorisering. Även om en efterfrågad handling i teorin är tillgänglig, blir den svår att hitta om information är övermäktig, osorterad eller om rätt sökverktyg saknas. ”Det är lättare och kostar mindre” |

Bilaga 2 – Kategorisering av JO-beslut

| Diariennr. | Datum | Lagreferenser | Typologifack |
|------------------------------------|------------|--|--------------------------|
| 4358-2007 | 2008-01-09 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 807-2007 | 2008-01-11 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL 15 kap. 4§ | Strained |
| 2999-2007 | 2008-02-06 | TF: 2 kap. 3,6,7,12-13§ + FörvL 7§ + Avgiftsförordningen 6§ (1992:121) | Strained |
| 962-2007 | 2008-02-19 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 5543-2006, 2644-2007, 3559-2007 | 2008-02-25 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL 15 kap. 6§ + FL 4, 20,21§ | Strained |
| 1288-2007 | 2008-02-26 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 7 kap. 14§, 15 kap. 9,10§ + Prop: 1990/91:60 s. 34f | Strained + Obstructed |
| 1345-2007,1346-2007 | 2008-03-17 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: (1980:100) 1 kap. 9 § | Strained + Averted |
| 1316-2007 | 2008-03-19 | TF: 2 kap. 3, 12, 14§ + FL: 20, 21§ + SekrL: 9-13§ | Averted |
| 1125-2007 | 2008-03-20 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 3591-2007 | 2008-03-28 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 1790-2007 | 2008-03-31 | TF: 2 kap. 12-14§ + FL: 4§ + SekrL: 15 kap. 6 § | Strained |
| 997-2007 | 2008-04-10 | TF: 2 kap. 3,4,6,7§ | Strained + Averted |
| 47-2007 | 2008-04-11 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 4539-2007 | 2008-04-17 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: (1980:100) 1 kap. 4, 9 § | Averted |
| 5682-2007 | 2008-04-23 | TF: 2 kap. 12, 13§ + FL: 4, 7§ | Strained |
| 2974-2007 | 2008-04-29 | Inga lagreferenser | Strained + Averted |
| 1629-2007 | 2008-04-29 | Inga lagreferenser | Averted |
| 1171-2007 | 2008-05-15 | TF: 2 kap. 3, 7§ + SekrL: | Strained |
| 2350-2007 | 2008-05-28 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: (1980:100) 1 kap. 9§, 15 kap. 6, 7§ + RF: 11 kap. 6§ | Strained + Averted |
| 5152-2007 | 2008-05-28 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 2117-2007 | 2008-05-30 | TF: 2 kap. 12, 13, 15§ + SekrL: 1 kap. 8§, 15 kap. 6, 7§ | Averted |
| 3948-2006 | 2008-06-11 | TF: 2 kap. 12, 13§ + SekrL: 15 kap. 1, 2, 4§ + FL: 5§ + KomL: 3 kap. 16§ | Strained + Averted |
| 1923-2007 | 2008-06-18 | SekrL: 7 kap. 4§, 15 kap. 1, 5§ | Strained |
| 1587-2007 | 2008-06-24 | TF: 2 kap. 3, 6, 7, 9, 12, 13, 14§ + SekrL: 15 kap. 6§ | Strained |
| 3948-2007 | 2008-06-27 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL 15 kap. 6, 7, 17§ + FL 4, 5, 15- 17§ | Strained + Averted |
| 748-2008 | 2008-09-09 | TF: 2 kap. 14, 15§ + SekrL: 15 kap. 6, 7§ | Strained |
| 5153-2007 | 2008-09-09 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6, 7§ | Strained |
| 3348-2007 | 2008-09-19 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 3968-2007 | 2008-09-29 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 15 kap. 6, 7§ | Strained + Averted |
| 4639-2007 | 2008-09-30 | TF: 2 kap. 6, 7§ + SekrL: 15 kap. 1§ + | Strained |
| 4386-2007 | 2008-10-01 | TF: 2 kap. 12-14§ + RF: 1 kap. 9§ + FL: 4§ + SekrL: 15 kap. 6§ | Strained + Obstructed |
| 4632-2007 | 2008-10-10 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 15 kap. 7§ | Strained |
| 609-2008 | 2008-10-13 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 4611-2007 | 2008-10-15 | TF: 2 kap.12-14§ + SekrL: 15 kap. 6§ | Strained + Obstructed |
| 1588-2008 | 2008-10-17 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 1588-2008 | 2008-10-17 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 3976-2007 | 2008-10-21 | TF: 2 kap. 12-15§ + RF: 1 kap 9§ +SokrL: 15 kap. 6-7§ + | Strained + |

