

# Sveriges grundbult för öppenhet

- En studie av den svenska offentlighetsprincipen

# Abstract

This research study describes the consequences of the legislative changes in the Swedish Principle of Public Access. The study commences in 1994 when Sweden became a member of the EU, and extends till 2014. This study is based on a qualitative text analytical method and the analysis is formed within the three decision-making levels of multi level governance theory.

The changes regarding the Principle of Public Access started in the beginning of Sweden's entrance in the EU in 1994 with an increase of alterations concerning foreign secrecy in Swedish law.

It is found that the EU puts pressure on Sweden to adjust Swedish national law to correlate with increased secrecy. The foreign secrecy is still enhancing in the Swedish law in 2014, proportional to Sweden's increased incorporation in international EU co-operations. The consequences of these increased incorporations have according to some political decision-makers eroded the role of the Principle of Public access. Although according to a majority of Swedish politicians the changes in the Principle has been necessary to be able to keep participating in the EU co-operations. The consequences have been that the Principle of Public Access has been breached due to the priority of international co-operations.

*Nyckelord:* Offentlighetsprincipen, EU, Sverige, sekretess, myndighet, multi level governance, internationellt samarbete.

*Antal ord:*9456

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Disposition .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>2</b>
2.1	Bakgrund.....	2
2.2	Problemdiskussion och problemställning .....	2
2.3	Syfte .....	3
2.4	Avgränsningar.....	3
2.5	Begreppsdefinitioner.....	4
<b>3</b>	<b>Teoretisk referensram .....</b>	<b>5</b>
3.1	Flernivåstyrning .....	5
3.2	Teorikritik .....	6
<b>4</b>	<b>Metod och material.....</b>	<b>7</b>
4.1	Val av undersökningsmetod.....	7
4.1.1	Material.....	8
4.2	Intervjumetod.....	8
4.3	Urval .....	9
4.3.1	Informant 1 .....	9
4.3.2	Informant 2 .....	9
4.3.3	Informant 3 .....	9
4.3.4	Informant 4 .....	9
4.3.5	Informant 5 .....	10
4.4	Intervjuerna .....	10
4.5	Intervjuguide.....	10
4.6	Undersökningskvalitet .....	11
4.6.1	Källkritik.....	11
4.6.2	Validitet och reliabilitet .....	12
<b>5</b>	<b>Hur har EU-medlemskapet påverkat den svenska offentlighetsprincipen? .....</b>	<b>13</b>
5.1	Offentlighet i EU i förhållande till den svenska offentlighetsprincipen .....	13
5.1.1	Hur skiljer sig Sveriges och EU:s tillämpning av offentlighetsprincipen? .....	14
5.2	Sveriges medlemskap i EU och ordförandeskapet år 2001 .....	14
5.2.1	Resulterar förordningar och direktiv från EU i ökad sekretess?.....	15
5.3	EU:s påverkan på svensk lagstiftning från 1994 till 2014.....	15

<b>6</b>	<b>Hur ser offentlighetsprincipen ut på EU-, nationell och myndighetsnivå? .....</b>	<b>18</b>
6.1	Supranationell nivå: Förändringen i relation till EU.....	18
6.2	Nationell nivå: Förändringen utifrån Sveriges regering och riksdag.....	19
6.3	Subnationell nivå: Förändringen för svenska myndigheter .....	21
6.3.1	Försvarets materielverk – FMV .....	21
6.3.2	Datainspektionen .....	23
6.3.3	Transportstyrelsen.....	23
<b>7</b>	<b>Vilka konsekvenser har de olika nivåerna resulterat i för offentlighets-</b>	
	<b>principen? .....</b>	<b>25</b>
7.1	Supranationell nivå: konsekvenserna av EU.....	25
7.2	Nationell nivå: konsekvenserna av regerings och riksdags beslut i Sverige .....	26
7.3	Subnationell nivå: konsekvenserna på myndighetsnivå .....	27
<b>8</b>	<b>Slutsats och reflektioner .....</b>	<b>29</b>
8.1	Slutsats .....	29
8.2	Egna reflektioner.....	30
<b>9</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>31</b>
<b>10</b>	<b>Bilaga 1.....</b>	<b>34</b>
10.1	Intervjuguide för politiker och tjänstemän.....	34
<b>11</b>	<b>Bilaga 2.....</b>	<b>35</b>
	Intervjuguide (intervju via E-mail) för myndighetspersoner med inblick i offentlighet och sekretess.....	35
<b>12</b>	<b>Bilaga 3.....</b>	<b>36</b>
	Intervjuguide (Telefonintervju) med myndighetsperson .....	36

# 1 Disposition

Kapitel 2: Inledning - bakgrunden till undersökningen beskrivs och problemställningarna i undersökningen diskuteras. Därefter följer beskrivningar av uppsatsens syfte, avgränsningar, begreppsdefinitioner samt motiveringar till dessa.

Kapitel 3: Teoretisk referensram - teorin beskrivs och val av teori diskuteras samt motiveras.

Kapitel 4: Metod och material - Undersökningens upplägg och tillvägagångssätt för empiriinsamling beskrivs och motiveras samt på vilket sätt materialet analyseras på. Avslutningsvis i kapitlet kommer metodvalet och trovärdigheten hos materialet som används att diskuteras.

Kapitel 5: Hur har EU- medlemskapet påverkat den svenska offentlighetsprincipen? - I detta inledande analyskapitel berör undersökningen inskränkningarna i offentlighetsprincipen och arbetet för ökad offentlighet som pågått mellan Sverige och EU sedan 1994. Det här kapitlet kommer att belysa och analysera de centrala delarna angående diskussionerna beträffande offentlighetsprincipens tillämpning i Sverige och i EU.

Kapitel 6: Hur ser offentlighetsprincipen ut på EU-, nationell och myndighetsnivå? - I det här kapitlet kommer de olika styρνivåerna som påverkat förändringen av offentlighetsprincipen att beskrivas och analyseras utifrån flernivåstyrningsteorins tre nivåer. Analys görs sedan av hur offentlighetsprincipen ser ut idag samt vilka de bakomliggande orsakerna är. I kapitlet beskrivs offentlighetsprincipen 2014 utifrån rapporter från EU, propositioner och lagändringar i Sverige samt intervjuer med politiker, tjänstemän och myndighetspersoner.

Kapitel 7: Vilka konsekvenser har förändringarna fått för offentlighetsprincipen? - I det här kapitlet tolkas och analyseras informationen och slutsatserna från kapitel 6. Detta för att ta reda på vilka de reella konsekvenserna blivit för offentlighetsprincipen och vilken styrningsnivå som i störst utsträckning påverkat offentlighetsprincipen.

Kapitel 8: Slutsats och reflektioner - I det här avslutande kapitlet kommer undersökningens frågeställningar besvaras. Ett resonemang kommer därefter föras utifrån den hypotesen som lades fram innan undersökningen. Slutligen kommer egna reflektioner om undersökningen framföras

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Det har sedan Sveriges inträde i EU år 1994 debatterats huruvida EU-medlemskapet undergräver den svenska offentlighetsprincipen (Österdahl, 1994, s. 1f). Vissa menar att medlemskapet innebär en urholkning av offentlighetsprincipen eftersom det anses att EU:s institutioner har den slutgiltiga bestämmanderätten beträffande vilka handlingar som i Sverige ska vara offentliga och som inte ska vara det (Funcke, 2014). Andra menar att inskränkningarna av offentlighetsprincipen är nödvändiga för att Sverige ska få tillgång till utländska myndighetshandlingar som rör EU-samarbetet (Örstadius, 2013).

Synen på offentlighet och sekretess skiljer sig mellan Sverige och andra medlemsstater i EU-samarbetet. Sedan inträdet i EU har Sverige förespråkade ett ökat offentliggörande av handlingar medan flera medlemsstater istället förespråkar sekretess (Zetterström, 2010, s. 7). Riksdagspartierna i Sverige uttrycker olika åsikter gällande inskränkningar av offentlighetsprincipen vilket leder till problematiken på nationell nivå. Åsikterna går isär i debatten avseende i vilken utsträckning Sverige ska rätta sig efter direktiv från EU (Örstadius, 2013).

### 2.2 Problemdiskussion och problemställning

Problematiken beträffande inskränkningarna i offentlighetsprincipen återfinns på tre nivåer inom samarbetet i EU; EU-nivå, nationell nivå och lokal myndighetsnivå. De här tre nivåerna tolkar och tillämpar offentlighetsprincipen på olika sätt, både inom nivåerna och mellan dem.

På EU-nivå är kulturskillnaderna i medlemsstaternas syn på offentlighet och sekretess ett stort problem (Bjurulf, 2001, s. 119).

På nationell nivå är riksdagspartierna överens om att offentlighetsprincipen är en grundbult i det svenska rättssystemet och för demokratin. Däremot skiljer sig riksdagspartiernas åsikter sig åt vad gäller avvägningarna att göra inskränkningar i offentlighetsprincipen eller ej (Riksdagen, 2013).

I december 2013 beslutades det om en ny inskränkning i offentlighetsprincipen då riksdagen beslutade att öka utrikessekretessen beträffande informationsutbyte

mellan utländska organ och svenska myndigheter. Detta med anledning av att Sverige ska kunna uppfylla internationella förpliktelser gällande sekretess. Beslutet innebar att Sverige ökade sekretessen för handlingar som på något sätt riskerar att skada samarbetet i EU eller andra medlemsstater om de offentliggörs i Sverige (Proposition, 2012/2013, s. 1).

Miljöpartiet och Vänsterpartiet motsatte sig förslaget och menar att lagändringen 2013 undergräver offentlighetsprincipen och att den kan resultera i slentrianmässiga hemligstämplingar av handlingar. De menar även att allmänhetens möjligheter att granska myndigheters verksamheter försvåras i och med ändringen (Riksdagen, 2013). Med anledning av debatten beträffande ändringen 2013 betonar även journalisten och yttrandefrihetsexperten Nils Funcke att det blivit svårare för journalister att ta del av handlingar från svenska myndigheter eftersom myndigheterna hänvisar till sekretesskrav i EU-rätten. Transportstyrelsen lyfts fram som ett exempel (Funcke, 2014).

Då offentlighetsprincipen av alla riksdagspartier anses som central för det svenska statskicket anses det i undersökningen relevant att undersöka vad som *de facto* händer med offentlighetsprincipen och vad det beror på. Undersökningen kommer att baseras på tre övergripande frågesällningar som är:

1. Hur har EU-medlemskapet påverkat den svenska offentlighetsprincipen?
2. Hur ser offentlighetsprincipen ut på EU-, nationell och myndighetsnivå?
3. Vilka konsekvenser har de olika nivåerna resulterat i för offentlighetsprincipen?

