

Att värna privatlivets helgd

En arkivvetenskaplig studie av sekretesslagens utveckling 1927-2010

Peter Ericsson

Examensarbete (30 högskolepoäng) i arkivvetenskap för masterexamen inom ABM-
masterprogrammet vid Lunds universitet.

Handledare: Charlotte Hagström

År: 2018

Title

To shield the right to privacy – A study in archival science of the development of Swedish secrecy laws 1927-2010

Abstract

Since 1766 the principle public access to official documents have been the main rule and secrecy the exception within the Swedish State. During the early 20th century this principle however became challenged by the emerging welfare state and its need to collect integrity sensitive data to achieve its goal of creating equal opportunities for all its citizens. As a result of this development several secrecy laws were passed in the Swedish parliament in order to protect the citizens right to privacy.

This thesis examines how the lawmakers regarded the concept of privacy within the Public Enquires that preceded the legislation. To understand the development from a legal and societal perspective, John Rawls concept of the rule of law combined with David Beethams theory of legitimacy is used as a theoretical framework. Furthermore, discourse analysis as described by Argentinian-British philosophers Ernesto Laclau & Chantal Mouffe is used as a methodological framework.

The main result of the study is that while there throughout the 21th century existed a concept of privacy and rule of law, the relation between these ideas heavily varied during the studied period of time. This is largely due to the surrounding society, where secrecy in the first half of the 21th century was used to protect the citizens from each other and to help establish the welfare state. During the later period the societal climate however changed and therefore secrecy became increasingly challenged by new ideas of public access and a more classic concept of the rule of law, where openness was proposed as a way to help protect the citizens from the state.

Keywords

Archival science, public access to official documents, privacy, integrity, legitimacy, history, rule of law, secrecy,

Förkortningar:

HFD: Högsta Förvaltningsdomstolen

JK: Justiekanslern

JO: Justitieombudsmannen

Kungl. Majt.: Kunglig majestät

OSK: Offentlighets- och sekretesskommittéen (1966)

OSL: Offentlighets- och sekretesslagen

Prop.: Proposition

SAP: Socialdemokratiska arbetarepartiet

Sekrl.: Sekretesslagen

SOU: Statens Offentliga Utredningar

TF: Tryckfrihetsförordningen

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Syfte, frågeställning och problemformulering	4
1.2 Begreppsdefinitioner	5
1.3 Om uppsatsens disposition	6
1.4 Val av tidsperiod och avgränsningar.....	6
1.5 Uppsatsens relevans i en samhällelig och arkivvetenskaplig kontext	7
2. Tidigare forskning - en introduktion till samhällets två sfärer	8
2.1 Moderna teorier kring privatliv.....	9
2.2 Från det abstrakta till det konkreta: juridisk forskning om integritet	9
2.3 Vidare mot den arkivvetenskaplig forskningen	10
2.4 Sammanfattning av forskningsläget.....	13
3. Teori – begreppen rättssäkerhet och legitimitet.....	13
3.1 Rawls rättssäkerhetsbegrepp.....	14
3.2 Legitimitet – från Rawls till Beetham.....	15
3.4 Teori - konklusion och en anknytning till ABM-området.....	18
4. Metod, val av källmaterial samt etiska ställningstaganden	19
4.1 Inledande anmärkningar om metod	19
4.2 På väg mot en metod - Om Laclau & Mouffes begreppsapparat	20
4.3 Material - om lagstiftning och statens offentliga utredningar	22
4.4 Etiska överväganden i relation till material och metod.....	23
4.5 Om metoden och källmaterialets relevans för arkivvetenskapen	24
5. Analys – inledning.....	24
5.1 De första stegen mot integritetsskydd - analys av 1927 års utredning	25
5.2 Relationen mellan privat och offentligt i en ung demokrati - konklusion av 1927 års utredning.....	27
5.3 Lanseringen av en enhetlig sekretesslagstiftning - analys av 1935 års utredning	29
5.4 Att värna privatlivet i den nya staten - konklusion av 1935 års utredning	31
5.5 Analys av 1966 års utredning	34
5.6 1966 års utredning - en starkare offentlighet eller ett starkare privatliv?.....	39
5.7 SOU 1975:22 - på väg mot en sammanhållen lagstiftning.....	41
5.8 1975 års utredning - konklusion	46
5.9 Inledning - Sekretess i det 21:a århundrandet	48
5.10 Att skydda privatpersoner i IT-samhället – analys av SOU 2001:3	49
5.11 Analys av huvudbetänkandet <i>ny sekretesslag</i>	50
5.12 Konklusion av 2001 och 2003 års diskurser	55
6. Resultat.....	58
6.1 Teoretiska reflektioner och resultat	58
6.2 Uppsatsens resultat och dess relation till arkivvetenskap samt tidigare forskning	61
6.3 Vidare arkivvetenskaplig forskning	63
7.Käll- och litteraturförteckning	64

1. Inledning

År 2010 stämde internetjätten Google i spansk domstol för integritetsintrång. Bakgrunden till stämningen var att en spansk medborgare ansåg att Googles sammanlänkning av dennes personuppgifter med ett brott som personen åtalats och friats från var integritetskränkande. Ärendet drevs hela vägen upp till Europadomstolen som 2014 gav den spanske medborgaren rätt. I efterhand har rättsprocessen kommit att förknippas med *rätten att bli bortglömd* och den utgör en viktig bakgrund till den EU-gemensamma personuppgiftslagen GDPR som trädde i kraft i maj 2018 (Peguera, 2017).

Generellt sett kan denna rättsprocess även förstås som hur det sedan internet och sociala mediers intåg under början av 2000-talet uppstått en debatt kring offentlighet i relation till integritet och rätten till ett privatliv. Denna debatt har dock långa anor inom svensk rätt och går att spåra tillbaka till mitten av 1920-talet, när begrepp som privatlivets helgd första gången träder fram i utvecklingen av den moderna sekretesslagstiftningen. I och med den tekniska utvecklingen har dock denna debatt på nytt tagit fart, vilket bland annat märks genom GDPR:s ikraftträdande i maj 2018 samt det faktum att begreppet integritetsintrång skrevs in i den svenska brottsbalken i januari samma år (Regeringen, 2018A).

I denna uppsats kommer den svenska sekretesslagens utveckling under tidsperioden 1927-2010 att undersökas med särskilt hänseende på hur lagstiftaren betraktat begrepp såsom privatliv och integritet i relation till offentlighet och demokrati. Denna tematik är utifrån den bakgrund som beskrivits i föregående stycken av hög samtidsrelevans men tematiken är även i hög grad relevant för det allmänna arkivväsendet och de arkivarier som arbetar i offentlig sektor. Som bland annat Juhani Saarenheimo betonar i artikeln ”Clios eller Mnemosynes tjänare” (1997) har arkivarien idag ett starkt demokratiskt ansvar i form av att inte bara bevara historien utan även bidra till att skriva och förmedla den (Saarenheimo 1997, s.70). Detta uppdrag är dock komplext och som exempelvis Fredrik Skott gör gällande har arkivarien utöver ett ansvar för att bevara historien även ett ansvar för att skydda de individer vars levnadshistorier träder fram i arkivmaterialet (Skott 2010, s.53-54). Detta behov av att skydda individer har, som senare kommer att visas, konkretiserats i sekretesslagen och en djuplodad studie av de bakomliggande faktorerna till lagen är därför nödvändigt för att förstå varför vissa handlingar inte framträder i det utåtriktade arbetet vid svenska arkiv.

1.1 Syfte, frågeställning och problemformulering

I föregående avsnitt presenterades ett perspektiv kring att sekretess ofta varit nödvändigt för att skydda individer som förekommer i arkivmaterialet men att sekretesslagen stundtals kan vara problematisk ur ett demokratiskt perspektiv. Detta ger i sin tur upphov till en konflikt inom svensk offentlig förvaltning mellan å ena sina demokratiska principer och Sveriges långa historia av öppenhet kontra individens behov av skydd från offentlighetens insyn i den privata sfären. Denna studies primära syfte är således att studera hur samhället på olika sätt löst denna konflikt utifrån ett historiskt och arkivvetenskapligt perspektiv. Eftersom studien sträcker sig över en lång tidsperiod blir det dock nödvändigt att även studera diskussionerna kring sekretess utifrån det omgivande samhället, dvs utifrån en historisk kontext. Ett annat viktigt delsyfte är därför även att skriva in sekretesslagstiftningen i en kontext av det omgivande samhället och förändringar i normer inom det samma.

Ovanstående två syften ger upphov till två problemformuleringar. Den första av dessa kan enklast beskrivas som frågan kring hur lagstiftaren betraktat begrepp som integritet och privatliv i relation till offentlighet och demokrati. En annan problembild som följer av uppsatsens andra syfte är således även att studera hur förändringar i synsättet kring dessa frågor kan förstås utifrån politiska och sociala förändringar i det omgivande samhället. Detta ger i sin tur upphov till följande frågeställning:

- Hur motiverar utredarna bakom nya lagförslag begränsningar i offentlighetsprincipen till förmån för privatliv och integritet?
- Hur förändras utredarnas motiveringar till ovanstående begränsningar över tid?
- Hur kan dessa förändringar förstås utifrån sociala och politiska idéströmningar under tidsperioden?

Genom ovanstående frågeställning vill jag bidra till utökad förståelse av hur staten producerar legitimitet för inskränkningar i demokratiska principer. Vidare är även ett viktigt delmål för uppsatsen att bidra till att kasta nytt ljus över sekretess-lagstiftningen utifrån ett historiskt och arkivvetenskapligt perspektiv.