| | | | |
|----------------------|------------|---|--------------------------|
| | | FL: 4, 20-21§ | Averted |
| 3786-2007 | 2008-10-29 | TF: 2 kap. 4 6-7§ + SekrL: 15 kap. 1-2§ | Strained |
| 2022-2007 | 2008-10-30 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ + FL: 20-21§ | Strained |
| 4571-2007 | 2008-11-03 | TF: 2 kap. 12-15§ + RF: 1 kap 9§ + SekrL: 15 kap. 4, 6-7§ + FL: 20-21§ | Strained + Obstructed |
| 5315-2007 | 2008-11-05 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 5397-2007 | 2008-11-11 | TF: 2 kap. 12-15§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ + FL: 20-21§ | Strained |
| 5193-2007 | 2008-11-14 | TF: 2 kap. 14§ + SekrL: 1 kap. 9§, 7 kap. 25§ | Strained |
| 2905-2007 | 2008-11-28 | TF: 2 kap. 15§ + SekrL: 13 kap. 3§ 14 kap. 9§ 15 kap. 7§ | Averted |
| 851-2008 | 2008-11-28 | TF: 2 kap. 15§ + SekrL: 15 kap. 4, 7§ + FL: 7§ | Strained |
| 812-2008 | 2008-11-28 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 5403-2007 | 2008-12-05 | TF: 2 kap. 12-13§ | Averted |
| 1571-2008 | 2008-12-10 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 4§ | Strained |
| 5262-2007 | 2008-12-11 | TF: 2 kap. 1, 12, 14§ + SekrL: 1 kap. 9§ 15 kap. 1-2, 6§ | Strained |
| 5655-2007 | 2008-12-22 | TF: 2 kap. 3-4 6-7§ + SekrL: 15 kap. 1§ | Strained + Averted |
| 6397-2008 | 2009-01-27 | inga referenser | Strained + Averted |
| 141-2008 | 2009-01-29 | TF: 2 kap. 3, 12-14, 18§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ | Strained |
| 5473-2007 | 2009-01-30 | TF: 2 kap. 3, 6-7, 9§ + SekrL: 15 kap. 1§ | Strained |
| 4347-2007, 5726-2007 | 2009-01-30 | TF: 2 kap. 12-15§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ + FL: 4§ | Strained |
| 5361-2008 | 2009-02-03 | TF: 2 kap. 15§ + SekrL: 4, 7§ | Strained + Obstructed |
| 400-2008 | 2009-02-03 | TF: 2 kap. 3, 6-7, 9, 18§ + ArkivL: 10, 15§ | Averted |
| 611-2008 | 2009-02-04 | TF: 2 kap. 12-13§ + SekrL: 15 kap. 4§ + FL: 4§ | Strained |
| 5766-2008 | 2009-02-05 | TF: 2 kap. 14§ + SekrL: 6§ | Strained |
| 2534-2008 | 2009-02-12 | Util: 3§ | Strained |
| 529-2008 | 2009-02-13 | TF: 2 kap. 12-13, 15§ + SekrL: 15 kap. 4, 6-7§ + FL: 20-21§ | Strained |
| 1469-2008 | 2009-02-20 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 15 kap. 6-7§ + FL: 4§ | Strained |
| 5807-2007, 5231-2007 | 2009-02-27 | TF: 2 kap. 3-4, 6-7, 12-14§ + SekrL: 15 kap. 1§ + SekrF: 5§ + FL: 5§ | Strained |
| 29-2009 | 2009-03-03 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 1794-2008 | 2009-03-11 | TF: 2 kap. 3, 9, 12-14§ + SekrL: 15 kap. 6§ + FL: 4§ | Strained + Obstructed |
| 723-2008 | 2009-03-11 | TF: 2 kap. 3, 6-7, 12-13§ + SekrL: 15 kap. 6§ | Averted |
| 2710-2008 | 2009-03-26 | TF: 2 kap. 12-13§ + FL: 4§ | Strained |
| 4609-2007 | 2009-03-27 | TF: 2 kap. 3, 6-7, 12-13, 15§ | Strained + Obstructed |
| 1129-2008 | 2009-03-27 | TF: 2 kap. 6-7, 12-13§ + SekrL: 15 kap. 4§ + FL: 4§ | Strained |
| 3342-2008 | 2009-04-03 | TF: 2 kap. 13§ | Strained |
| 3496-2008 | 2009-04-03 | TF: 2 kap. 12-13§ | Strained |
| 3702-2008 | 2009-12-06 | TF: 2 kap. 12-14§ + SekrL: 6-7§ + FL: 4§ | Strained |

Bilaga 3 – Journalistfrågor

1a. Har du någon gång haft problem med handläggningen när du begärt utlämning av allmänna handlingar? (Exemplifiera gärna!)