## 2.3 Syfte

Undersökningens syfte är att beskriva vilka konsekvenser förändringarna som gjorts i offentlighetsprincipen sedan Sveriges inträde i EU 1994 till 2014 får och hur dessa gör inskränkningar i densamma.

## 2.4 Avgränsningar

Då undersökningens syfte är att beskriva vilka konsekvenser förändringarna som gjorts i offentlighetsprincipen sedan inträdet i EU 1994 och fram tills 2014 har fått är det därför relevant att avgränsa undersökningen till perioden mellan dessa årtal. Antalet myndigheter som undersökts har begränsats till tre stycken på grund av att tid inte fanns för att inkludera fler myndigheter även om det varit intressant för undersökningen. Antalet intervjuer innefattas också av avgränsningar på grund av begränsningar i undersökningens omfattning. Tre längre och två kortare intervjuer inkluderas i undersökningen. En avgränsning har även gjorts beträffande textmaterialet. I undersökningen tolkas och analyseras ändringar sedan 1994 i

Sekretesslagen (1980) som gällde fram till 2009 och därefter ändringarna i Offentlighets- och sekretesslagen (fortsättningsvis förkortad till OSL) som gäller sedan 2009. Med anledning av omfattningsramen för undersökningen har det inte funnits möjlighet att undersöka alla ändringar i detalj. Det har därför gjorts en avgränsning så tillvida att fokus i den här undersökningen kommer vara på ändringar i lagarna gällande utrikessekretessen. Detta eftersom samarbetet i EU är centralt i förhållande till undersökningens syfte.

## 2.5 Begreppsdefinitioner

Begreppen som anses relevanta att definiera i undersökningen är de som används mest frekvent eller är av stor betydelse för analysen. Begreppen som definieras är: offentlighetsprincipen, offentlighet, sekretess, myndighet.

- Offentlighetsprincipen: Allmänhetens och mediernas rätt till insyn i Sveriges statliga och kommunala verksamhet som innefattar handlings- och förhandlingsoffentlighet samt yttrande- och meddelarfrihet (Zetterström, 2010, s. 10f).
- Offentlighet: Begreppet operationaliseras på olika sätt i EU och i Sverige men eftersom undersökningen syftar till att beskriva förändringen av den *svenska* offentlighetsprincipen kommer begreppet operationaliseras som i Sverige. Offentlighet operationaliseras som öppenhet och allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet och ska vara huvudregeln framför sekretess (Bohlin, 2009, s. 271f)(Konstitutionsutskottet, 2001).
- Sekretess: ”Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt.” (3kap. §1, OSL, 2014)
- Myndighet: Begreppet inkluderar regeringen, domstolar samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna (Zetterström, 2010, s. 24). I den här undersökningen kommer myndighet operationaliseras som endast de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna. Detta eftersom det i den här undersökningen anses att myndighetsbegreppet blir tydligare då än om det även inkluderar regering och domstolar. Domstolar kommer inte att beröras i undersökningen och avses regeringen kommer det att skrivas ut.



## 3 Teoretisk referensram

I undersökningen tillämpas teorin *multi level governance*. Teorin utgår ifrån tre nivåer appliceras som ett analysinstrument i undersökningen för att analysen av vad som påverkar inskränkningar i offentlighetsprincipen ska kunna genomföras. Teorin skapar en struktur i och med uppdelningen i de tre nivåerna och tydliggör hur nivåerna påverkas av varandra. Multi level governance har - eftersom undersökningen är på svenska - översatts till *flernivåstyrning*.

### 3.1 Flernivåstyrning

Flernivåstyrning tillämpas som teori när analyser ska göras av EU:s beslutsfattande och dess påverkan på medlemsstaterna och medlemsstaternas nationella aktörer. Den här typen av analys görs i den här undersökningen vilket gör flernivåstyrning till en relevant teori att applicera. Teorin avser att användas för att ge en förståelse, en beskrivning och en förklaring av hur EU:s beslutsfattande påverkar svenskt beslutsfattande på nationell nivå och på myndighetsnivå (Hooghe & Marks, 2000, s. 2-6). De tre nivåer inom teorin som tillämpas i den här undersökningen är supranationell, nationell och subnationell nivå (Stephenson, 2013, s. 1). Den supranationella nivån avser att analysera och beskriva hur EU påverkar beslut gällande den svenska offentlighetsprincipen och vilka konsekvenser det får. Den nationella nivån består i en analys och beskrivning av hur Sveriges regering och riksdag beslutat angående förändringar i offentlighetsprincipen och konsekvenserna av det. Slutligen, den subnationella nivån avser att beskriva och analysera hur enskilda svenska myndigheter fattar beslut i relation till offentlighetsprincipen och vilka konsekvenser det kan få. Den subnationella nivån motsvaras oftast av lokal exempelvis kommunal förvaltning men i den här undersökningen kommer den att motsvaras av myndigheter. Myndigheterna kan dock anses passa bättre under analysen på nationell nivå. Detta eftersom de har en tydlig koppling till regeringsdepartementen. Det stämmer men eftersom myndigheterna i stor utsträckning självständigt kan fatta beslut om inskränkningar i offentlighetsprincipen anses myndigheter i den här undersökningen på ett fullgott sätt representera subnationell nivå (Propositionen, 2012/2013, s. 11 och 18).

Flernivåstyrning är inte bara relevant på grund av EU:s indelning i en tre- nivåstruktur utan även med anledning av de gemensamma policies som Sveriges medlemskap i EU innefattar. En policy som utgör en central del av EU:s struktur är *the cohesion policy*. Det är en policy som utformas för en sexårsperiod och som inkluderar gemensamma krav och målsättningar som samtliga tre nivåerna ska

uppfylla (EU, 2013). Den här policyn gör det rimligt att applicera flernivåstyrning i den här undersökningen för att tydligare se förhållandet mellan EU, Sverige och svenska myndigheter (Buonanno & Nugent, 2013, s. 178).

Centralt för den här undersökningen är också att se till beslutsfattandet gällande lagändringar beträffande offentlighetsprincipen och beslutsfattandet om förändringar fördelas mellan EU-nivå, nationell nivå och svenska myndigheter. Detta motiverar ytterligare valet av flernivåstyrning som teoretiskt analysverktyg (Nadalutti, 2013, s.756f).

## 3.2 Teorikritik

Vid analyser av EU inom statsvetenskaplig forskning har forskare tidigare tillämpat ett statscentrerat teoriperspektiv. Enligt detta perspektiv ska det vara medlemsstaterna som har kontrollen över beslutsfattandet på EU-nivå. Förespråkare för detta perspektiv menar flernivåstyrning inom EU gör att EU blir mer överstatligt eftersom EU som högsta nivå ges mandat att fatta beslut utan medlemsstaternas samtycke. Desamma anser att genom att forskare i större utsträckning tillämpar flernivåstyrningsteorin bidrar det till att staternas påverkan i beslutsprocesser på EU-nivå minskar. Kritiken är befogad att enskilda stater inte längre har mest beslutanderätt i EU-samarbetet. Beslutanderätten har istället fördelats över de tre nivåerna vilket i den här studien inte anses minska enskilda medlemsstaters roll i beslutsfattande beträffande beslut som läggs fram på EU-nivå. I och med det ökade internationella samarbetet mellan de tre nivåerna inom EU anses det i undersökningen att flernivåstyrning är den mest relevanta teorin att applicera i den här undersökningen (Hooghe & Marks, 2000, s. 2-6 och 24).

## 4 Metod och material

### 4.1 Val av undersökningsmetod

För att uppfylla undersökningens syfte ansågs det vara bäst lämpat att använda en kvalitativ innehållsanalytisk metod som baseras på en textanalys. Metodvalet har gjorts utifrån statsvetenskaplig metodpraxis inom vilken Esaiasson et al (2012), Teorell & Svensson (2012), Bergström & Boréus (2011) och Beckman (2005) alla beskriver kvalitativ innehållslig textanalytisk metod som en metodtyp som tillämpas om forskaren avser att beskriva, tolka, värdera och analysera olika tankemönster och åsikter i en text gällande ett fenomen. Metoden stämmer väl överens med syftet för undersökningen som är att beskriva förändringarna i offentlighetsprincipen och analysera vad de beror på och vilka konsekvenser det får. I undersökningen kommer metoden att tillämpas så tillvida att analysen som görs på EU-nivå kommer att tolka, analysera direktiv från EU som berör den svenska offentlighetsprincipen. Granskningsrapporter av EU förekommer i undersökningen och då kommer innehållet i dessa att tolkas, beskrivas och analyseras. Liknande tolkningar och analyser av textmaterial kommer förekomma på nationell nivå och myndighetsnivå för att ta reda på värderingar, tankemönster och åsikter med avseende på förändringar i offentlighetsprincipen (Bergström & Boréus, 2012, s. 146)(Beckman, 2005, s.12f).

Undersökningen innehåller två delar av kvalitativ textanalytisk metod. En systematiserande analysmetod för att klarlägga de tankemönster – beträffande förändringarna i offentlighetsprincipen - som figurerar på de tre nivåerna som ska beskrivas och analyseras i studien. Den andra delen är en kritiskt granskande metod som tillämpas för att granska hållbarheten och trovärdigheten i de åsikter, argument samt textmaterial som framförs inom de tre nivåerna (Esaiasson et al, 2012, s. 210ff). Metoden är viktig att inkludera i den här undersökningen eftersom en stor del av materialet knyts an till riksdagspolitiker då deras partipolitiska ståndpunkt medför en partiskhet i deras åsikter och argument.

Vidare är det eftersom undersökningen baseras på kvalitativ innehållslig textanalytisk metod betydelsefullt att de analysverktyg som avses användas i undersökningen är tydliga(Esaiasson et al, 2012, s. 215f). Analysverktygen i undersökningen är de frågor som ställs till textmaterialet och i den här studien motsvaras de av:

1. Hur har EU-medlemskapet påverkat den svenska offentlighetsprincipen?
2. Hur ser offentlighetsprincipen ut på EU-, nationell och myndighetsnivå?
3. Vilka konsekvenser har de olika nivåerna resulterat i för offentlighetsprincipen?

Den första frågan har formulerats för att inkludera svaret på hur förändringen av offentlighetsprincipen sett ut med anledning av medlemskapet i EU över tidsintervallet från 1994 till år 2014. Den andra och tredje frågan har utformats för att innefatta svaren på vad inskränkningarna i offentligheten beror på och vilka konsekvenserna har blivit för offentlighetsprincipen utifrån de tre teoretiska nivåerna.

#### 4.1.1 Material

Den här undersökningen baseras både på primär- och sekundärkällor. Primärkällorna utgörs av EU-direktiv, granskningsrapporter, regeringspropositionen från 2012/2013, debattprotokoll, betänkanden från KU, lagtext samt intervjuer med en politiker, en tjänsteman samt tre myndighetspersoner. Dessa intervjuer har använts som komplement till skrivna primärkällor.