1.2 Begreppsdefinitioner

I tidigare avsnitt har begreppet sekretess använts utan att en närmare definition av begreppet gjorts. Detta avsnitt kommer därför att belysa några viktiga termer för uppsatsen såsom sekretess, allmän handling, offentlighetsprincipen och rekvisit. De tre första begreppen är emellertid starkt beroende av varandra, varför några bakomliggande faktorer måste presenteras innan sekretess-begreppet definieras. Inledningsvis kan det konstateras att svensk offentlig förvaltning bedrivs inom ramen för olika myndigheter, vilka är uppdelade i tre nivåer: statliga, regionala och kommunala (SKL, 2018). Dessa tre nivåer har gemensamt att de arbetar på uppdrag av medborgarna och att de inom detta arbete ofta producerar *allmänna handlingar*, vilka är de dokument som uppstår under diverse administrativa processer. Vad som utgör en allmän handling regleras i tryckfrihetsförordningen som slår fast att allmänna handlingar kan utgöras av såväl bild som text. I de fall där handlingen existerar på ett annat medie än papper finns det dock ett begränsande rekvisit som slår fast att mediet skall vara möjligt att avläsa med tekniska hjälpmedel. För att en handling skall klassas som allmän måste den vidare vara upprättad, inkommen eller förvarad hos en myndighet (SFS 1949:105 2.kap 2§).

I Sverige har vi ett med internationella mått sett ett relativt unikt system där huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Detta system kallas för *offentlighetsprincipen* och garanterar på så sätt att alla svenska medborgare kan begära ut allmänna handlingar i syfte att följa upp det offentligas verksamhet (Region Halland, 2017). Denna princip skyddas även av ett anonymitetsskydd, där myndigheten inte får göra efterforskningar kring vem som begärt ut handlingen eller syftet med begäran (SFS 1949:105 2.kap 14§). I praktiken innebär detta även att medborgarskap inte är en förutsättning för att ta del av allmänna handlingar.

Det existerar dock ett undantag till offentlighetsprincipen, vilket utgörs av den sekretess som för närvarande regleras i bl.a. *offentlighets- och sekretesslagen*. Detta begrepp innebär att offentlighetsprincipen kan åsidosättas till förmån för att skydda personer eller det allmännas intresse. Den förstnämnda kategorin, som även denna uppsatsen behandlar, utgörs i modern lagstiftning av exempelvis uppgifter om hälsotillstånd, sexualliv samt ekonomiska eller personliga förhållanden. Den andra kategorin, som skyddar det allmännas intresse, utgörs här av handlingar som exempelvis kan beröra rikets försvar, utrikespolitik, brottsbekämpning eller ekonomiska intressen. När en allmän handling innehåller information av dessa slag kan den

sekretessbeläggas vilket innebär att handlingen inte längre är tillgänglig för offentligheten, utan istället undantas från offentlighetsprincipen (Sterzel, 2018).

Det kan även tilläggas att det enbart är allmänna arkiv som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen eller tryckfrihetsförordningen. Med allmänna arkiv åsyftas här arkiv som utgörs av de handlingar som den svenska staten eller dess kommuner och landsting producerar. Enskilda arkivbildare såsom folkrörelser eller privata företag kan dock välja att ha en offentlig insyn i sina arkiv men de har ingen skyldighet att följa de regler som finns i arkivlagen och tryckfrihetsförordningen (Arkiv400, 2018). Ur ett arkivvetenskapligt perspektiv innebär detta att uppsatsen primärt är relevant för det allmänna arkivväsendet.

Ett annat begrepp som förekommer i uppsatsens analysdel är *rekvisit*. Detta begrepp är en juridisk term som något förenklat bäst kan beskrivas som villkor eller kriterium i en lag, vilka reglerar huruvida en lag skall vara tillämplig eller ej. För att en lag skall vara tillämplig krävs det att en given situation uppfyller dessa villkor eller kriterier (Avtal24, 2018).

1.3 Om uppsatsens disposition

Föregående avsnitt har berört uppsatsens övergripande frågeställningar samt dess begreppsapparat. Detta avsnitt tillsammans med valet av tidsperiod och avgränsningar samt uppsatsens relevans i en arkivvetenskaplig och samhällrelig kontext utgör uppsatsens första kapitel. I nästföljande kapitel presenteras tidigare forskning ur några olika perspektiv och i uppsatsens tredje kapitel presenteras valet av teori. Uppsatsens fjärde kapitel behandlar uppsatsens metod, källmaterial samt etiska avgränsningar innan analysen presenteras i kapitel fem. Efter detta tar uppsatsen sjätte och sista kapitel vid, där resultaten från undersökningen presenteras samt förslag till vidare forskning.

1.4 Val av tidsperiod och avgränsningar

Tidigare i uppsatsen har begreppet sekretess presenteras såsom det för närvarande gäller. Det svenska sekretessbegreppet har dock en lång historia som inleddes år 1627 när riksdagens första utskott etablerades under namnet *sekreta utskottet*. Detta namn kommer ifrån att utskottet arbetade med frågor som rörde utrikespolitik och krigsföring, vilket medförde att medlemmarna var tvungna att avge ett tystnadslöfte och namnet kommer alltså ifrån att medlemmarna var tvungna att verka i sekret (hemlighet) (NE 2018A).

Under de kommande åren befästes sekretessen alltmer inom statsmakten och det var först med 1766 års tryckfrihetsförordning som offentlighetsprincipen såg dagens ljus. Detta innebar en övergång till att huvudregeln inom svensk statsförvaltning skulle vara öppenhet snarare än sekretess. Ursprungligen reglerades sekretess-bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen fram till 1930-talet, när den första moderna sekretesslagen trädde fram (SOU 1935:15 1935, s.9).

Trots att sekretess blev ett eget rättsområde först på 1930-talet existerar det likväl ett förarbete som anknyter till frågan från 1927. Detta förarbete var den första moderna utredningen på området och utgör därmed uppsatsens startpunkt. Uppsatsen följer sedan de större förändringarna i sekretesslagen fram till 2010 när nuvarande offentlighets- och sekretesslagen (OSL) träder i kraft.

Vidare kommer jag i denna undersökning att fokusera på förarbetena till lagen, vilket här utgörs av Statens Offentliga Utredningar. Detta innebär att studien framförallt fokuserar på de

tankegångar som styrt utformande av lagen snarare än hur dessa tankegångar övergått till rättslig praxis i Högsta förvaltningsdomstolen. Denna avgränsning bör främst förstås som att studiens huvudsakliga syfte är att studera tankegångarna bakom lagen och hur dessa kan förstås ur ett politisk-historiskt perspektiv snarare än en omfattande rättshistorisk undersökning.

1.5 Uppsatsens relevans i en samhällelig och arkivvetenskaplig kontext

Ett sätt att förstå varför frågan om sekretess är relevant för arkivvetenskapen är utifrån Staffans Smedbergs kapitel *Sverige* i boken *Det globala minnet* från 2012 där Smedberg beskriver hur det svenska arkivväsendet förändrats sedan medeltiden. Den utveckling Smedberg skisserar kan grovt sett sägas bestå av en ökad demokratisering där arkiven gått från att ursprungligen ha varit ett redskap för maktutövning till att idag ha ett allt större demokratiskt ansvar (Smedberg 2012, s.258)

Denna övergång märks även i det uppdrag som den svenska arkivsektorn ges i 1991 års arkivlag, där 3§ slår fast att arkiven bland annat skall bidra till en säker rättsskipning samt säkra allmänhetens del att ta rätt av allmänna handlingar (Arkivlag 1990:782 3§). Sekretessen utgör dock en begränsning i rätten av att ta del av allmänna handlingar och går i det närmaste att betrakta som en inskränkning i tryckfrihetsförordningen. Trots att detta ger upphov till en konflikt inom arkivväsendet har det med dagens mått genomförts få större undersökningar av hur sekretesslagen har utformats och vilka effekter den haft på exempelvis arkivpedagogiken. Vidare har arkivvetare såsom Fredrik Skott beskrivit att de handlingar som på olika sätt kan anses spegla samhällets skuggsidor är de sekretessbelagda, vilket givetvis påverkar vilken bild av Sverige som arkivinstitutionerna kan förmedla (Skott 2014, s.58-59). Denna uppsats ämnar att åtminstone delvis komplettera denna forskningslucka genom att visa hur tankegångarna kring sekretesslagen gått. Genom detta ges även nya perspektiv på hur handlingar vars sekretessgräns gått ut eventuellt kan användas inom den dagliga verksamheten vid arkivinstitutionerna.

En sista faktor kring studiens relevans ur ett arkivvetenskapligt perspektiv är det faktum att det under senare år har påbörjats en hel del forskning rörande sekretess och dess påverkan på arkiven. Här kan bland annat arkivvetaren och historikern Samuel Edquists projekt *Hemligstämpla eller utplåna? Arkivbildningen och den personliga integritet i Sverige 1900-2015* nämnas, vilket påbörjades hösten 2016. Detta projekt berör spänningen mellan det som ofta kallas för etisk gallring (d.v.s. att förstöra dokument av hänsyn till den personliga integriteten) och offentlighetsprincipen (Uppsala Universitet, 2016).

Utöver Edquists projekt har det under några års tid även bedrivits ett projekt finansierat av vetenskapliga rådet vid Södertörns Högskola som bär namnet *Privacy, the hidden aspect of Swedish democracy. A legal and historical investigation about balancing openness and privacy in Sweden* vilket hitintills har resulterat i ett par artiklar rörande arkiv och öppenhet författade av historikern Anna Rosengren (Södertörns högskola 2018). I ett ABM-perspektiv innebär detta att min uppsats kan skrivas in i en kontext av flera pågående projekt, vilket öppnar upp för en stark samtidsrelevans. Det bör här även påtalas att det vid Köpenhamns universitet nyligen öppnat ett tvärvetenskapligt center vid namn *Center for privacy studies* som studerar begreppen privat och offentligt ur idé- och rättshistoriska perspektiv (Copenhagen University, 2017).