Ex på problem kan vara att handläggaren visat bristande hänsyn gentemot lagen genom att förstöra eller frånhålla offentliga dokument, nedprioritera handlägningsärenden eller på andra sätt hindra att ärendet hanteras skyndsamt. Andra "problem" kan vara att handlingar inte kunnat lämnas ut på grund av sekretess el dylikt, att handlingarna förstörts eller inte kunnat hittas etc.

1b. Om svaret på fråga 1a var ja: Vilken tror du är den främsta orsaken till dessa problem inom förvaltningen?

Ex på problem kan vara ekonomiska hinder, personalbrist, brist på kunskap/utbildning om korrekt handläggning, etc.

2. Har du någon gång varit med om att lagen med bland annat sekretesslagstiftningen, använts felaktigt? Exempelvis som ett verktyg för att tjäna offentliga organisationers egenintressen, snarare än att skydda rikets säkerhet eller privatpersoners integritet?

3. Sverige har under de senaste decennierna genomgått stora ekonomiska reformer och statlig omstrukturering samtidigt som vårt EU-samarbete ständigt fördjupas. Upplever du att tillgängligheten och hanteringen av allmänna handlingar i Sverige har påverkats av dessa förändringar? (Exemplifiera gärna!)

4. Vilka anser du är de främsta hindren för att utlämnandet av allmänna handlingar ska ske på ett lagenligt och för medborgaren tillfredställande sätt?

Ex på hinder kan vara brister i lagstiftningen, organisatoriska problem inom förvaltningen eller bristfälliga kontrollmöjligheter och ansvarutkrävande vid felaktigheter i handlägningsprocessen etc.

4 b. Hur kan handlägningsprocessen vid handlingsutlämning ytterligare förbättras både vad gäller direkt tillgång till handlingar och vägledning för medborgaren?

Bilaga 4 - Förvaltningsfrågor

1. Har du någon gång haft svårigheter med handlägningsprocessen vid utlämnandet av offentlig handling? (Exemplifiera gärna!)

Ex på problem kan vara att det tagit lång tid att hitta/lämna ut handlingarna, handlingarna har inte kunnat hittas etc.

1b. Om svaret på fråga 1a var ja: Vilken tror du är den främsta orsaken till dessa problem inom förvaltningen? *Ex på problem kan vara ekonomiska hinder, personalbrist, brist på kunskap/utbildning om korrekt handläggning, etc.*

2. Har ni, inom er administration, skriftligt dokumenterade rutiner om hur handläggningen vid utlämnandet av offentliga handlingar ska skötas?

2b. Om svaret på fråga 2 var ja, är dessa väl spridda i organisationen genom exempelvis utbildning av personal och dylikt. (Exemplifiera gärna!)

3. Har du någon gång upplevt att en handläggare/tjänsteman i din närhet har gått emot eller visat bristande hänsyn mot lagen för att undvika att lämna ut en offentlig handling? (Exemplifiera gärna!)

Ex att gå emot lagen är "förstöra" eller frånhålla offentliga dokument från allmänheten, ex på bristande hänsyn kan vara att handlingsutlämning inte prioriteras eller behandlas skyndsamt

4. Sverige har under de senaste decennierna genomgått stora ekonomiska reformer och statlig omstrukturering samtidigt som vårt EU-samarbete ständigt fördjupas. Upplever du att rutinerna och hanteringen av allmänna handlingar i Sverige har påverkats av dessa förändringar? (Exemplifiera gärna!)

5 a. Vilka anser du är de främsta hindren för att utlämnandet av allmänna handlingar ska ske på ett lagenligt och för medborgaren tillfredställande sätt?

Ex på hinder kan vara brister i lagstiftningen, organisatoriska problem inom förvaltningen eller ekonomiska begränsningar etc.

5 b. Hur kan handlägningsprocessen vid handlingsutlämning ytterligare förbättras i strävan efter att:

- a) skapa en rimlig arbetsbörda för förvaltningen?
- b) För det andra skapa bättre tillgång till offentliga handlingar och vägledning för medborgaren?