De sekundärkällor som används i studien är tidigare forskning och litteratur om offentlighetsprincipen, offentlighet och sekretess samt om EU:s beslutsfattande och Sveriges förhållande till EU. Utöver det har även tidningsartiklar och internetkällor använts. Dessa har använts för att ta reda på ny aktuell information angående förändringarna i offentlighetsprincipen eller uppdaterad information från olika myndigheter.

## 4.2 Intervjumetod

Intervjuer används i undersökningen som ett komplement till skrivna primärkällor för att validera informationen i primärkällorna. Intervjuerna används även för att ta reda på om det finns mer information som av någon anledning inte dokumenterats i protokoll, betänkanden, propositioner och dylikt (Teorell & Svensson, 2012, s. 89). Intervjuerna baseras på informantundersökningsmetoden eftersom intervjuerna har gjorts med avsikten att informanten ska bidra med information om hur det de facto förhåller sig med offentlighetsprincipen och hur informanten upplever inskränkningarna av densamma. Informantundersökningsmetoden tillämpas i undersökningen för att skapa en bredare förståelse för vad som har hänt med offentlighetsprincipen utifrån informanternas skildringar. Skildringar gällande den senaste inskränkning eller beträffande hur de upplevt ändringarna i offentlighetsprincipen till följd av Sveriges medlemskap i EU (Esaiasson et al, s. 227f).

## 4.3 Urval

Urvalet av intervjupersoner har gjorts utifrån centralitetsprincipen. Det innebär att informanterna har valts utifrån att de är centralt placerade i relation till offentlighetsprincipen i närhet med regeringen och myndigheter. Fem informanter förekommer i undersökningen och utifrån studiens omfattning anses de fem informanterna till fullo uppfylla kraven utifrån statsvetenskaplig metod. Detta beträffande att de visar källkritisk trovärdighet gällande vad som faktiskt hänt och vilka konsekvenser inskränkningarna har fått för den svenska offentlighetsprincipen (Esaiasson et al, 2012, s 258).

### 4.3.1 Informant 1

Tjänsteman på Justitiedepartementet i frågor som rör Offentlighet och sekretess. Personen arbetar med lagförändringar i OSL på daglig basis och bistår vid utformning av lagändringar. Personen har god inblick i hur arbetet med offentlighetsprincipen ser ut från Regeringens sida.

### 4.3.2 Informant 2

Personen arbetar med juridiska frågor på Försvarets materielverk (FMV) och står inför avvägningar gällande handlingars offentlighet eller sekretess dagligen i sitt arbete och anses således ha god inblick i hur FMV påverkats av ändringar i offentlighetsprincipen och sekretessen. Personen arbetar med dessa frågor primärt i internationella samarbeten och anses vara en god källa till information om hur ändringar i offentlighetsprincipen påverkat myndigheter samt vad det kan bero på.

### 4.3.3 Informant 3

Tuve Skånberg är Kristdemokratisk politiker och ledamot i Konstitutionsutskottet. Han har deltagit i debatten angående den senaste inskränkning av offentlighetsprincipen och anses kunna bistå med information gällande den senaste ändringen och vad den beror på. Informationen från denna intervju används främst för att bekräfta information från andra källor.

### 4.3.4 Informant 4

Personen arbetar med juridiska frågor på Datainspektionen och anses ha goda kunskaper om hur Datainspektionen förhåller sig till offentlighetsprincipen som svensk myndighet med internationellt samarbete med EU.

#### 4.3.5 Informant 5

Eva- Lotta Sandström arbetar som jurist på Transportstyrelsen och anses besitta goda kunskaper om hur Transportstyrelsen påverkas av lagändringar som rör offentlighet och sekretess.

### 4.4 Intervjuerna

Av intervjuerna som förekommer i undersökningen har två varit telefonintervjuer och tre gjorts via e-mail. Telefonintervjuerna har spelats in och därefter transkriberats. Utifrån transkriberingarna har sedan citaten hämtats som förekommer i undersökningen. Vid de tre tillfällen då intervjuerna skett via e-mail har frågorna skickats till informanten vid ett datum och svar har erhållits vid ett senare tillfälle. Av den anledningen finns två datum presenterade i tabellen ovan. Tre av fem informanter har begärt att vara anonyma i undersökningen vilket kan tänkas minska validiteten i undersökningen. Vid genomförandet av intervjuer har alla informanter samtyckt till deltagande i intervjun och de har i enlighet med krav för intervjumetod erbjudits möjligheten att vara anonyma (Jacobsen, 2002, s. 78).

Informant	Datum	Intervjumetod
1 Anonym	2014-05-15	Telefonintervju
2 Anonym	2014-05-17	Telefonintervju
3 Tuve Skånberg	2014-05-14, 2014-05-15	Via E-mail
4 Anonym	2014-05-12, 2014-05-20	Via E-mail
5 Eva-Lotta Sandström	2014-05-19, 2014-05-21	Via E-mail

Tabell 1 – Intervjuschema

### 4.5 Intervjuguide

Intervjuguiden är grundstommen till de intervjuer som gjorts i undersökningen. I den här undersökningen har intervjuguiden utformats utifrån teman. Intervjuguiden har anpassats beroende på om intervjun gjorts med politiker, tjänsteman eller en myndighetsperson. Det finns två teman för vardera indelningen. Intervjuguiden för politiker och tjänstemän utgår från två teman;

Förändringarna i offentlighetsprincipen och myndigheters påverkan av offentlighetsprincipen. Intervjuguiden för myndighetspersonerna delas istället upp på de två teman; Förändringarna i offentlighetsprincipen och EU:s påverkan på svenska myndigheter (Esaiasson et al, 2012, 264ff). Frågorna i intervjuguiderna finns som bilagor i den här undersökningen (se bilaga 1,2 och 3).

## 4.6 Undersökningskvalitet

### 4.6.1 Källkritik

Den källkritiska granskningen i undersökningen baseras på de fyra kriterier för källkritik inom statsvetenskaplig metodpraxis; Äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson et al, 2012, s. 279).

- Äkthet: De primärkällor som används i undersökningen anses i högsta grad äkta eftersom det vid källgranskning av materialet anses osannolikt att lagtext eller dokument signerat av exempelvis Sveriges statsminister och som finns arkiverade på regeringens hemsida skulle vara förfalskningar. Sekundärkällorna så som litteratur och forskning från kända professorer eller kända universitet bedöms inte heller som förfalskade. Informationen från hemsidor bedöms inte heller som förfalskad eftersom det är offentliga hemsidor för statliga myndigheter, regering och riksdag samt för EU. Det är stora hemsidor som har ett stort antal besökare per dag som tar del av informationen. Bedömningen som görs inför den här undersökningen är att de på grund av sin storlek och vikt inte innehåller förfalskad information (Esaiasson et al, 2012, s. 282).
- Oberoende: Genom att jämföra de skrivna dokumenten som används i undersökningen och med informanternas uttalanden i intervjuerna anses undersökningen kunna garantera att primärkällorna i högsta grad är oberoende. De sekundärkällor som används så som litteratur och forskning kan också bekräftas som oberoende genom att jämföra informationen i litteratur och tidigare forskning med primärkällor. Både skrivna dokument och intervjuer (Esaiasson et al, 2012, s. 283).
- Samtidighetskriteriet: Källmaterialet är från de år då förändringarna i offentlighetsprincipen beslutats samt det år för Sveriges inträde i EU. Intervjuerna anses i högsta grad uppfylla samtidighetskriteriet (Esaiasson et al, 2012, s. 284).
- Tendens: Det här kriteriet har bidragit med störst svårighet gällande kritik av källmaterialet. Detta eftersom undersökningen baseras på uttalanden från politiker dels intervjuer och dels debattprotokoll och dylikt. Partipolitiker tenderar att värna om sina egna intressen och har eventuellt ett intresse av att delge viss information men undanhålla annan. I undersökningen betraktas

således alla uttalanden från politiker som partiska för att undvika tendens. Det gäller även för intervjun som gjorts med en tjänsteman med nära anknytning till regeringen. För att minska risken för tendens i undersökningen har uttalanden från en politiker ställts mot uttalanden av en annan politiker med motsatt tendens. Dessa uttalanden har även jämförts med oberoende källor så som myndighetspersonernas uttalanden (Esaiasson et al, 2012, s. 285).

#### 4.6.2 Validitet och reliabilitet

För att uppnå god validitet i undersökningen indelas validitetens två delar; begreppsvaliditet och resultatsvaliditet. För att nå god begreppsvaliditet har det i undersökningen utgått från textmaterialet i undersökningen för att skapa begreppsdefinitionerna i avsnitt 1.5. Definitionerna har kopierats från primärkällorna respektive av ansedda professorer och forskare inom statsvetenskap för att skapa så god begreppsvaliditet i undersökningen som möjligt. Detta har även gjorts för att skapa kumulativitet i studien då definitionerna bygger på tidigare forskning (Esaiasson et al, 2012, s. 58ff).

För att åstadkomma god validitet i undersökningen har frågorna - inom den kvalitativa innehållsliga textanalysmetod som tillämpas - preciserats. Liknande frågor har berörts i tidigare forskning om offentlighetsprincipen och offentlighetsprincipen i relation till EU (exempelvis i Österdahls avhandling från 1994). Frågorna har dock korrigerats något till att passa problematiken som finns idag jämfört med 1994 då det i studien anses att delar av Österdahls forskning gällande offentlighet och EU inte längre överrensstämmer med realiteten (Esaiasson et al, 2012, s. 216).

Då undersökningen baseras på en metod som innebär tolkning av materialet som används är det rimligt att ifrågasätta reliabiliteten eftersom det är svårt att som forskare sätta upp kriterier för hur andra personer ska tolka materialet i undersökningen. För att undvika reliabilitetsproblem har frågorna till materialet fått utgöra undersökningens mätinstrument och med tydlighet och precision i dessa frågor avses undersökningen uppnå god reliabilitet i undersökningen (Esaiasson et al, 2012, s. 63)(Teorell & Svensson, 2012, s. 59).



# 5 Hur har EU-medlemskapet påverkat den svenska offentlighetsprincipen?

## 5.1 Offentlighet i EU i förhållande till den svenska offentlighetsprincipen

Ett år innan Sveriges inträde i EU antogs Maastrichtfördraget som blev början på en öppenhetsprocess och en demokratisering inom EU:s institutioner. Därefter följde Amsterdamfördraget 1997 som fortsatte utformningen av offentlighet inom EU och slog fast att:

*”[B]eslut skall fattas med största möjliga hänsyn till öppenhetsprincipen och så nära medborgarna som möjligt.” (EUR LEX, 1997).*

Amsterdamfördragets artikel 255 preciserar hur allmänhetens tillgång till handlingar inom EU ska utformas och tillämpas. Fördraget resulterade i att öppenhetsprincipen infördes i EU-lagstiftningen (Bjurulf, 2001, s.120f). Öppenhetsprincipen lade grunden för transparensprincipen, som även den finns inskriven i lagstiftningen. Först 2007 fattades beslutet om ytterligare en princip som avsågs införas i EU-lag nämligen EU:s offentlighetsprincip (Europaparlamentet, 2013, s. 12).