På ett samhällsligt plan är studien relevant på två olika sätt. För det första existerar det idag relativt stora diskussioner kring vad som ska bevaras utifrån integritetsbaserade resonemang. Ett exempel på en sådan debatt är frågan om datalagring som på nytt fått fart efter EU-domstolens beslut i december 2016 som slog fast att datalagring, även i brottsbekämpande syfte, strider mot rätten till privatliv (Europaportalen 2016). Genom min studie vill jag visa att diskussioner rörande integritet och lagring av uppgifter har existerat under lång tid. Vidare hoppas jag även att denna uppsats kan bidra till att öka förståelsen för hur lagstiftaren historiskt sett betraktat privatliv och integritet.

I teori-avsnittet kommer en koppling till begreppet legitimitet göras och hur debatten om integritetskänsliga uppgifter även kan förstås i en demokratisk kontext. Denna aspekt bidrar till att skapa en förståelse för hur den svenska staten historiskt sett löst svåra demokratiska frågor, som nu återigen aktualiserats. Vidare bidrar denna tolkning även till angränsande fält, såsom sociologi och statsvetenskap, då liknande problematiker ofta undersöks med hänseende på exempelvis skapandet av policys.

2. Tidigare forskning - en introduktion till samhällets två sfärer

I tidigare avsnitt har begrepp som privat, offentligt och integritet använts utan att ha satts in i en vetenskaplig kontext. I detta avsnitt kommer tre former av tidigare forskning som på olika sätt relaterar till denna tematik presenteras. Först kommer en diskussion kring begreppen privat och offentligt att presenteras utifrån ett filosofisk-historisk perspektiv. I avsnitten därefter följer en redogörelse för tre större teorier kring de funktioner som privatlivet fyller i det västerländska samhället. Kapitlet avslutas sedan med en genomgång av juridisk forskning kring sekretess samt arkivvetenskaplig forskning på området.

Låt oss därför börja med idén kring samhällets två sfärer, den privata respektive offentliga. Denna idé beskrevs först för 2600 år sedan, i antikens Grekland, av filosofen Aristoteles. Bland de många idéer Aristoteles förde fram existerade en tanke kring att livet kunde uppdelas i två skilda områden. Den offentliga sfären som kännetecknades av livet i städerna och den politiska arenan. På ett annat plan existerade det enligt Aristoteles även en privat sfär, som framförallt kännetecknas av hemmet (DeCew, 2018).

Aristoteles uppdelning av livet i två sfärer har genom seklerna levt kvar och en rad olika filosofer har försökt förstå hur den privata sfären genom seklerna har förändrats. Bland dessa filosofer återfinns exempelvis den tyske filosofen Norbert Elias som under 1900-talets första hälft publicerade två betydelsefulla böcker, *Sedernas historia* (1939) respektive *Från svärdet till plikten* (1939), på området. I dessa verk studerade Elias hur normer kring uppförande i det offentliga rummet förändrats från medeltiden till 1800-talets slut.

I verken gör Elias gällande att det från slutet av medeltiden trädde fram ett samhälle där individer i allt högre grad kom att bli ömsesidigt beroende av varandra. Denna form av beroende ställde enligt Elias nya krav på att individen kunde föra sig i det offentliga rummet, vilket medförde att vissa normbrytande beteenden inte fick förevisas offentligt. Enligt Elias innebar denna förändring att begrepp som *skuld* och *skam* blev allt viktigare inom den västerländska kulturen. Denna form av skambeläggande och sociala sanktioner när någon bröt mot de stränga sociala koderna bidrog således till att många beteende och åsikter försköts in i den nya privata sfären (Menell 1990, s.101-102).

Elias var bland de första filosoferna att undersöka framväxten av samhällets sfärer utifrån ett historiskt perspektiv. Under de senaste decennierna har dock denna forskningsfråga kommit att påverka en rad olika vetenskaper och ett särskilt tongivande fält är socialpsykologin. Bland annat Stephen Margulis (2011) gör gällande att det från 1960-talet och framåt går att urskilja tre teoretiska strömningar inom detta område, vilka presenteras i nästa avsnitt.

2.1 Moderna teorier kring privatliv

I sin artikel ”Three theories on privacy” från 2011 beskriver Margulis hur det sedan 1960-talet utkristalliserats tre särskilt tongivande teoretiska strömningar rörande privatliv. Den första av dessa lanserades år 1967 av psykologen Alan Westin och denna teoribildning behandlar framförallt vilken funktion privatliv och integritet intar i det västerländska samhället.

Inom sin forskning lyfter Westin fram fyra olika kategorier av privatliv: *avskildhet*, *intimitet*, *anonymitet* och *reservering*. Det första begreppet kan här förstås som friheten från att vara observerad av samhället medan intimitetsbegreppet kan förstås som att vissa personer ges tillträde till en individs privata sfär. Anonymiteten innebär att individen har möjlighet att vara anonym på publika platser. Reserveringsbegrepp är här kanske det mest komplexa, då det framförallt behandlar individens rätt att få sitt behov av privatliv tillgodosett av andra (Margulis 2011, s.10-11).

Dessa olika aspekter av privatliv fyller några olika funktioner. För det första innebär de att individen ökar sin *autonomi* och därmed minskar andras inflytande över den egna personen. Vidare skapar även den privata zonen en *emotionell avlastningszon* där individen fullt ut kan vara sig själv. Slutgiltigen skyddar privatliv även individen från att andra personer ska ta del av intima detaljer kring personen utan dess godkännande (Margulis 2011 s.11).

Margulis framhåller i sin artikel att Westin är den mest inflytelserika forskaren kring hur privatliv kan förstås i det moderna samhället. Westins teorier har enligt Margulis även kraftigt influerat en annan betydelsefull forskare, nämligen Irwin Altmans och dennes teorier kring interpersonell kommunikation och privatliv. Altmans syn på integritet och privatliv skiljer sig även delvis från Westin då Altman utgår från att skapandet av den privata sfären görs i syfte att begränsa andras tillgång till den egna personen. Något förenklat kan detta förstås som att privatlivet i grund och botten kretsar kring vilken information vi delar med oss av till andra. Altman betonar även att idéer om privatliv förekommer i de flesta kulturer men att innebörden i begreppet fluktuerar på såväl ett kulturellt som tidsmässigt plan (Margulis s.11-12).

Den senaste större teoribildningen som relaterar till privatliv är enligt Margulis kommunikationsvetaren Sandra Petronis teori från 2003. Denna teoribildning bär starka likheter med Westin och Altmans teoribildningar men lyfter även fram ett dialektiskt förhållande mellan *hemlig* respektive *offentlig* information. Inom denna teori spelar begreppet *privacy rules* även stor roll, eftersom samhället enligt Petroni har en serie bestämda normer kring hur individer hanterar företeelser som kan anses vara privata. Det bör även här betonas att Petroni anser att dessa normer varierar från samhälle till samhälle (Margulis 2011, s.13).

2.2 Från det abstrakta till det konkreta: juridisk forskning om integritet

I föregående avsnitt har framväxten av en privat sfär inom den moderna europeiska kulturen samt de funktioner denna sfär fyller presenterats utifrån några olika viktiga teoretiker. Dessa

aspekter har givetvis medfört att rätten till privatliv kommit att regleras även på en samhällelig nivå, från EUs deklARATION om de mänskliga rättigheterna till mer direkt sekretesslagstiftning.

I svensk juridisk forskning har det under de senaste åren publicerats en rad artiklar som berör rätten till privatliv inom dokumenthantering. Ett sådant exempel är juristen Elisabeth Rynnings artikel "Privatlivet och forskningen" från 2009 vilken beskriver ett flertal olika aspekter av sekretesslagen. I detta avsnitt kommer särskilt två av dessa beskrivas, nämligen bakgrunden till varför en sådan lag behövs samt hur denna lag på olika sätt är svårförståelig för den enskilde.

Rynning utgår i sin artikel från att samhället på olika sätt ständigt hanterar uppgifter som kan skada den enskilde ifall de läcker ut. Artikeln har inga konkreta exempel på vad sådana uppgifter skulle bestå av men däremot menar Rynning att en felaktig dokumenthantering kan leda till stora skador för den enskilde. Rynning gör här bland annat gällande att vissa uppgifter allvarligt kan skada den enskildes ställning i samhället och att det således existerar ett stort behov inom juridiken av att skydda den enskildes rätt till privatliv (Rynning 2009, s.567-568).

Inom uppgiftslämnandet spelar enligt författaren begreppet *integritetsintrång* en stor roll. Detta begrepp har primärt två olika dimensioner. För det första menar Rynning att insamlandet av känsliga data i exempelvis forskningssyfte i sig kan utgöra ett integritetsintrång. Denna aspekt menar dock Rynning är relativt sekundär, eftersom att det som de allra flesta oroar sig för är att obehöriga på något sätt skall ta del av den information som de inte väljer att delge offentligt. Enligt författaren är det dock ofta svårt för individen att överblicka hur informationen kan användas i framtiden, eftersom sekretesslagen är svåröverskådligt (Rynning 2009, s.584).

Att lagstiftningen är komplex och inte alltid kan skydda individen fullt ut är även en aspekt som aktualiserats i den så kallade Gillbergs-affären som analyserats av juristen Jane Riechel. I artikel "Gillberg v Sweden - forskningsmaterialet i allmänhetens tjänst" (2012) tolkar Riechel EU-domstolens dom i denna fråga, som framförallt berörde den enskildes integritet i relation till behovet av offentlig insyn i forskning.

Gillberg-affären var en svensk rättsprocess som spände över lite drygt ett decennium. Ursprunget till processen var att forskaren i medicin Christopher Gillberg under lite drygt femton år genomförde en longitudinell studie av ungdomar med ADHD. I samband med studien lovade Gillberg ungdomarna och deras föräldrar att aldrig röja deras identitet eller uppgifter. När Gillbergs studie blev färdig begärdes dock resultatet ut av två forskare i sociologi respektive medicin för att studera det empiriska underlaget, vilket Gillberg nekade med följden att frågan drevs hela vägen upp i EU-domstolen (Riechel 2012, s.923).

Våren 2012 kom EU-domstolens avgörande som slog fast att Gillberg hade en skyldighet att lämna ut uppgifterna. Detta domslut menar Riechel kan tolkas på två olika sätt. För det första gör det gällande att det nuvarande rättsläget bör förstås som att individens integritet i vissa fall kan undantas till förmån för samhällets behov av insyn i exempelvis forskning. Vidare gör författaren även gällande att sekretess-lagen inte är särskilt stark när det kommer till att skydda den enskildes integritet eftersom att många uppgifter kan lämnas ut och exempelvis nätpubliceras ifall det på förhand anonymiserats (Riechel 2012, s.927).

2.3 Vidare mot den arkivvetenskaplig forskningen

Av föregående avsnitt kan vi utläsa att sekretesslagen på många sätt är komplex och rymmer flera olika dimensioner. Trots detta existerar det idag relativt lite forskning om sekretessens

påverkan på arkivväsendets och dess demokratiska uppdrag. Ur ett arkivvetenskapligt perspektiv har dock ett fåtal artiklar presenterats, vilka kommer att beröras i detta avsnitt.

Ett exempel på en arkivvetenskaplig studie som berör frågan om arkiv och privatliv är Samuel Edquists artikel ”Ethical destruction” från 2017. I denna artikel studerar Edquist diskussionerna i riksdagen inför en ny lag om gallringsplikt av socialakter under 1970-talet. Denna diskussion härrörde sig enligt Edquist framförallt från en medvetenhet kring att individer som sökte samhällets stöd ofta var tvungna att lämna ifrån sig starkt privat information som även stundtals kunde vara direkt skadlig för den enskilde ifall den kom ut. Detta medförde enligt Edquist att det inom ramen för den nya sociallagstiftningen trädde fram ett perspektiv med utgångspunkt i begreppet *den enskildes integritet*, som på olika sätt blev betydelsefullt i utformandet av lagen (Edquist 2017, s.11-18).

Beslutet att gallra handlingar av hänsyn till den enskilde var dock kontroversiellt och i studien identifierade Edquist två olika tankeströmningar kring frågan om gallring eller bevarande. Den första tankeströmningen argumenterade för en gallring i enlighet med behovet av att skydda den enskildes integritet. Vidare betonade detta läger även vikten av att gallra som ett sätt att hålla nere kostnaderna för arkiven (Edquist 2017, s.26). Å andra sidan återfanns det enligt Edquist även tankeströmningar mot att gallra som primärt utgick från tre olika förhållningssätt.

Det första förhållningssättet var idén av att gallring omöjliggjorde den enskildes rätt att ta del av handlingar som rörde den egna personen. Det skulle således bli omöjligt för såväl privatpersoner som media att hålla beslutsfattare ansvariga. Utöver detta återfanns det även en tanke kring att socialakterna ansågs utgöra ett kulturarv som var viktigt att bevara för framtida generationer. Slutgiltligen fanns det även en farhåga kring att gallringen kunde medföra att framtida forskning skulle lida men (Edquist 2017, s.26).

Med vissa undantag (den s.k. 5-15-25 regeln)¹ vann dock sidan som förespråkade gallring, vilket enligt Edquist kan förstås utifrån en ideologisk kontext. Författaren gör här gällande att frågan om gallring på många sätt kan kopplas till en ideologisk föreställning där en uppsättning värderingar om relationen mellan individ och samhälle kopplas ihop. Denna ideologi menar Edquist opererar över hela den politiska skalan vilket medför att idéer om att värna den enskildes integritet på många sätt bör betraktas på samma sätt som exempelvis idén om nationalstaten (Edquist 2017, s.30).

Även historikern Anna Rosengren har studerat lagstiftning och rätten till privatliv ur ett arkivvetenskapligt perspektiv. I artikeln ”Openess, privacy and the archive” från 2016 studerar Rosengren hur idéer om den enskildes integritet och rätt till privatliv uttrycks i förarbetena kring arkivlagen från 1991 samt förändringarna i den samma 2004 (Rosengren 2016, s.3).

I artikeln argumenterar Rosengren för att begrepp som integritet och rätt till privatliv i hög grad spelat en underordnad roll i utformandet av arkivlagen. Denna underordning förklarar författaren delvis med det faktum att Sverige har en lång historia av öppenhet och att det för lagstiftaren ofta är svårt att tänka utanför idéer om öppenhet. Enligt Rosengren är den svenska debatten på många sätt unik eftersom andra länder som historiskt sett haft en mindre öppen dokumenthantering ofta tagit hänsyn till den enskildes integritet i betydligt högre grad (Rosengren 2016, s.37).

¹ Den så kallade 5-15-25-regeln innebär en kompromiss där personer födda den femte, femtonde eller tjugofemtes akter bevaras för forskningens behov (Malmö Stad, 2011).

Rosengren och Edquists artiklar behandlar uteslutande den lagstadgade sekretessen. Inom arkivväsendet existerar det dock även en form av frivillig sekretess som beskrivits av arkivarien Fredrik Skott i en artikel från 2014. Denna artikel har utöver diskussioner om sekretess även en historiedidaktisk dimension.

I texten ”Finns den på nätet?” lyfter Skott fram hur det under 1900-talets början växte fram en form av löftessekretess vid traditionsarkiven i Sverige vilket i hög grad berodde dessa arkivs uppdrag, vilket var att bevara allmogens historia. Ett sätt att bevara denna historia var enligt Skott att samla in intervjumaterial och svar på frågelistor vilket dock var en svår uppgift om inte informanterna garanterades någon form av skydd. Som en följd av detta uppstod löftessekretessen, vilket kortfattat kan beskrivas som att arkivarien avgav ett löfte om att aldrig sprida uppgifterna vidare (Skott 2014, s.52-56).

Denna form av sekretess har dock på senare tid kommit att bli problematisk ur två avseenden. För det första menar Skott att de uppgifter som lämnades ofta kunde vara känslig för människor i deras samtid men att uppgifterna idag kan betraktas som relativt harmlösa. Exempel på sådana uppgifter är att någon trodde på tomten eller annan bondetro. Samtidigt existerar det dock inom materialet även uppgifter som in i våra dagar kan anses vara känsliga för efterlevande såsom exempelvis berättelser om alkoholmissbruk (Skott 2014, s.56).

Enligt Skott uppstår det här två former av problematik. Den första är den rent etiska i att publicera material som samlats in mot löften om att aldrig spridas vidare. Utöver detta tillkommer det även en dimension av historiebruk. Denna dimension består framförallt av att det material som samlades in mot löften om sekretess ofta omfattar berättelser om samhällets baksidor. Att inte publicera detta material på internet medför enligt Skott därför en risk för att framställa det förflutna som långt mer harmoniskt än vad det faktiskt var (Skott 2014, s.56-61).

Ytterligare en författare som har undersökt frågan om privatliv och arkiv är arkivvetaren Pekka Henttonen (2017) som i sin artikel ”Privacy as an archival problem and solution” gör gällande att digitaliseringen har medfört en rad konsekvenser för möjligheterna att värna den enskildes privatliv. Här menar Henttonen bl.a. att de flesta västerländska regeringar idag samlar in mer information om dess medborgaren än någonsin, samtidigt som denna information även tenderar att användas i andra sammanhang och kontexter än det ursprungliga syftet gjort gällande. Vidare menar Henttonen även att den senaste tidens utveckling av informationssystem har medfört att det privata i det offentliga har minskat eftersom det genom databehandling går att kartlägga offentliga beteenden på helt nya sätt (Henttonen 2017, s.286-288).

I artikeln gör Henttonen gällande att samhället som helhet primärt fortfarande kan skydda individen genom fem olika strategier. Den första beskrivs som att informationsinhämtning kan begränsas genom att enbart nödvändig information inhämtas. Ett annat sätt är att utarbeta tydliga policys kring vilken information som inhämtas om individen och vidare ge individen möjligheten att få informationen förstörd. I relation till detta beskrivs även den tredje formen av informationshantering, som bär viss anknytning till gallringsresonemangen i Edquists (2017) artikel, där information skall förstöras tämligen omedelbart efter att den inte längre behövs. Ytterligare en möjlighet är att all information sparas men i anonym form, vilket gör det omöjligt att knyta den till en individ. Den sista åtgärden Henttonen beskriver är *safe haven approach* i vilket man utarbetar säkra system som bevarar informationen utan möjlighet att sprida den vidare tills dess att det är önskvärt (Henttonen 2017, s.289-295).

I artikeln når Hentonnen ingen tydlig slutsats kring vilket av alternativen som är mest önskvärt. Istället betonar Hentonnen att det på en övergripande nivå måste skapas en medvetenhet kring hur digitaliseringen påverkar individens rätt till privatliv och författaren gör även gällande att exempelvis EU-lagstiftning kan vara ett viktigt verktyg för att utarbeta ett starkare skydd (Hentonnen 2017, s.300). Denna artikel är framförallt relevant för uppsatsen på så sätt att den visar att frågan om privatliv alltmer kommit att lyftas i takt med att digitaliseringen fått påverkan på arkiv-sektorn. Vidare visar den även på att det idag behövs utökade studier kring privatliv och arkiv, vilket är en viktig utgångspunkt för denna uppsats.