Enligt dåvarande generaladvokaten för Europadomstolen, Miguel Maduro, beskrivs införandet av EU:s offentlighetsprincip som ett fall som benämns ”Sweden vs Commission” det vill säga, ”Sverige mot Kommissionen”. Sveriges lagstiftning beträffande offentlighetsprincipen har således haft stor påverkan på utformningen av EU:s offentlighetsprincip (Europaparlamentet, 2013, s. 12-17).

År 2009 i och med Lissabonfördraget fastställdes ramverket gällande allmänhetens – EU-medborgares och nationella myndigheters - rätt till handlingar inom EU och EU:s offentlighetsprincip fördes in i lagstiftningen på EU-nivå. Dock med restriktioner att dokument inte skulle lämnas ut om de innehöll information som på något sätt kunde skada EU eller dess institutioner och medlemsstater (Europaparlamentet, 2013, s. 15ff).

### 5.1.1 Hur skiljer sig Sveriges och EU:s tillämpning av offentlighetsprincipen?

Öppenhetsprincipens fastställande i EU-lagstiftningen genom Amsterdamfördraget resulterade i att en öppenhetsförordning inom EU trädde i kraft i maj 2001. Förordningar som antas i EU måste skrivas in i nationell lagstiftning och det innebär att medlemsstater ibland måste ändra i sin lagstiftning för att den ska vara i enlighet med EU:s förordningar. Öppenhetsförordningen innebär en oro i Sverige angående att förordningen skulle inskränka på den svenska offentlighetsprincipen (Zetterström, 2010, s. 78)(Zetterström, 2011, s. 149).

När EU:s offentlighetsprincip trädde i kraft var oron inte lika stor, detta eftersom Sverige varit drivande i förhandlingarna för att få igenom offentlighetsprincipen i EU på basis av den svenska offentlighetsprincipen (Europaparlamentet, 2013, s. 12-17). Tolkningen som görs utifrån textmaterialet är att offentlighetsprincipen i EU är mycket lik den svenska offentlighetsprincipen i sin utformning. Dock skiljer de sig åt med avseende på tillämpning. Skillnaderna mellan medlemsstaternas offentlighets- och sekretesskulturer tolkas i den här undersökningen som central för skillnaderna i tillämpning av offentlighetsprincipen i EU. Dessa kulturskillnader tolkas ha försvårat tillämpningen så tillvida att det uppstått intressekonflikter mellan politiker som ansvarar för lagstiftningen och mellan tjänstemän som ska tillämpa lagstiftningen i praktiken (Bjurulf, 2001, s. 119fff och 125f).

## 5.2 Sveriges medlemskap i EU och ordförandeskapet år 2001

Sverige blev medlem av EU 1994 och har i och med detta överlåt en del av sin suveränitet till EU, vilket i praktiken innebär att vissa beslut som tidigare fattades på nationell nivå istället fattas på EU-nivå. Det innebär också att EU på vissa områden har en så kallad exklusiv beslutskompetens vilket innebär att EU i vissa frågor har rätt att fatta beslut utan medlemsländernas – exempelvis Sveriges - inblandning(Zetterström, 2011, s.126 och 133).

Sverige stod som ordförandeland i EU under det första halvåret 2001 och målet under ordförandetiden var att öka öppenheten inom EU och dess institutioner. EU hade tidigare kritiserats av medlemsländerna för att vara slutet och att medlemsländerna hade liten insyn i institutionernas förhandlingar och beslutsfattande(Bjurulf, 2001, 119fff).

Sveriges ordförandeskap sågs som ett *window of opportunity* för att få ett beslut gällande riktlinjer för offentlighet i EU och tillsammans med offentlighetsförespråkande medlemsstater lades förslaget på öppenhets-förordningen fram och som sedermera antogs(Bjurulf, 2001, 119fff och 127). Målet var att under Sveriges ordförandeskap utarbeta en offentlighetslagstiftning utifrån

bestämmelserna om öppenhet och EU-medborgares insyn i förhandlingar och handlingar på basis av Amsterdamfördraget. Öppenhetsförordningen antogs i slutet av Sveriges ordförandeskap, men med förbehåll för fortsatt sekretessbeläggning av handlingar gällande försvars- och säkerhetspolitiska frågor vilket även Sverige ställde sig bakom(Bjurulf, 2001, 119fff).

### 5.2.1 Resulterar förordningar och direktiv från EU i ökad sekretess?

Det är viktigt att göra skillnad på EU-förordning och EU-direktiv. Förordningar är likställt med nationell lagstiftning medan direktiv är riktlinjer för medlemsstaterna att förhålla sig till. Direktiven innebär således inga krav på lagändringar (Datainspektionen). Detta innebär i praktiken att om EU antar en förordning gällande offentlighet och sekretess är det alltså ett krav att Sverige anpassar den nationella lagstiftningen efter förordningen. Däremot om det är ett EU- direktiv beträffande ökad sekretess angående handlingar i Sverige är det inte ett måste att Sverige ändrar i lagstiftningen.

Universitetsprofessorn i offentlighetsrätt, Alf Bohlin, vid Stockholms universitet uttrycker att Sveriges medlemskap i EU bidragit till en utvidgning av utrikessekretessen i Sverige. De handlingar som berör EU eller andra medlemländer i någon mån som hanteras av svenska myndigheter, regering och domstolar har gått i riktning mot att rutinemässigt hemligstämplas. Den primära anledningen till den höga sekretessen gällande dokument från EU är att de kan skada en annan medlemsstat eller samarbetet i EU om de offentliggörs i Sverige. Dock är det relevant att notera att Sverige har möjlighet att göra en tolkning av EU-rätten gällande sekretess av handlingar. Det har inneburit att hemligstämplade handlingar från EU efter särskild prövning från svenska myndigheter trots allt kan komma att bli offentliga(Bohlin, 2009, s. 272)(Informant 2). Det behöver inte innebära att handlingen lämnas ut eftersom den svenska myndigheten behöver samtycke från den institution inom EU som skickade handlingen till Sverige samt att en känslighetsbedömning behöver göras. Det vill säga ju mer känsligt innehållet i handlingen är desto större är kravet på samtycke från EU, och handlingen lämnas då sällan ut(Zetterström, 2010, 79f)(Informant 2).

## 5.3 EU:s påverkan på svensk lagstiftning från 1994 till 2014

Från 1994 fram till 2009 återfanns offentlighetsprincipen i Sekretesslagen(1980). Det gjordes en lagändring 2009 och Sekretesslagen ersattes då med OSL och offentlighetsprincipen placerades således inom denna. I 1980-års lag skedde det åtskilliga ändringar vilket resulterade i att lagen slutligen ersattes med OSL från år

2009. Ett sextiotal ändringar har sedan gjorts i 2009-års lag och lagändringarna har primärt inneburit ändringar av utrikessekretessen. De nya ändringarna beträffande utrikessekretess har gjorts med anledning av att OSL anpassats till det internationella EU-samarbetet (Regeringskansliets rättsdatabaser, 2008 och 2014).

Vid studier av de ändringarna som gjorts i en jämförelse mellan lagtexten i Sekretesslagen och OSL från 2009 syns att mängden material som får ges ut till allmänhetens beskådan minskat. Samtidigt har tiden som en handling skyddas av sekretess kortats ner (Regeringens rättsdatabaser, 2008 och 2014). Sekretesstiden var enligt Sekretesslagen (bestämd i en ändring från 2005) bestämd till 70 år och i OSL sänktes tiden till 40 år. Dock med reservation för att regeringen kan komma att förlänga sekretesstiden för handlingar om det finns specifika skäl till detta, exempelvis att handlingarna skulle skada EU-samarbetet eller andra medlemsstater (Bohlin, 2009, 272). Regeringens möjlighet att ändra sekretesstiden fördes in som en lagändring 2013 (Regeringskansliets rättsdatabaser, 2014).

Vid tolkning av lagtextjämförelsen ovan konstateras att handlings-offentligheten minskat då utrikessekretessen ökat vilket är en inskränkning av offentlighetsprincipen och att den minskade offentligheten kompenseras med lagstiftning om kortare sekretesstid.

De många ändringarna som gjorts i lagstiftningen som berör offentlighetsprincipen har debatterats sedan Sverige blev medlemmar av EU 1994 eftersom man i Sverige var oroade för att EU-medlemskapet skulle innebära en undergrävd offentlighetsprincip. Universitetsprofessorn vid Uppsala universitet, Inger Österdahl, skrev redan 1994 en avhandling om förändringarna i dåvarande sekretesslagen till följd av medlemskapet. Österdahl ifrågasätter om det är medlemskapet i EU i sig som ska beskyllas när problematik gällande minskad offentlighet – primärt gällande handlingsoffentlighet – diskuteras eftersom det de facto inte 1994 fanns någon EU-rätt eller lagstiftning som tvingar Sverige att vidta åtgärder som att göra ändringar i nationell grundlag (Österdahl, 1994, s. 1f). Däremot skriver Österdahl redan 1994 att medlemskapet medfört en rutinmässig hemligstämpling av handlingar som hamnar hos svenska myndigheter som berör EU till någon del. Österdahl belyser en viktig nationell problematik i Sverige vad gäller förhållningssättet till svensk tradition av offentlighet och sekretess och hur denna tradition behöver anpassas för att Sverige ska kunna delta till fullo i samarbetet i EU (Österdahl, 1994, s.2). Vid jämförelse med Inger Österdahls analys från 1994 ser man med tydlighet de förändringar som gjorts i svensk lagstiftning sedan Sveriges inträde i EU. I den här studien kan det konstateras att det efter Amsterdamfördraget år 1997, öppenhetsförordningen år 2001 och lagändringen 2009 blivit tydligare att Sverige är delaktigt i ett internationellt samarbete och att påtryckningar och krav i och med detta i högre utsträckning påverkar svensk lagstiftning.

Sammanfattningsvis i det här avsnittet kan det konstateras att jämförelsen mellan Sekretesslagen och OSL visade en ökad sekretess från 1994 till 2014, och det område där sekretessen primärt ökat är beträffande handlingar som rör samarbetet i EU i någon mån (Regeringskansliets rättsdatabaser, 2014). Det bekräftas även av Österdahls studie från 1994.