2.4 Sammanfattning av forskningsläget

I föregående avsnitt har forskningsläget presenteras utifrån samhällsvetenskapliga, juridiska och arkivvetenskapliga perspektiv. Genom den första kategorin av forskning kan vi förstå att forskning rörande konceptet privatliv har långa anor inom västerländsk filosofi. Vidare har denna kategori även syftat till att förklara varför integritet och rätten till privatliv är viktigt för den enskilda individen.

Det juridiska perspektivet har här fokuserat på två fenomen. För det första har Rynnings artikel (2009) varför det existerar ett behov av lagstiftning kring privatliv även inom dokumenthantering. Vidare har artikeln även lyft fram hur rättsområdet som sådant kan vara svårtolkat av den enskilda individen. Utöver detta har Riechels artikel (2012) visat på hur förhållandet mellan det allmännas behov av insyn kan tillskrivas en överordnad roll i förhållande till den enskildes rätt till integritet.

I avsnittet om den arkivvetenskapliga forskningen har några huvudsakliga perspektiv kring sekretesslagen presenterats. Skotts (2011) artikel visar att det finns ett stort behov av att diskutera sekretessen och dess konsekvenser för det historie-didaktiska arbetet vid landets arkivinstitutioner. Vidare har även Edquists artikel (2017) visat att frågan om sekretess kan och bör förstås i ett historiskt perspektiv samt utifrån ett mer idéanalytiskt resonemang. Denna aspekt vägs även in i Rosengrens (2017) artikel, som gör gällande att frågan om sekretess och offentlighet ofta inneburit stora svårigheter för lagstiftaren.

Överlag visar såväl den tidigare forskning som redovisats samt de nu pågående projekten på en trend där studier av sekretesslagen troligtvis kommer att bli viktig gren inom arkivvetenskapen under kommande år. Vidare visar även forskningsläget att det idag hanteras betydligt mer integritetskänslig information än tidigare och att denna informationshantering påverkar arkivväsendet på en rad olika sätt, där såväl nya etiska som juridiska frågor uppkommer. Samtidigt visar även avsaknaden av litteratur att området som sådant i dagsläget är outforskat, vilket är en kunskapslucka denna uppsats kan bidra till att fylla. Innan analysen påbörjas måste dock några ytterligare aspekter såsom teori, metod och källmaterial presenteras.

3. Teori – begreppen rättssäkerhet och legitimitet

I avsnittet som berörde uppsatsens avgränsningar konstaterades att sekretessen har en lång historia inom svensk statsförvaltning. Enligt exempelvis Rynning är det dock en praktik som kommit att breda ut sig under 1900-talet som en följd av att staten har kommit att hantera en betydligt högre andel integritetskänslig information än tidigare (Rynning 2006, s.596). Detta har i sin tur lett till att sekretesslagstiftningen kritiserats av bland annat journalistförbundet som

gör gällande att offentlighetens insyn kraftigt begränsats och att därmed såväl rättssäkerheten som demokratin riskerar att urholkas (SOU 2003:99, s.20-23).

I min mening kan denna diskussion förstås som en konflikt mellan två olika rättigheter, nämligen offentlighetens rätt till insyn kontra individens rätt till integritet och privatliv. Mer konkret kan denna konflikt sägas utgöras av två olika dimensioner av begreppet *rättssäkerhet* där den första dimensionen utgörs av medborgarnas rätt att följa upp statens beslutsfattning (SOU 2004:75, s.95). En annan dimension av rättssäkerhet är emellertid att individen skall kunna söka stöd från samhället utan risk för repressalier från andra medborgare och därmed existerar även en dimension av rättssäkerhet som kretsar kring att skydda individer från varandra (Avtal24, 2018B). I det material som presenteras i analys-delen förekommer båda dessa dimensioner av rättssäkerhet. Emellertid varierar statens syn på begreppet kraftigt över tid och som ett sätt att förstå utvecklingen av sekretesslagen kommer därför den amerikanske filosofen John Rawls rättssäkerhetsbegrepp användas som ett teoretiskt ramverk.

Sekretess-lagstiftningen ger dock även upphov till en annan spänning inom den svenska staten. Denna spänning utgörs primärt av att offentlighetsprincipen betraktas som en förutsättning för demokratin (Burman, 2014) och att den som vill begränsa offentlighetsprincipen därmed även riskerar att framstå som villig att begränsa demokratin. Som ett sätt att förstå hur lagstiftaren löser denna problematik kommer därför begreppet legitimitet användas som ytterligare ett analytiskt redskap. Detta eftersom en rad teoretiker påpekat att människor ofta kan tolerera inskränkningar i sina fri- och rättigheter, förutsatt att lagstiftningen framstår som legitim (Beetham 2013, s.x-xii). Med detta i beaktande har därför David Beethams teoribildning kring legitimitets-begreppet valts som ett komplement till Rawls rättsteorier.

Innan Rawls teoribildning presenteras bör även teorins relevans till uppsatsens frågeställning preciseras något. En tydlig aspekt i frågeställningen är nämligen hur lagstiftaren på olika sätt motiverar begränsningar i offentlighetsprincipen till förmån för individens rätt till privatliv. Denna fråga kan delvis även betraktas som en avvägning mellan dels rättssäkerhetens två dimensioner men motiveringen i sig är även nödvändig för att uppnå legitimitet. Genom valet av dessa två teorier hoppas jag därför öka fokus på denna del av frågeställningen och syftet.

3.1 Rawls rättssäkerhetsbegrepp

I föregående avsnitt presenterades ett resonemang som i korthet gick ut på att uppsatsen vilar på två teoretiker, David Beetham och John Rawls. Den sistnämnda är en av vår tids mest namnkunniga politiska filosofer som opererat över en rad olika områden. Av särskilt intresse för denna uppsats är emellertid Rawls rättssäkerhetsbegrepp, vilket först presenterades i boken *A theory of justice* (1971). Rawls själv kallar detta begrepp för *Rule of Law* vilket sedan 1960-talet översatts till rättssäkerhet (Schmidt & Ströholm 1965, s.26).

Inledningsvis kan det konstateras att Rawls rättssäkerhetsbegrepp är starkt förbundet med begreppen rättssystem, samhälle och frihet. I *A theory of justice* utgår Rawls från att ett juridiskt system tas fram i en rationell anda för att reglera hur individer uppför sig gentemot varandra och som ett ramverk kring social samverkan. Detta ramverk är i sin tur avgörande för att människor skall känna tillit till varandra och staten, inte minst eftersom att det medför rätten att klaga när någons rättigheter kränkts (Rawls 1999, s.207).

Alla rättssystem är enligt Rawls dock inte rättssäkra per se. En viktig utgångspunkt för Rawls är därför begreppet *justice as regularity* (på svenska *rättvisa som regelbundenhet*). Detta

eftersom lagar enligt Rawls blir en del av ett rättssystem så fort de börjar tillämpas men att tillämpningen i sig är sårbar då den utförs av individer som kan agera i olika former av egenintresse. Dessa former av egenintresse kan enligt Rawls utgöras av allt från att en domare är mutad till att dennes objektivitet påverkas av förutfattade meningar. I Rawls mening blir därför ett rättssystem rättssäkert först när det konsekvent och opartiskt tillämpar gällande lagar (Rawls 1999, s.206-207).

Förutom den löpande tillämpningen tillskriver Rawls även stor vikt vid utarbetandet av lagstiftningen. Här menar Rawls bland annat att den viktigaste utgångspunkten i alla rättssystem bör vara att förstärka friheten och att den enda gången frånsteg från denna princip kan tolereras är när den på sikt kan bidra till utökad frihet för den som har det sämst ställt (Rawls 1999, s.213). Rawls betonar även att en lag alltid bör stiftas i utifrån *good faith* (på svenska *god tro*) vilket innebär att lagstiftaren måste vara övertygad om att lagen går att beivra för att lagstiftningen skall uppfattas som rättssäkert. I nära anslutning till detta betonar Rawls även att det måste vara möjligt för individen att efterleva lagen och att samhällets dömande instanser enbart skall få döma individer på konkreta grunder snarare än utifrån att denne har begått en handling som uppfattas som ett brott mot moralen (Rawls 1999, s.208).

Utöver ovanstående betonar Rawls även vikten av att lagändringar måste kommuniceras på ett adekvat sätt till medborgarna för att rättssystemet skall uppfattas som rättssäkert. Med detta menas bland annat att lagarna skall vara lättillgängliga och att individen måste ha möjlighet ta till sig dem. Detta eftersom att en medborgare bör ha möjlighet att vidta åtgärder för att inte bryta mot lagen och därmed löpa risken att bli dömd för okunskap (Rawls 1999, s.208-209).

I ett annat avsnitt presenteras begreppet *due process* (rättvis process) vilket behandlar hur en process skall gå till för att vara möjlig att betrakta som rättssäker. I detta avsnitt betonar Rawls att rättegångar bör vara öppna för allmänheten utan att domarna påverkas av den allmänna opinionen. Vidare menar Rawls även att det skall finnas en klar och tydlig processrättslig grund som efterföljs objektivt. Med detta menas att tillämpningen skall präglas av att lika fall dömes lika och att alla individer skall prövas som likvärdiga (Rawls 1999, s.210).

3.2 Legitimitet – från Rawls till Beetham

Rawls teoribildning relaterar stundtals till begreppet legitimitet. Detta begrepp är i sig relativt svårdefinierat men en förenklad definition är att den som utövar makt måste ha någon form av stöd för sitt anspråk. I de fall där ett sådant stöd existerar godkänner även de underordnad anspråket och i de fall där anspråket fallerar betraktas regimen som illegitim (Blatter, 2017). Inom den politiska filosofin har detta begrepp varit ständigt återkommande och bland annat Max Weber förde fram några aspekter av legitimitet i texten *Politics as vocation* från 1946. I denna text ställer sig Weber frågan varför människor accepterar statens anspråk på våldsmonopol och komplexa hierarkier, vilket Weber besvarar med att anspråket betraktas som legitimt (Weber 1946, s.2).

Enligt Weber skapas legitimitet primärt på tre olika sätt. För det första utgör det förflutna och tradition en tung legitimitetsskapande faktor, vilket till stor del beror på människors oförmåga att ifrågasätta gamla maktinstitutioner. I andra fall kan legitimitet även hämtas från en karismatisk ledare, vilket enligt Weber är vanligt i moderna demokratier. Den sista aspekten, som även är av relevans för denna uppsats, kan staten även hämta legitimitet från legalitet. Detta resonemang kan enklast förstås som att lagar stiftas i vad människor uppfattar som en rationell anda och att de därför är tvungna att följa dem (Weber 1946, s.2-3). I texten går Weber

inte djupare in på legitimitetsskapande men hans grundantagande påverkade en rad olika filosofer, såsom John Rawls som i texten *Political Liberalism* beskriver *The liberal principle of legitimacy*. Den primära idén i detta sammanhang är bland annat att korrekt maktutövning kan få sin legitimitet från att den bygger på idéer som alla medborgare uppfattar som rationella (Rawls 1991, s.137). Denna aspekt är sedan vidareutvecklad i flera led men bygger till stor del på en tanke kring att alla människor i grunden är inriktade på kompromiss och därför ständigt kommer att söka samförstånd i viktiga frågor (Wenar, 2017).

De tankar som föreslås i *Political Liberalism* är i sig inte särskilt inriktade på analys eller såsom samhället faktiskt ser ut, istället rör det sig här om en övergripande tanke kring hur samhället bör organiseras. På grund av detta har jag därför i min uppsats istället valt att utgå ifrån David Beethams legitimitetsteori som först lanserades i boken *The legitimation of power* från 1991. Detta val grundar sig framförallt på att Beethams bok fokuserar på hur legitimitet på olika sätt reproduceras inom en statsförvaltning. Genom detta blir det således möjligt att använda teorin som en konkret analysmodell av legitimitetsskapande processer. Vidare utgår Beetham även stundtals från Rawls, vilket gör att texten kan ses som en vidareutveckling av dennes teorier.

Utgångspunkten i Beethams teoribildning är att legitimitet är en förutsättning för maktutövning. Denna uppfattning kommer bland annat av att alla samhällen har ett behov av att organisera sig på ett sätt som förutsätter maktutövning. Denna organisation ger dock upphov till en komplex över- och underordning som de flesta människor ogillar. Detta leder enligt Beetham till att samhället ställer olika former krav på maktutövaren som denne måste tillmötesgå för att förankra sitt stöd hos befolkningen och uppfattas som legitim (Beetham 2013, s.3-4).

Utifrån denna definition av legitimitet skulle man här kunna tala om en viss samstämmighet mellan Beetham och Weber. Däremot har Beetham flera invändningar mot Weber och menar bland annat att denna har underskattat de bakomliggande faktorerna till hur legitimitet skapas. Beetham skriver bland annat att den Weberianska uppfattningen av legitimitet bygger på antagandet att legitimitet uppstår för att människor uppfattar den som legitim. Detta förhållande instämmer förvisso Beetham i men han menar att Webers analysmodell förbiser *varför* människor upplever den som legitim. Här gör Beetham istället gällande att en auktoritets legitimitet ständigt måste ställas i relation till det omgivande samhällets föreställningsvärldar för att se hur maktutövningen på olika sätt befäster dessa och därmed reproducerar uppfattningen om sig själv som legitimt (Beetham 2013, s.11).

Som ett resultat av detta väljer Beetham att frångå tidigare idéer om legitimitet och väljer istället att utgå från en tredimensionell struktur för att förstå de processer som bidrar till att upprätthålla samhällets över- och underordning. Det bör här även betonas att Beetham understryker att dessa delar är beroende av varandra och att om en av dessa fallerar så faller även auktoritetens maktanspråk (Beetham 2013, s.20). Beetham strukturerar själv upp dessa nivåer enligt följande:

Criteria of legitimacy	Form of non-legitimate power
Conformity to rules (legal validity)	illegitimacy (breach of rules)
Justifiability of rules in terms of shared beliefs	Legitimacy deficit (discrepancy between rules and supporting beliefs, absence of shared beliefs)
Legitimation through expressed consent	delegitimation (withdrawal of consent)

Figur 1 Hämtad ur Beetham 2013 s.20

Dessa tre kategorier kommer i de nästkommande avsnitten att presenteras närmare var för sig men några få anmärkningar kring kategorierna och deras relevans för uppsatsen kan här nämnas kort. Den första kategorin, *legal validity*, påtalar att den som gör anspråk på makt måste tillskans sig den enligt gällande spelregler. Detta innebär att makthavaren inte får lov att agera utanför de legala ramverk som existerar i syfte att skaffa sig makt (Beetham 2013, s.10-20). I en kontext av uppsatsen skulle detta exempelvis förstås genom att makthavaren är medveten om problematiken kring att inskränka offentlighetens insyn i statsapparaten.

Ett sätt för makthavaren att kringgå denna problematik är att visa att inskränkningar i demokratin understöds av kringliggande idéer i samhället, såsom exempelvis idén om rätten till privatliv, och därmed stärka sin legitimitet. Denna del är relevant för uppsatsen på så sätt att den kan förklara varför lagstiftaren väljer att trycka på vissa punkter i det omgivande samhället när lagen utarbetas. Den sista kategorin som anknyter till legitimitet är det faktum att individer på något sätt måste uttrycka sitt samtycke kring lagstiftarens idéer. Ett exempel hur ett tillbakadraget samtycke kan se ut i förarbeten är till exempel att remissinstanserna på olika sätt menar att lagstiftningen är felaktig och därmed drar tillbaka sitt stöd för lagändringen.

Utgångspunkten i Beethams teoribildning är alltså att människor erkänner en auktoritets rätt att utöva makt över dem, dvs att maktutövningen betraktas som legitim. Denna legitimitet är dock som tidigare nämnts villkorad på tre olika sätt där det första berör att maktutövaren först och främst måste spela enligt etablerade regler. Beetham själv delar upp dessa regler i två kategorier där den första kategorin utgörs av informella regler som makthavaren på olika sätt måste förhålla sig till. Vidare existerar det även ett krav på att reglerna ska följa lagen, vilket enligt Beetham ofta är fallet i moderna demokratier där samhället på olika sätt behövt lösa dispyter kring maktutövande i formella regelverk. Dessa formella regelverk behöver dock inte alltid spegla de informella reglerna, vilka existerar i ett samhälle som ett komplext nätverk av normer (Beetham 2013, s.16).

I de fall där en regering inte uppnår legal validitet betraktas den som illegitim. Inledningsvis konstaterar Beetham att sådana fall till exempel kan vara i statskupper eller när makten uttalat bryter mot spelreglerna i form av att gå långt utanför sina legala befogenheter. Beetham menar dock att denna definition i sig kan ha vissa inneboende problem eftersom det oftast är upptill det egna landets rättsvårdande myndigheter att kontrollera att lagstiftningen följs (Beetham 2013, s.16).

I nära anslutning till den legala validiteten existerar enligt Beetham även ett behov av att makten på något sätt ska härröra ur en idé om gemensamma normer och samhällsövergripande uppfattningar. Bland annat måste den som gör anspråk på makten göra det från en position där maktanspråket uppfattas som legitimt men även själva maktutövningen i sig måste anses spegla det omgivande samhällets normer. Denna position ställer enligt Beetham även stora krav på att den som gör anspråk på makt måste uppfattas som kapabel att utöva den (Beetham 2013, s.17).

Utöver detta tillkommer enligt Beetham även ett krav på att maktutövningen sker med beaktande av det omgivande samhällets normer. Med detta menas bland annat att det bland befolkningen måste finnas en bild av att auktoriteten inte enbart företräder sina egna intressen, utan även dess underordnades. Beetham menar även att ett samhälle aldrig uppnår full uniformitet kring vad som kan anses vara gemensamma normer och att exempelvis den lagstiftning som är möjlig att genomföra ständigt är öppet för debatt. Enligt Beetham gör detta att makthavare ständigt måste anpassa sig efter det allmännas intressen för att få möjlighet att genomföra sina förslag. Detta kan bland annat förstås på så sätt att en makthavare förvisso kan

stifta en lag men att denna lag måste ha stöd i den allmänna opinionen för att vara möjligt att upprätthålla. Om fallet inte är så kan det leda till att makthavaren uppfattas som illegitim, vilket på sikt kan leda till att den avsätts (Beetham 2017, s.17).

Den tredje och sista delen av Beethams modell kring legitimitet bygger på att det måste finnas ett samtycke mellan auktoriteten och de underordnade. Enligt Beetham är ett visat samtycke gentemot den som gör anspråk på en maktposition ett starkt villkor för att makthavaren skall betraktas som legitim. Ett exempel på hur samtycke uttrycks kan exempelvis vara att individer röstar i ett val vilket därmed ger legitimitet till den position utifrån vilken makthavarna sedan gör sitt anspråk (Beetham 2013, s.18).