Det syns tydligt vid jämförelse av lagtexterna att Sverige blivit mer involverade i ett internationellt EU-samarbete och det blir märkbart av att texten ”*Sveriges medlemskap i EU*” infördes i svensk grundlag 2010 (Idling, 2010).

## 6 Hur ser offentlighetsprincipen ut på EU-, nationell och myndighetsnivå?

### 6.1 Supranationell nivå: Förändringen i relation till EU

Sveriges medlemskap i EU har som beskrevs i avsnitt 4.3 resulterat i en ökning av sekretessen i Sverige, och primärt utrikessekretessen som berör det internationella EU-samarbetet. Det senaste direktivet från EU innebar krav på att Sverige skulle genomföra en ökning av utrikessekretessen för att uppfylla ”internationella förpliktelser” i samarbetet (Riksdagen, 2013). De områden där ökad utrikessekretess krävdes var områden gällande informationsutbyte mellan svenska myndigheter och utländska organ inom samarbetet (Proposition, 2012/2013, s. 10f). Direktiv från EU är som tidigare nämnt i avsnitt 4.2.2 inte ett krav i den meningen att Sverige måste anpassa sin lagstiftning till att innefatta ökad sekretess. Däremot ansågs risken överhängande att Sverige skulle marginaliseras i EU-samarbetet i den mån att Sverige inte skulle få tillgång till uppgifter från EU och andra medlemsstater om inte lagändringen gjordes (Mellgren, 2013)(Örstadius, 2013). Beslut fattades 2013 om att göra en inskränkning i offentlighetsprincipen och införa ökad utrikessekretess i OSL (Riksdagen, 2013).

På EU-nivå förhandlas det kontinuerligt om nya multilaterala avtal där avtalen innebär informationsutbyte inom EU gällande flera olika verksamhetsområden. I vissa av avtalen har EU exklusiv beslutskompetens och avtalen ingås då av EU gemensamt och i vissa fall ingås avtalen både av EU och av medlemsstaterna. I och med stora förhandlingar rörande frihandelsavtal har kraven gällande informationsutbyte ökat eftersom den här typen av avtal berör många olika områden. Förutom avtal beträffande tullavveckling inkluderar dessa avtal också områden gällande immaterialrätt, tjänster och investeringar och offentlig upphandling med flera (Proposition, 2012/2013, s. 10).

En granskningsrapport från Transparency International har framfört kritik angående att EU 2014 inte uppfyller medlemstaternas rätt till insyn. Kritiken gäller primärt insyn i institutionernas förhandlingar med hänvisning till Lissabonfördragets öppenhets- transparens- och offentlighetsprincip. Kritiken gäller primärt förhandlingsoffentlighet och att Rådet, Parlamentet och Kommissionen trots lag på medlemsstaternas insyn fortfarande förhandlar bakom lyckta dörrar. Rapporten visar dock att EU-medborgares tillgång till handlingar

från EU:s institutioner ökat vilket inte tycks samstämma väl mot bakgrund av de ökade sekretesskraven på Sverige (Transparency International, 2014, s. 9f). Den ökade utrikessekretessen gällande informationsutbyte i relation till internationella förhandlingar och avtal är preciserad i regeringspropositionen och det anses i den här studien att det kan ifrågasättas huruvida de ökade kraven på sekretessförpliktelser i Sverige överensstämmer med transparensprincipen och offentlighetsprincipen på EU-nivå. Med hänvisning till underlag i regeringspropositionen 2012/2013 kan det i den här undersökningen konstateras att lagändringen 2013 återspeglar de kulturskillnader som gör sig gällande mellan medlemsstaterna i frågor beträffande offentlighet och sekretess som belystes i avsnitt 5.1.1. Utländska organ tillämpar en kultur av sekretess och ställer krav på att sekretessen bibehålls även vid informationsutbyte med Sverige.

## 6.2 Nationell nivå: Förändringen utifrån Sveriges regering och riksdag

Den senaste lagändringen från 21 december 2013 i och med införandet av ökad utrikessekretess blev mycket omdebatterad i riksdagen. En majoritet av riksdagspartierna godkände propositionen och inskränkningen av offentlighetsprincipen medan Miljöpartiet och Vänsterpartiet valde att inte göra det (Riksdagen, 2013).

Den omdebatterade inskränkningen av offentlighetsprincipen 2013 preciseras i regeringspropositionen till lagändringen 2012/2013. Inskränkningen innebär att utrikessekretess gäller om en bindande EU-rättsakt förekommer alternativt om det är ett avtal ingånget av EU eller riksdag då avtalet rör en annan stat eller ”mellanfolklig organisation”. Utrikessekretess ska gälla i dessa fall om Sveriges möjligheter att vara delaktiga i det internationella EU-samarbetet försämras av att uppgiften offentliggörs. På nationell nivå innebär lagändringen att sekretess ska gälla även för uppgifter inhämtade av svenska myndigheter och som avses utlämnas till utländska organ (Propositionen, 2012/2013, s. 1). Regeringen betonade inför beslut om ändringen att de nya sekretessbestämmelserna inte ska påverka betydelsen av den svenska offentlighetsprincipen. Konstitutionsutskottet (fortsättningsvis benämnt KU) förberedde riksdagens beslut och trots meningsskiljaktigheter inom KU godkändes förslaget (Betänkande, 2013/2014: KU6).

Miljöpartiet och Vänsterpartiet menar att inskränkningen i offentlighetsprincipen i och med lagändringen resulterar i att offentlighetsprincipens syfte undergrävs. Det är Peter Eriksson (MP) som varit drivande i kritiken mot förslaget. Han anser att förslaget minskar offentlighetsprincipens räckvidd och att förslaget kommer att innebära en slentrianmässig hemligstämpling av handlingar (Betänkande, 2013/2014: KU6 ). Han betonar även att inskränkningen kommer att

försvara allmänhetens möjligheter att granska myndigheter på grund av den ökade sekretessen (Mellgren, 2013).

Angående en minskning av offentlighetsprincipens räckvidd har Eriksson rätt i sak. Varje sekretessbestämmelse som görs innebär en inskränkning av offentlighetsprincipens räckvidd i någon mån. I det här förslaget görs ändringar i lagen som innebär obegränsad räckvidd beträffande utrikes- och försvarssekretess vilket är orsaken till inskränkningen av offentlighetsprincipens räckvidd. Den obegränsade räckvidden gällande sekretess innebär att uppgifter som innefattas av den kan hemlighållas ”*oavsett var den förekommer*” (Propositionen, 2012/2013, s. 8). Granskningen av Erikssons argument med avseende på slentrianmässig sekretessbeläggning av handlingar kan i den här undersökningen bedömas som att det inte till fullo är hållbart med hänvisning till regeringspropositionen innehållande tydliga specifikationer om vilka uppgifter sekretessen berör (Propositionen, 2012/2013, s. 10f). Tidigare forskning av Österdahl innehåller dock information om att uppgifter i och med inträdet i EU rutinmässigt hemligstämplas. Denna information anses dock i den här undersökningen otillräcklig för att stärka det här argumentet eftersom ett flertal förändringar har skett sedan Österdahl gjorde studien 1994. Trots specificering i propositionen, är det ännu för tidigt att uttala sig om inskränkningen kommer att innebära rutinmässig hemligstämpling menar Informant 1.

Vänsterpartiet tillhörde också de som röstade mot ändringen och Mia Sydow Mölleby (V), ledamot i KU menar att det är det internationella samarbetet till följd av Sveriges medlemskap i EU som orsakat det sextiotal ändringar som gjorts i OSL sedan 2009 (Betänkande, 2013/2014: KU6). Med hänvisning till regeringspropositionen står det att förslaget innebär att göra inskränkningar i offentlighetsprincipen för att uppfylla internationella förpliktelser gällande sekretesskydd av uppgifter beträffande samarbetet i EU (Propositionen, 2012/2013, s. 1). I den här undersökningen kan därför Sydow Möllebys argument ses som hållbart dock med reservation för att konsekvenserna för Sverige blivit att delaktigheten i EU-samarbetet minskat om lagändringen inte godkänts. Tuve Skånberg (KD), ledamot i KU, bekräftar att:

*”EU varit angelägen om att uppgifter som inte är offentliga i hemlandet, inte heller ska vara det i Sverige.”* (Informant 3, Tuve Skånberg).

Skånberg betonar också att EU:s påtryckningar på Sverige gällande ökad sekretess inte får påverka svensk offentlighetsprincip, vilket han menar att det inte heller gör. Han bemöter även kritiken från Eriksson att allmänhetens möjligheter att granska myndigheter försämras på grund av den ökade handlingssekretessen.

*”[S]venska medborgares rätt att ta del av dokument påverkas inte. Och svenska medborgare har aldrig haft rätt att ta del av tyska, spanska osv. dokument som inte är offentliga.”* (Informant 3).

Per-Ingvar Johansson (C) röstade också för ändringen och bekräftar också att EU ställer krav på sekretess i Sverige angående informationsutbyte inom EU. Han



betonar dock att den senaste inskränkningen av offentlighetsprincipen var nödvändig för att Sverige skulle få ta del av handlingar inom EU-samarbetet (Örstadius, 2013).

Helene Peterson (S) belyser i sitt anförande vid beslutandet om lagändringen alternativet till densamma. MP och V förespråkar att en sekretessbedömning ska göras i varje enskilt fall då en uppgift lämnas till Sverige, Helene Petersson anser istället att det krävs tydligare bedömningsriktlinjer för sekretess i OSL som hon menar att lagändringen 2013 innebär. Hon betraktar de enskilda sekretessprövningarna som orsaken till det sextiotal inskränkningar som gjorts i OSL och att lagändringen kommer att göra lagen mindre spretig (Riksdagen, 2013).

Sedan inträdet i EU har det varit tydligt att Sverige varit drivande gällande offentlighet i EU-samarbetet och i utformandet av EU:s offentlighetsprincip (se avsnitt 5.1). Genom tolkning och granskning av argumentationen ovan och innehållet i regeringspropositionen 2012/2013 kan det konstateras att förändringen i OSL och inskränkningarna i offentlighetsprincipen primärt görs med anledning av att stärka Sveriges internationella samarbete med EU. Det kan i den här undersökningen fastställas att förändringarna i offentlighetsprincipen som görs på nationell nivå påverkas av internationella krav och att Sverige i större utsträckning anpassats efter andra medlemsstaters krav på sekretess snarare än att andra medlemsstater anpassats efter EU:s lagfästa offentlighetsprincip.

## 6.3 Subnationell nivå: Förändringen för svenska myndigheter

Analysen på den här nivån i undersökningen kommer att utgå från tre statliga förvaltningsmyndigheter. Myndigheterna har alla ett internationellt samarbete med andra myndigheter inom EU men skiljer sig åt i sina verksamheter. Myndigheterna som innefattas i analysen är: Försvarets materielverk, Datainspektionen och Transportstyrelsen.