Denna typ av handlingar betecknar Beetham som *action expressive of consent* vilka är viktiga på två sätt. För det första speglar de på sätt och vis att parterna ingår någon form av moraliskt bindande avtal mellan varandra, oavsett om intentionen bakom att rösta är av egenintresse eller för att stärka det allmännas bästa. Vidare spelar handlingen även en ceremoniell roll i moderna demokratier där auktoriteten på en öppen arena tillskrivs legitimitet, vilket försvårar argument från de som väljer att inte delta i handlingen (Beetham 2013, s.17-19).

3.4 Teori - konklusion och en anknytning till ABM-området

I detta kapitel har två teorier med utgångspunkt i rättsfilosofi respektive sociologi presenterats. Att använda denna typ av teorier i en arkivvetenskaplig uppsats kan vid en första anblick te sig som något anmärkningsvärt med bakgrund av att arkivvetenskapen traditionellt sett betraktas som en humanistisk vetenskap.

Denna problematik kan dock bemötas utifrån Elizabeth Shepherds text ”Archival Science” från 2010. I denna artikel menar Shepherd att arkivvetenskapen som akademisk disciplin under de senaste två decennierna kommit att distansera sig från tidigare epokers starka betoning på paleografi och förteckningsarbete. Istället har arkivvetenskapen enligt Shepherd kommit att intressera sig för en lång andra aspekter, såsom exempelvis arkivens roll i samhället. Liknande aspekter har även framhållits av informationsvetaren Idis Güçlü som gör gällande att informationsvetenskapen är ett interdisciplinärt ämne som ständigt plockar in nya influenser från såväl sociologi som statsvetenskap (Güçlü 2012, s.164-165).

Med denna bakgrund av denna utveckling samt att uppsatsen i hög grad kretsar kring arkivjuridik faller det sig som naturligt att luta sig mot politisk filosofi och sociologi. Den politiska filosofin och i synnerhet Rawls teoribildning är även en teoribildning som starkt kommit att påverka den juridiska vetenskapen (Wenar, 2018), vilket öppnar upp ytterligare en dimension kring dess användbarhet. Även begreppet legitimitet är något som under de senaste decennierna kommit att spela en stor roll i informationsvetenskapen, vilket bland annat märks i en rad uppsatser i biblioteks- och informationsvetenskapen.²

Ytterligare en anledning att utgå ifrån begreppet rättssäkerhet kan här göras i form av en relevans för yrkeslivet inom arkiv-sektorn. Enligt fackförbundet SACO tillhör är idag offentlig sektor den vanligaste arbetsgivaren för arkivarier (SACO, 2018) och bland annat i mitt nuvarande arbete som förvaltningsarkivarie ställs stora krav på en medvetenhet kring rättssäkerhet vid exempelvis sekretessprövningar. Genom att utgå ifrån en teoribildning som

² Se här exempelvis Harrisson (2017), Renemark (2011) samt Bengtsson & Truedsson (2007).

anknyter till detta begrepp stärks därmed kopplingen mellan arkivvetenskapen och arkivarien som myndighetsutövare.

Allt som allt talar ovanstående för att användandet av dessa teoribildningar kan användas för en arkivvetenskaplig studie. Vidare öppnar även användandet av dessa teorier även upp för att förstärka den trend som Shepherd (2010) påtalat, där arkivvetenskapen kan bli användbar även för andra humanistiska och samhällsvetenskapliga områden.

4. Metod, val av källmaterial samt etiska ställningstaganden

I detta avsnitt presenteras uppsatsens metodologiska ställningstaganden. Därefter följer även en kortare diskussion om etiska aspekter av undersökningen samt om källmaterialet. Avslutningsvis görs en kortare diskussion kring metodens användbarhet i relation till ABM-sektorn.

4.1 Inledande anmärkningar om metod

Edquist (2011) och Rosengrens (2008) forskning som presenterades i tidigare forskning kännetecknas av kvalitativ metod. Som bl.a. Alvesson & Sköldberg (2005) poängterar i inledningen till boken *Tolkning och Reflektion - vetenskap och kvalitativ metod* är begreppet kvalitativ metod inte enkelt att definiera. En något förenklad version är att kvalitativ metod framförallt behandlar hur forskaren på olika sätt försöker att förstå eller tolka fenomen utifrån den innebörd som det omgivande samhället ger dem (Alvesson & Sköldberg 2005, s.17)

Alvesson & Sköldberg betonar att det inom kvalitativ metod existerar ett flertal olika undermetoder, från fältarbete till diskursanalyser (Alvesson & Sköldberg 2005, s.18). Till grund för denna uppsats föreligger diskursanalys. Som bl.a. statsvetaren Kristina Boréus beskriver existerar det en uppsjö av olika diskursanalytiska skolor, från Foucaults genelogiska arbetsätt till Norman Faircloughs kritiska diskursanalys. Dessa skolor skiljer sig enligt Boréus starkt åt när det kommer till tillvägagångsätt men likväl existerar det några gemensamma utgångspunkter. En gemensam betoning är här exempelvis den socialkonstruktivistiska utgångspunkten, som gör gällande att samhället i första hand är en produkt av hur man talar om olika fenomen samt hur våra föreställningar på olika sätt påverkar vårt sätt att beskriva världen (Boréus s.151, 138).

Som metodologisk utgångspunkt för denna uppsats föreligger de argentisk-brittiska filosoferna Ernesto Laclau & Chantal Mouffes diskursanalytiska metod som utvecklades under mitten av 1980-talet. Valet av denna metod baserar sig främst på uppsatsens syfte och frågeställningar som på olika sätt lyfter fram utredarnas och därmed lagstiftarens tankegångar i utarbetandet av en ny lag och hur det uppstår olika kategorier av information. Denna typ av frågeställningar är enligt Boréus vanliga vid diskursstudier, varför jag upplever diskursanalysen som en fullgod metod för att besvara uppsatsens frågeställning (Boréus 2015, s.138).

Det bör här dock betonas att det inte är givet att Laclau & Mouffes tankegångar kan betraktas som en metod. Bland annat etnologen Gabriella Nilsson beskriver i sin avhandling *Könsmakt eller häxjakt?* (2009) hur det inom humanvetenskaperna länge varit en debatt kring huruvida angreppssättet är en metod eller en teori. Vissa humanistiska forskare har gjort gällande att Laclau & Mouffes texter framförallt intresserat sig för teoriutveckling och att det således

snarare bör röra sig om en teori snarare än metod. Nilsson menar dock att bl.a. diskursteorietikerna Winther-Jørgensen & Philipps har poängterat att skolans begreppsapparat med lite fantasi går att operationalisera som en metod (Nilsson 2009, s.31-32). I denna uppsats ansluter jag mig till Nilssons syn på Laclau & Mouffes angreppssätt, där deras diskursbegrepp kan fungera som en metod, och kommer därför i detta avsnitt att via filosofernas egna verk samt bl.a. Winther-Jørgensen att identifiera några nyckelbegrepp inom metoden. Dessa begrepp kommer sedermera att fungera som ett analytiskt ramverk för undersökningen.

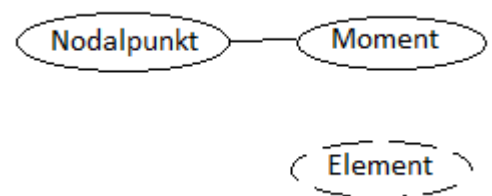
4.2 På väg mot en metod - Om Laclau & Mouffes begreppsapparat

Som tidigare nämnts utgår denna uppsats från Laclau & Mouffes diskursiva angreppssätt som först beskrevs i boken *Hegemonin och den socialistiska strategin* (1985) där författarna presenterade sin syn på diskursbegreppet. I detta avsnitt kommer därför några nyckelbegrepp att presenteras utifrån denna bok och i viss mån även från Jörgen-Winthersen & Philipps (2000) diskursanalytiska standardverk.

Det första begreppet som bör beskrivas inom ramen för detta avsnitt är givetvis diskursbegreppet i sig. Detta begrepp härrör ursprungligen från den franske filosofen Michel Foucaults och dennes arbeten under 1960-talet. Inom denna teoribildning beskrivs diskursen främst som ett rådande tankesystem inom samhället vilket upprätthålls genom en serie språkliga praktiker. I Foucaults teoribildning spelar ord en stor roll och de ord som ofta uppträder inom samma diskurs anses formera diskursen, vilket Foucault själv beskriver som *diskursiva formationer* (Foucault 1969, s.38-39).

I Laclau & Mouffes verk saknas, jämfört med Foucault, en enhetlig definition av diskursbegreppet. För att förstå diskursbegreppet inom denna skola bör istället fokus läggas på hur en diskurs skapas. Bland annat Winther-Jørgensen & Phillips har inom ramen för denna teoribildning valt att använda sig av termen *nodalpunkt* som central i skapandet av en diskurs. Detta begrepp kan kortfattat förstås som ett ord eller nyckelterm kring vilket andra begrepp (tecken) positioner sig kring. Den funktion som nodalpunkten fyller är således den av ett diskursivt nav (Winther-Jørgensen & Philipps 2000, s.32).

De begrepp som positionerar sig kring nodalpunkten delar Laclau & Mouffe i sin tur upp i två kategorier. Den första kategorin benämns som *moment* och är begrepp som på olika sätt har intagit en tydlig position i förhållande till nodalpunkten. Inom en diskurs kan det dock även existera andra begrepp som ännu inte positionerats sig i förhållande till nodalpunkten fullt ut, vilket Laclau & Mouffe beskriver som *element*. I korthet innebär detta att diskursen konstrueras genom att olika tecken låses fast kring en central term. Detta innebär även att en diskurs verkar exkluderande då det främst är *momenten* som definierar diskursen (Laclau & Mouffe 2008, s.188-189).