### 6.3.1 Försvarets materielverk – FMV

Försvarets materielverk (FMV) ansvarar för att förse Försvarmakten i Sverige med försvarsmateriel. FMV har ett flertal internationella samarbetsavtal med både EU och USA och FMV:s ökade internationella samarbete har betydelse för FMV:s arbete med avseende på anskaffning av materiel. Myndigheten har för närvarande tre övergripande multilaterala samarbetsavtal och bilaterala samförståndsavtal med 30 länder (FMV, 2013). FMV har ett omfattande internationellt samarbete och frågan är då på vilket sätt FMV märkt av förändringarna av offentlighetsprincipen till följd av sekretessökningen sedan 1994 till 2014.

*”[B]elägga saker med utrikessekretess det har nog ökat faktiskt. Dels för att vi har mycket mer samarbeten förstås sedan vi gick med i EU.”* (Informant 2)

Informant 2 svarar på det här sättet på frågan om informanten upplever att utrikessekretessen gällande informationsutbyte i internationella samarbeten ökat under de senaste åren och om det beror på EU. Informant 2 förklarar att det på FMV har märkts av att det skett en utveckling i riktning mot fler hemligstämplingar av handlingar. Myndigheten har också märkt av en ökad lagstiftning omfattande ökad utrikessekretess från andra länder som medverkar i FMV:s internationella samarbeten. Detta sedan terrorattacken i New York den 11 september 2001 (Informant 2).

Angående den ökade utrikessekretessens inskränkningar i den svenska offentlighetsprincipen berättar informanten att FMV ”alltid har brasklappar om offentlighetsprincipen i sina internationella avtal” och att det är Försvarsdepartementet - som FMV står under – som är noggranna med att offentlighetsprincipen finns med i avtalet.

*”Ibland lite för noga tycker vi kanske här på FMV”*  
(Informant 2)

Så kommenterar informanten Försvarsdepartementets noggrannhet. Däremot framhåller informanten att de ännu inte märkt av de senaste lagändringarna gällande ökad utrikessekretess (Informant 2).

*”[V]ärna offentlighetsprincipen men också se till att de här samarbetena fungerar, och det är viktigare ibland kanske. Och om vi måste hemlighålla något på grund av något annat land så kanske vi gör det i första hand”* (Informant 2)

Så besvarar informanten frågan om offentlighetsprincipen påverkats av samarbetet i EU. Informanten menar att det är befogat från FMV:s sida att agera på det sättet eftersom det på grund av offentlighetsprincipen finns möjlighet för allmänheten att klaga på beslut om sekretess (Informant 2). Detta tolkas som att det är berättigat att prioritera sekretess framför offentlighet i vissa ärenden för att gynna internationella samarbeten.

Sammanfattningsvis utifrån intervjun och regeringspropositionen 2012/2013 kan det i den här studien fastläggas att FMV har märkt av en ökad utrikessekretess sedan 2001 men att det är för tidigt att se effekterna av den senaste sekretessbestämmelsen. Informanten ser dock tendenser inom FMV:s internationella samarbete med EU som tyder på att utrikessekretessen ökar och skärps på EU-nivå.

### 6.3.2 Datainspektionen

Datainspektionen har som uppdrag att arbeta för att den personliga integriteten skyddas och att handlingar som berör detta skyddas av sekretess. Datainspektionens internationella samarbeten utvecklas kontinuerligt för att öka EU:s samsyn på skydd för personuppgifter (Datainspektionen 1, 2014). Myndigheten har utsetts till nationell tillsynsmyndighet inom Europol-samarbetet som innebär att de ska övervaka hur polisen i Sverige ansvarar för det överrenskomna skyddet inom EU gällande personuppgifter (Datainspektionen 2, 2014). Datainspektionen arbetar aktivt för sekretess beträffande handlingar som kan inskränka på den personliga integriteten. Redan 1995 antogs Dataskyddsdirektivet i EU vilket ökade sekretessen i Sverige gällande personuppgiftsskydd. När en ny ändring skulle göras angående dataskyddsdirektivet betonar inspektionen i ett remissvar att det måste vara tydligt bestämmelser i direktivet vad gäller bevaring av offentliga uppgifter och att restriktioner krävs angående hur länge personuppgifter ska vara offentliga (Datainspektionen, 2012, s. 3) (Datainspektionen 3, 2014). Med tanke på Datainspektionens ökande internationella samarbeten och avseende på att myndigheten arbetar dagligdags med tillämpning av nationell lagstiftning i samarbetena är det intressant att ta reda på om inspektionen märkt av om utrikessekretessen ökat sedan EU-inträdet.

*”Nej, på Datainspektionen har vi inte märkt av någon sådan förändring”*  
(Informant 4)

Så besvarar Informant 4 frågan om Datainspektionen märkt av en förändring av offentlighetsprincipen. Informanten svarar nekande även på frågan gällande om Datainspektionen under senare år märkt av en ökad utrikessekretess gällande informationsutbytet mellan myndigheten och andra utlandsmyndigheter inom EU. Sammanfattningsvis kan den här studien konstatera - utifrån ovanstående information och intervju – att trots ett omfattande internationellt samarbete i EU har en myndighet som Datainspektionen inte berörts av de inskränkningar som gjorts av offentlighetsprincipen.

### 6.3.3 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har - i likhet med de två ovannämnda myndigheterna - ett omfattande samarbete internationellt med andra EU-institutioner och myndigheter. Transportstyrelsen arbetar med väg-, sjöfarts-, luftfarts- och järnvägsfrågor och inom EU har myndigheten samarbetsavtal för att utveckla säkerheten och inom dessa frågor. Det kan gälla ett flertal områden från personsäkerhet till utveckling av säkrare signalsystem som är gemensamma för EU (Transportstyrelsen, 2014).

*”På sekretessområdet har det sedan Transportstyrelsen bildades 2009 kommit en EU-förordning (996/2010) som reglerar sekretess. Regleringen i EU-förordningen tillsammans med sekretessregleringen i 30 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) hindrar oss att på begäran lämna ut rapporter om händelser och tillbud inom luftfarten. Ytterligare sekretessreglering till skydd för andra staters förhållanden som Sverige fått del av på grund av internationellt samarbete inom den civila luftfarten (17 kap. 6 § OSL) har tillkommit på senare år.” (Informant 5).*

Informant 5 yttrar sig på ovanstående sätt som svar på frågan om Transportstyrelsen märkt av en ökad sekretess i myndighetens internationella samarbete i EU. På frågan huruvida det upplevs att det blivit svårare att från Transportstyrelsen lämna ut handlingar till allmänheten och om det beror på medlemskapet EU svarar informanten att:

*”[D]et [är] svårt att svara på om sekretessen endast är ett led i ett internationellt samarbete eller om vi också hade tagit fram motsvarande sekretesskydd om frågan endast varit nationell.” (Informant 5).*

Sammanfattningsvis kan det utifrån intervju och information om myndigheten i anknytning till regeringspropositionen 2012/2013 konstateras att Transportstyrelsen märkt av en ökad utrikessekretess och en sekretess i nationell lag gällande att myndigheten inte får lämna ut handlingar på direkt begäran från allmänheten.

I den här studien tolkas denna information som att Transportstyrelsen i högsta grad blivit berörda av de inskränkningar som beslutats på nationell nivå beträffande offentlighetsprincipen.

# 7 Vilka konsekvenser har de olika nivåerna resulterat i för offentlighetsprincipen?

## 7.1 Supranationell nivå: konsekvenserna av EU

Sverige var under 2000-talet drivande för en implementering av den svenska offentlighetsprincipen på EU-nivå. EU:s offentlighetsprincip har utformats på basis av den svenska offentlighetsprincipen och fördes i samband med Lissabonfördraget 2009 in i EU-lagen (Europaparlamentet, 2013, s. 15ff). Kulturskillnader mellan medlemsstaternas syn på offentlighet och sekretess kan dock tolkas vara orsaken till en hittills dålig tillämpning av EU:s offentlighetsprincip (Bjurulf, 2001, s. 119ff och 125f) (Transparency International, 2014, s. 9f). Forskning från 1994 visar att Sveriges medlemskap i EU trots utformandet av EU:s offentlighetsprincip inneburit ökade bestämmelser gällande utrikessekretess i svensk lagstiftning. Professorer från Stockholms och Uppsalas universitet har båda påpekat att handlingar i ökad utsträckning hemligstämplats i och med Sveriges inträde i EU (Bohlin, 2009, s. 272)(Österdahl, 1994, s.2). Dock är det ännu för tidigt att se en rutinmässig hemligstämpling av handlingar med anledning av den senaste sekretessbestämmelsen i OSL 2013. Det den här undersökningen emellertid kan konstatera är att det sedan Sveriges inträde i EU gjorts ett flertal anpassningar i Sekretesslagen och sedermera i OSL på grund av det internationella samarbetet som EU innebär. Det syns tydligt vid analysen som gjorts av lagtext att handlingar som på något sätt innehåller information om samarbetet i EU eller andra medlemsstater sekretessbeläggs i allt högre utsträckning (Regeringens rättsdatabaser, 2008 och 2014).

Det kan också konstateras på basis av regeringspropositionen 2012/2013 och ovanstående sammanfattade analys att inskränkningarna i offentlighetsprincipen och beslutet om att öka utrikessekretessen gjordes med anledning av att stärka det internationella samarbetet med EU.

## 7.2 Nationell nivå: konsekvenserna av regerings och riksdags beslut i Sverige

Sveriges regering och riksdags beslut att inkorporeras i EU-samarbetet kan ses utifrån den här undersökningens tidigare kapitel som det beslut som fått störst konsekvenser för den svenska offentlighetsprincipen. Detta eftersom flera tidigare forskningar visar att sekretessen ökat i Sverige sedan inträdet i EU 1994 och genom att följa upp informationen från tidigare forskning i Regeringens rättsdatabaser kan det i den här studien fastställas att så de facto är fallet. Granskning och jämförelse av lagtext från Sekretesslagen och OSL har visat kontinuerliga inskränkningar av offentlighetsprincipen från 1994 till 2014 (Regeringens rättsdatabaser, 2008 och 2014). Vid analys av utvecklingen baserad på förändringar i lagen tolkas det i den här undersökningen som att inskränkningarna i offentlighetsprincipen sker som en konsekvens av att Sverige är för år införlivas ytterligare i samarbetet i EU (Europaparlamentet, 2013, s. 15ff) (Propositionen, 2012/2013, s.10f). Sverige har drivit frågan om ökad offentlighet och en offentlighetsprincip på EU-nivå samtidigt som inskränkningar har gjorts i offentlighetsprincipen på nationell nivå. Ytterligare bevis på det tätare samarbetet mellan EU och Sverige är att Sverige 2010 förde in EU-medlemskapet i den svenska grundlagen (Idling, 2010).

Beträffande risken som Peter Eriksson belyses gällande rutinmässig hemligstämpling av handlingar kan det konstateras att det ännu inte går att se om det blir konsekvenserna av den senaste lagändringen (Riksdagen, 2013) (Informant 1) (Informant 2). Däremot vad gäller kritiken angående en urholkning av offentlighetsprincipen som en konsekvens av den senaste lagändringen, vilket journalisten och yttrandefrihetsexperten Nils Funcke och Peter Eriksson (MP) menar bestrids av Informant 1.

*”[V]äldigt tydligt att offentlighetsprincipen är central för demokratin [och att] det här är en fråga som är viktig för justitieministern”* (Informant 1).

Informanten betonar att varje ändring i OSL innebär inskränkningar av offentlighetsprincipen men att det mycket tydligt specificeras i lagstiftningen. Informanten förklarar också att lagstiftningen ändras i detalj med varje ändring som på något sätt berör sekretess. Det kan både vara regelrätta sekretessändringar och det kan ske ändringar om en myndighet exempelvis skulle göra en ändring i sin verksamhet.

*”[O]mrådet för sekretess [ska vara] så reglerat och begränsat som möjligt [och att] de här inskränkningarna av offentlighetsprincipen noga ska anges i lag.”*  
(Informant 1).

Sammanfattningsvis utifrån analysen i den här undersökningen kan det slås fast att beslutsfattande på nationell nivå får konsekvenser för offentlighetsprincipen.

Beslut om inskränkningar i offentlighetsprincipen som fattas i riksdagen och ytterligare svensk inkorporering i det internationella EU-samarbetet får konsekvenser för offentlighetsprincipen på nationell nivå (Propositionen, 2012/2013, 10f).

Det bör det poängteras gällande de inskränkningar som beslutas avseende offentlighetsprincipen i Sverige att EU inte har exklusiv beslutskompetens i den här frågan och att EU endast har indirekt påverkan på dessa beslut (Riksdagen, 2013). Inskränkningarna beror följaktligen primärt på åsikterna på nationell nivå huruvida en inskränkning ska göras eller ej dock med reservation att ändringarna anses nödvändiga om Sverige ska fortsätta att vara delaktiga i EU-samarbetet (Örstadius, 2013).

### 7.3 Subnationell nivå: konsekvenserna på myndighetsnivå

Det är på myndighetsnivå primärt hur myndigheterna styr sina internationella samarbeten – exempelvis med EU. Det är samarbetsavtalen direkt med andra medlemsstater eller organ som har fått konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen. I och med att de internationella samarbetena ökat och fått stor betydelse för svenska myndigheter som för FMV:s verksamhet kan det därmed förhålla sig så att myndigheten i första hand ser till att de internationella samarbetena fungerar. Handlingar kan därför också hemlighållas i första hand för att myndigheten anser att det gynnar samarbetena (Informant 2). Det innebär en viss undergrävning av den svenska offentlighetsprincipens syfte att offentlighet ska gå före sekretess men är oftast nödvändigt för att stärka myndighetens samarbete internationellt (Informant 1)(Informant 2)(Propositionen, 2012/2013, s.1). Trots att utrikessekretessen ökat gällande myndighetens informationsutbyte tros det inte att det påverkat betydelsen av offentlighetsprincipen. En urholkning av offentlighetsprincipen inom myndigheten märks inte av (Informant 2).

Däremot tror Informant 2 på FMV att den ökade utrikessekretessen som myndigheten märkt av sedan 2001 i hög utsträckning beror på nya säkerhetshot som exempelvis terrorism. Terrorattacken den 11 september i New York resulterade i att stater blev mer misstänksamma gällande informationsutbyte mellan stater, myndigheter och organisationer. Informanten tror även att det är dessa nya säkerhetshot som existerar i både USA och i EU som driver på kraven om ökad utrikessekretess (Informant 2).

Datainspektionen hävdar att de inte har märkt av några förändringar gällande ökad utrikessekretessen eller offentlighet gällande handlingar trots omfattande internationellt samarbete. Det skiljer sig från FMV och kan förklaras utifrån att de stora ändringar som görs gällande offentlighet och sekretess internationell primärt beror utrikes- och försvarssekretess (Propositionen, 2012/2013, s. 10). FMV berörs av båda vilket kan vara en tänkbar förklaring till varför FMV märkt av en ökad sekretess och inte Datainspektionen.

Transportstyrelsen bekräftar också att de märkt av ökade sekretessbestämmelser från EU-förordningar. I Transportstyrelsens fall anses konsekvenserna av ökad sekretess vara svåra att bedöma men att sekretessen regleras genom att uppmuntra anställda på myndigheten att rapportera oegentligheter. Informanten från Transportstyrelsen menar att det är svårt att härleda konsekvenserna av inskränkningar i offentlighetsprincipen och den ökade sekretessen till om det beror på nationell eller EU-nivå (Informant 5).

Sammanfattningsvis kan konstateras att olika myndigheters styrsätt i sina internationella samarbeten får olika konsekvenser för offentlighetsprincipen men att svenska myndigheter trots krav på sekretess ändå menar att det är viktigt för svenska myndigheter att värna om offentlighetsprincipen. Således kan även konstateras med hänvisning till framlagd information i det här avsnittet att den ökade utrikessekretessen beror till viss del på myndigheters arbete med EU och de krav som myndigheternas ökade internationella samarbeten inom EU ställer på dem. Dock är konsekvenserna för offentlighetsprincipen större gällande beslutsfattande på nationell nivå och EU-nivå eftersom dessa nivåer kan påverka den reella lagstiftningen gällande offentlighetsprincipen.



## 8 Slutsats och reflektioner

### 8.1 Slutsats

I kapitel 7 har materialet från kapitel 5 och 6 sammanställts för att i detta kapitel slutligen analysera konsekvenserna av de olika nivåernas påverkan på offentlighetsprincipen.

Det bör först och främst nämnas att problematiken gällande ökade inskränkningar i offentlighetsprincipen innehåller stor komplexitet eftersom det är många områden som bör analyseras för att ge ett fullgott resultat till en studie rörande detta.

Syftet med studien var att beskriva vilka konsekvenser förändringarna som gjorts i offentlighetsprincipen sedan Sveriges inträde i EU 1994 till 2014 får och hur dessa gör inskränkningar i densamma.

Det kan utifrån undersökningen slutligen konstateras att Sveriges medlemskap i EU haft en stor påverkan på den svenska offentlighetsprincipen. Medlemskapet i sig har resulterat i en rad ändringar och anpassningar i svensk lagstiftning för att passa förordningar på EU-nivå. Undersökningen har visat att EU bidragit till en ökning av utrikessekretessen enda sedan Sveriges inträde i EU 1994. Slutligen har det visats i studien att krav från EU-samarbetet bidragit till ett beslut på nationell nivå om en ytterligare inskränkning i offentlighetsprincipen i december 2013.

På nationell nivå kan slutsatsen dras att ord står mot ord vad gäller de inskränkningar som gjorts i offentlighetsprincipen till förmån för ökad sekretess. Riksdagspolitiker i MP och V menar att offentlighetsprincipen undergrävs av den nya ändringen 2013 och av medlemskapet i EU. Andra riksdagspolitiker från KD och C samt i undersökningen intervjuad tjänsteman är istället av åsikten att offentlighetsprincipen är bevarad trots inskränkningarna som gjorts. Slutligen kan det konstateras i den här undersökningen att regeringen och riksdagen på nationell nivå och deras beslutsfattande har det övergripande ansvaret för inskränkningarna i offentlighetsprincipen. Dock är slutsatsen utifrån undersökningen även att inskränkningarna är nödvändiga för att fortsätta Sveriges aktiva deltagande i EU-samarbetet. Slutsatsen dras att mycket i undersökningen talar för att Sverige utan ändringen skulle få en mer passiv roll i det internationella EU-samarbetet.

Gällande de statliga förvaltningsmyndigheternas påverkan kan slutsats dras att myndigheterna självständigt kan fatta beslut om sekretess och att de ofta gör det i första hand för att gynna deras internationella samarbeten inom EU. Detta eftersom de andra medlemsstaterna som myndigheterna samarbetar med kräver sekretess. Slutsatsen som kan dras på basis av myndighetsnivå är att myndigheterna själva har ökat utrikessekretessen beträffande handlingar vilket i en mån inskränker offentlighetsprincipen. Dock blir slutsatsen utifrån den här

studien att EU-nivå och nationell nivå har betydande mer påverkan gällande inskränkningar och förändringar i offentlighetsprincipen med anledning av att det är dessa nivåer som har lagstiftningsbefogenhet gällande offentlighetsprincipen.

Med beaktande beträffande begränsningarna som den här undersökningen innefattar blir kontentan av den här flernivåstudien av förändringar och inskränkningar i offentlighetsprincipen att de gynnsamma effekterna av internationellt samarbete ofta prioriteras högre på dagordningen både i både EU, Sverige och hos myndigheter. Det anses i den här studien vara den främsta orsaken till inskränkningarna som görs i offentlighetsprincipen.

## 8.2 Egna reflektioner

Som nämndes i inledningen i slutsatsen innefattar en undersökning som denna av inskränkningar i en svensk grundlagsprincip, offentlighetsprincipen, en stor komplexitet. För att undersökningen ska resultera i ett fullgott resultat krävs att forskaren går igenom ett stort material från alla styrvåer och aktörer som skulle kunna tänkas påverka offentlighetsprincipen. Den här undersökningen omfattning har varit begränsad och på grund av detta har inte allt material som skulle behöva undersökas på ämnet varit möjligt. Den här studien ger således första inblick av vad som händer med den svenska offentlighetsprincipen inom ramen för den här studien. Dock finns det mycket mer att undersöka gällande offentlighetsprincipen.

Vid en större undersökning hade det funnits möjlighet att göra fler intervjuer, innefatta fler myndigheter i studien och göra en närmare granskning av alla ändringar i Sekretesslagen samt OSL vilket sannolikt skulle givit ett annat resultat av undersökningen. Om undersökningen varit större i sin omfattning hade exempelvis en kvantitativ metod varit lämplig att tillämpa. Utifrån denna hade det varit möjligt att granska handlingar på ett departement eller på en myndighet och räkna antalet hemligstämplar under tidsintervallet 1994 till 2014. Det skulle med all sannolikhet ge ett annorlunda resultat än vad denna kvalitativa studie gav.

## 9 Referenser

### Litteratur

- Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys*. 1st ed. Stockholm: Santérus.
- Bergström, G. and Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt*. 1st ed. Lund: Studentlitteratur.
- Bjurulf, Bo (2001) i Tallberg, Jonas, *När Europa kom till Sverige*. 1st ed. Stockholm: SNS förl.
- Bohlin, A. (2009). *Offentlighetsprincipen*. 7th ed. Stockholm: Juristförlaget.
- Buonanno, L. and Nugent, N. (2013). *Policies and policy processes of the European Union*. 1st ed. Basingstoke, Hampshire [England]: Palgrave Macmillan.
- Esaïasson, Peter et al. (2012). *Metodpraktikan*. 4th ed. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. 1st ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacobsen, D. and Sandin, G. (2002). *Vad, hur och varför*. 1st ed. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, J. and Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara*. 1st ed. Stockholm: Liber.
- Zetterström, S. (2010). *Offentlighet och sekretess*. 1st ed. Malmö: Liber.
- Zetterström, S. (2011). *Offentlig rätt*. 1st ed. Malmö: Liber.

### Tidningsartiklar

- Dagens Nyheter, Funcke, N. (2014). Offentlighetsprincipen är på väg att vittra sönder. [online] Tillgänglig via: <http://www.dn.se/debatt/offentlighetsprincipen-ar-pa-vag-att-vittra-sonder/> [Hämtad 10 mars. 2014].
- Svenska Dagbladet, Mellgren, F. (2014). Svenska offentlighetsprincipen urholkas. *Svenska Dagbladet*. [online] Tillgänglig via: [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/svenska-offentlighetsprincipen-urholkas\\_8743728.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/svenska-offentlighetsprincipen-urholkas_8743728.svd) [Hämtad 21 Apr. 2014].
- Svenska Dagbladet, Slarvar med offentlighetsprincipen. (2014). [online] Tillgänglig via: [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/slarvar-med-offentlighetsprincipen\\_5402731.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/slarvar-med-offentlighetsprincipen_5402731.svd) [Hämtad 14 maj. 2014].
- Dagens Nyheter, Idling, L. (2014) Sverige nu EU-medlem enligt lagen. [online] Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-nu-eu-medlem-enligt-lagen/> [Hämtad 10 Maj. 2014].
- Dagens Nyheter, Östradius, K. (2013). EU-dokument kan bli hemliga med ny lag. Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/eu-dokument-kan-bli-hemliga-med-ny-lag> [Hämtad 15 april. 2014]

### **Forskning och akademiska artiklar**

- Nadalutti, E. (2013). Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(4), pp.756--771.
- Stephenson, P. (2013), Twenty years of multi level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?, *Journal of European Public Policy*, Volume 20, Issue 6, pp. 817- 837, 2013
- Österdahl, I. (1994) 'Offentlighetsprincipen, utrikessekretessen och EU: Förändringar förestår, inte problem', [Online]. Tillgänglig via: <http://svjt.se/svjt/1994/616> (Hämtad 15 april 2014).

### **Elektroniska källor**

- EUR LEX, Amsterdamfördraget. (2014). 1st ed. - Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Tillgänglig via: <http://old.eu-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:SV:PDF> [Hämtad 13 Apr. 2014].
- Datainspektionen (2014). *Artikel 29-gruppen - Datainspektionen*. [online] Tillgänglig via: <http://www.datainspektionen.se/om-oss/internationellt-arbete/artikel-29-gruppen1/> [Hämtad 8 Maj. 2014].
- Datainspektionen (2014). *Europol - Datainspektionen*. [online] Tillgänglig via: <http://www.datainspektionen.se/om-oss/internationellt-arbete/europol/> [Hämtad 3 Maj. 2014].
- Datainspektionen (2014). *Internationellt arbete - Datainspektionen*. [online] Tillgänglig via: <http://www.datainspektionen.se/om-oss/internationellt-arbete/> [Hämtad 29 Apr. 2014].
- Europa kommissionen, (2014). *Cohesion policy 2014-2020 - EU Regional Policy*. [online] Tillgänglig via: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm) [Hämtad 11 Maj. 2014].
- EU, (2013). *Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on Growth and Jobs: The Reform in 10 points*. [online] Tillgänglig via: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1011\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_en.htm) [Hämtad 11 Maj. 2014].
- Försvarets materielverk (2014). *FMV - Internationell verksamhet*. [online] Tillgänglig via: <http://www.fmv.se/sv/Verksamhet/Internationell-verksamhet/> [Hämtad 4 Maj. 2014].
- Datainspektionen (2012), *Kommissionens förslag till dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna* (KOM (2012) 10 slutlig). (2014). 1st ed. - Tillgänglig via: <http://www.datainspektionen.se/Documents/remissvar/2012-04-16-dataskyddsdirektiv.pdf> [Hämtad 3 Maj. 2014].
- Europaparlamentet (2014) *Openness, transparency and access to documents and information in the EU*. 1st ed. Tillgänglig via: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE\\_NT\(2013\)493035\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_EN.pdf) [Hämtad 5 Apr. 2014].

- Proposition 2012/13:192 Sekretess i det internationella samarbetet. (2014). 1st ed. - Stockholm: Riksdagen. Tillgänglig via:  
<http://data.riksdagen.se/fil/D364F1C2-386B-4FC2-98FC-E4015038861E>  
 [Hämtad 9 Maj. 2014].
- Riksdagen (2013). *Konstitutionsutskottet betänkande 2001/02:KU34 Handlingsoffentligheten i EU:s institutioner*, . [online] Tillgänglig via:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/200102Handlingsoffentligheten\\_GP01KU34/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/200102Handlingsoffentligheten_GP01KU34/)  
 [Hämtad 24 Apr. 2014].
- Riksdagen (2013). *Sekretess i det internationella samarbetet - Debatt och beslut onsdag 20 november 2013 - riksdagen.se*. [online] Tillgänglig via:  
<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H101KU6#pos=28> [Hämtad 17 Apr. 2014].
- Regeringens rättsdatabaser (2014). *Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)*. [online] Tillgänglig via: [http://rkrattsbaser.gov.se/cgi-bin/thw?%24%7BHTML%7D=sfst\\_1st&%24%7BOOHTML%7D=sfst\\_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfst\\_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=2009%3A400%24](http://rkrattsbaser.gov.se/cgi-bin/thw?%24%7BHTML%7D=sfst_1st&%24%7BOOHTML%7D=sfst_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfst_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=2009%3A400%24) [Hämtad 25 Apr. 2014].
- Regeringensrättsdatabaser (2014). *Sekretesslag (1980:100)*. [online] Tillgänglig via: [http://rkrattsbaser.gov.se/cgi-bin/thw?%24%7BHTML%7D=sfst\\_1st&%24%7BOOHTML%7D=sfst\\_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfst\\_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=1980%3A100%24](http://rkrattsbaser.gov.se/cgi-bin/thw?%24%7BHTML%7D=sfst_1st&%24%7BOOHTML%7D=sfst_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfst_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=1980%3A100%24) [Hämtad 26 Apr. 2014].
- Regeringskansliet, *Sekretess inom och mellan myndigheter*. (2014). 1st ed. - Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/04/12/44a0ac52.pdf>  
 [Hämtad 7 Maj. 2014].
- Transparency international, *The European Union integrity system*. (2014). 1st ed. - Tillgänglig via: [http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2014/04/EU\\_Integrity\\_System\\_Report.pdf](http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2014/04/EU_Integrity_System_Report.pdf) [Hämtad 27 Apr. 2014].
- Transportstyrelsen (2014). *Internationellt arbete - Transportstyrelsen*. [online] Tillgänglig via: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-oss/Kalendarium-for-internationellt-arbete/> [Hämtad 22 Apr. 2014].
- Regeringskansliet, *Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2013/2014*. (2014). 1st ed. - Stockholm:. Tillgänglig via:  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/12/74/464a4623.pdf> [Hämtad 22 Maj. 2014].

# 10 Bilaga 1.

## 10.1 Intervjuguide för politiker och tjänstemän

### Tema 1: Förändringarna i offentlighetsprincipen

1. De förändringar som har gjorts i Offentlighets- och sekretesslagen har kritiserats av V och MP som menar att förändringarna ökar sekretessen vilket urholkar offentlighetsprincipen. Vad tycker du om den kritiken? Kan det ses som ett tecken på att offentlighetsprincipen håller på att fasas ut?
2. V och MP menar att det är på grund av EU medlemskapet som sekretessen gällande handlingar ökar. De oroar sig för att sekretess börjar gå före offentlighet. Vad anser du om det? Hur mycket press sätter EU på Sverige ska öka sekretessen?
3. Sekretessbeläggs fler handlingar idag än för några år sedan? Anser du att det finns en risk att sekretess blir rutin?
4. Hur har svenska medborgare påverkats av de förändringar som gjorts i offentlighetsprincipen?
5. Varför görs det så många ändringar specifikt gällande offentlighetsprincipen?

### Tema 2: Myndigheters påverkan av offentlighetsprincipen

1. En undersökning som gjordes 2010 visade att få myndigheter är snabba med att lämna ut dokument, för vissa tog det fem veckor. Beatrice Ask sa 2010 att det skulle bli en ändring av detta, vet du om det har blivit det?
2. Nils Funcke menar i en debattartikel att tystnadsplikten ökat på grund av 12 ändringar som gjorts vad gäller meddelarfriheten. Varför har man ökat tystnadsplikten? Tycker du att det kan ses som en inskränkning av offentlighetsprincipen?

# 11 Bilaga 2.

## Intervjuguide (intervju via E-mail) för myndighetspersoner med inblick i offentlighet och sekretess

### Tema 1. Förändringarna i offentlighetsprincipen

1. Upplever ni på (Myndighetens namn) att det blivit svårare för er att lämna ut handlingar till allmänheten exempelvis till press och media på grund av den ökade sekretessen?

### Tema 2. EU:s påverkan på svenska myndigheter

1. Har ni på (Myndighetens namn) märkt av ökade krav på sekretess i och med Sveriges internationella samarbete med EU?
2. Tror ni att den ökade sekretessen kan bero på Sveriges medlemskap i EU?

# 12 Bilaga 3.

## Intervjuguide (Telefonintervju) med myndighetsperson

### Tema 1. Förändringarna i offentlighetsprincipen

1. Utrikessekretessen har ökat på vissa punkter i en ny lagändring vid årsskiftet 2013/2014 för att Sverige ska uppfylla internationella förpliktelser inom exempelvis EU för att få ta emot handlingar, är det något ni på (Myndighetens namn) har märkt av?

### Tema 2. EU:s påverkan på svenska myndigheter

1. Hur påverkar EU-rätten om ni på (Myndighetens namn) få lämna ut handlingar eller inte?
2. Har ni märkt av ökade krav inom era internationella samarbeten med EU att handlingar ska sekretessbeläggas? I så fall, på vilket sätt?