Figur 2: Diskursens beståndsdelar enligt Laclau & Mouffe (2008)

Ett annat sätt att förstå diskursbegreppet inom Laclau & Mouffes teoribildning är enligt Bergström & Boréus som att diskursen är meningsskapande. Med detta menas att fastlåsningsmoment inom diskursen även bidrar till att fylla *nodalpunkten* med mening (Bergström & Boréus 2015, s.366). Ett liknande resonemang förs även av Laclau & Mouffe som gör gällande att skapandet av diskursen även bidrar till ekvivalenskedjor, vilket innebär att diskursen blir

liktydig med alla begrepp som existerar inom diskursen även om dessa i sig kan vara olika (Laclau & Mouffe 2008, s.188-189).

Laclau & Mouffe utgår i sin text från att diskursen, liksom samhället, är föränderligt. Den mening som tillskrivs en diskurs kan på olika sätt förändras genom vad de själva kallar för *artikulation*. Detta begrepp innebär kortfattat att såväl språkliga som fysiska praktiker går in och tillskriver diskursen en ny mening (Laclau & Mouffe 1985, s.161-162). Detta innebär att Laclau & Mouffe till skillnad från Foucault tillskriver icke-språkliga praktiker en stor roll i skapandet av diskursen.

Det bör här även betonas att Laclau & Mouffe gör gällande att det kan existera flera olika diskurser kring samma begrepp. Detta är kanske mest påtagligt i den politiska sfären, där olika aktörer har olika syn på samhället. Detta innebär att diskursen är i ständig omvandling och att det hela tiden äger rum en *diskursiv kamp* kring vilken mening vissa begrepp skall tillskrivas (Winther-Jørgensen & Philipps 2000, s.36).

Den skissering av uppsatsens metod som presenterats ovan har utgått ifrån Laclau & Mouffes begreppsapparat. En grundläggande tanke är att dessa begrepp på olika sätt kan fylla en funktion av att vara ett analytiskt ramverk för analys-avsnittet. En tanke är här att begrepp såsom sekretess och integritet kan inta funktionen av att vara nodalpunkter. Inom ramen för källmaterialet kommer det i sin tur troligtvis att existera olika sätt att betrakta uppgifter som kan vara skadliga för den enskilde, där vissa begrepp kopplas samman med nodalpunkten. De begrepp som på olika tillskrivs lägre betydelse kan därmed betraktas som element inom diskursen. För ökad tydlighet följer nedan en tabell över de begrepp jag ämnar operationalisera.

Benämning	Innebörd
Nodalpunkt	Det centrala begrepp kring vilket andra tecken positionerar sig.
Element	Ett tecken i diskursen vars innebörd ännu inte slagits fast.
Moment	Ett tecken i diskursen som har en tydlig position i förhållande till nodalpunkten.
Diskurs	Det förhållande mellan nodalpunkten och tecken i det offentliga samtalet.
Ekvivalens respektive differenskedjor	De begrepp som nodalpunkten antingen blir liktydig med eller står i stark kontrast till.
Artikulation	De språkliga och sociala praktiker som bidrar till att fixera elementen och momentens position inom diskursen.
Diskursiv kamp	Pågående förändringar i elementen och momentens position kring nodalpunkten.

Figur 3. Diskursiva begrepp hämtade från Laclau & Mouffe (2008) samt Winther-Jørgensen & Philipps (2000)

I figur 3 visas den begreppsapparat som lyfts fram i Winther-Jørgensen & Philipps (2000) text som särskilt bärande inom Laclau & Mouffes tankegångar. Dessa begrepp kommer i denna uppsats fungera som uppsatsens metodologiska ramverk. En viktig utgång är att Laclau &

Mouffe enligt många teoretiker framförallt betraktade diskursen som hur begrepp eller företeelser fylls med mening (Bergström & Boréus 2015, s.366-373). Utifrån detta perspektiv kommer sekretess-begreppet fungera som ett sådant begrepp som utifrån diskursiva förutsättningar tillskrivs en innebörd.

Ett exempel på hur denna metod kan användas i studien är framförallt att syftet med lagen exempelvis kan vara *att värna privatlivets helgd*, vilket därmed kan anses vara en nodalpunkt i diskursen. De handlingar som sedan sekretessbeläggs inom ramen för denna diskurs kan därmed sägas vara moment i diskursen medans annat material som förekommer men inte sekretessbeläggs kan betraktas som element. Detta eftersom dessa praktiker på olika sätt fyller det ursprungligen nodalpunkten med en innebörd, som därmed även utesluter andra tolkningar av sekretessbegreppet.

Genom att studera hur olika företeelser relaterar till dessa begrepp hoppas jag på att anknyta till uppsatsens frågeställning i fråga om hur utredarna motiverar begränsningar i offentlighetsprincipen. Det bör här även påtalas att ett annat av uppsatsens syften är att studera förändringar över tid vilket diskursanalysen i sig ofta lämpar sig väl för. Detta eftersom varje tidpunkts diskurs ofta har specifika beståndsdelar och en kartläggning av dessa beståndsdelar kan således bidra till att visa en förändring över tid (Bergström & Boréus 2012, s.410).

Avslutningsvis kan det i detta stycke även göras några kommentarer till den kritik som existerar gentemot diskursteori. Bland annat Bergström & Boréus (2012) lyfter i sin text fram två huvudsakliga problem med diskursanalys, nämligen dels det faktum att diskursanalys i sig inte förklarar varför diskursen uppstått och likaså att den även kan vara ytterst tidskrävande (Bergström & Boréus 2012, s.383).

Den första parametern kring att diskursens uppkomst inte förklaras via diskursanalys har jag valt att lösa utifrån en modell som bygger på historisering. Detta innebär att diskursen som sådan sätts in i den historiska kontext som diskursen verkar inom, vilket även starkt relaterar till den sista frågan i uppsatsens frågeställning kring hur förändringar i lagstiftarens syn kan förklaras utefter sociala och politiska faktorer. Den andra parametern som berör att diskursanalysen kan bli extremt tidskrävande har jag här valt att försöka kringgå genom en tydlig avgränsning till en specifik tidsperiod (1927-2010) där det enbart ägt rum fem större utredningar kring sekretesslagen. Vidare tjänar även uppsatsens syfte, vilket är att undersöka hur lagstiftaren satt integritet i relation till demokrati under tidsperioden, som ytterligare en avgränsning då stora del av utredningarna därmed kan avgränsas bort, vilket bidrar till att källmaterialet blir mer lätthanterligt.

4.3 Material - om lagstiftning och statens offentliga utredningar

I inledningen till uppsatsen beskrevs syftet som att studera de tankegångar som existerat inför utarbetandet och förändringar i sekretesslagen, vilket är en frågeställning som passar väl för en diskursanalytisk studie. Denna form av studier är relativt vanliga inom historia och bland annat historikern Stellan Dahlgren har i texten *Det historiska arbetsmaterialet* (1996) beskrivit vilken form av material som kan användas i dylika undersökningar.

Det material som enligt Dahlgren är vanligast för att komma åt tankegångar vid en ny lag är material från den centrala statsmakten. Eftersom denna undersökning kretsar kring 1900-talet blir den givna utgångspunkten förarbeten i form av Statens offentliga Utredningar (SOU) vilka har publicerat regelbundet sedan 1922 (Dahlgren 1996, s.238-239).

En SOU kan något förenklat beskrivas som ett sätt för lagstiftaren att undersöka en aktuell samhällsproblematisering. Dessa utredningar har ofta bakgrund i att regeringen ser ett behov av att lagstifta kring ett fenomen och därför väljer att inleda en utredning. Dessa utredningar bedrivs alltså enligt direktiv från regeringen och syftar till att ge underlag för en ny lag. När utredningen är klar skickas den sedan till ett av riksdagens utskott för att granskas och kommenteras (Regeringen, 2018B). Det bör här också betonas att sekretesslagen har reviderats vid flertalet tillfällen men att det enbart är vid ett fåtal som större förändringar gjorts i lagstiftningen. Genom en sökning bland digitaliserade SOU:er på kungliga bibliotekets hemsida har dessa förändringar lokaliserats till fem nedslagspunkter.³

En viktig aspekt för uppsatsen är dock att de förslag till lagstiftning som presenteras i en SOU inte nödvändigtvis leder till att den slutgiltiga lagtexten fullt ut följer förslaget. Detta eftersom det till syvende och sist är riksdagsledamöterna som väljer att ge bifall eller avslag till en lag. Eftersom uppsatsens huvudsakliga syfte är att undersöka hur den svenska staten betraktat kategorierna privat och offentligt kan denna problematik dock delvis sägas kringgås. Detta eftersom det huvudsakligen är de tankegångar som framkommer i förarbetena som är av intresse för uppsatsen, snarare än den slutgiltiga lagtexten. Vidare kan förekomsten av vissa förslag även visa hur olika remissinstanserna och juridiskt sakkunniga betraktat problematiken, vilket även kan anses sägas spegla en del av den offentliga förvaltningens synsätt på inskränkningar i offentlighetsprincipen.

SOU:er är som tidigare konstaterats relativt vanliga inom historiska studier. Som bl.a. Dahlgren poängterar är det dock ett material som ofta kan vara källkritiskt problematiskt eftersom att människors sanna intentioner sällan träder fram inom ramen för politiska dokument (Dahlgren 1996, s.239). Denna problematik kan dock i viss mån sägas kringgås genom uppsatsens syfte, då detta framförallt relaterar till att studera hur den övergripande diskursen såg ut snarare än hur den enskilda utredaren och lagstiftaren tänkte i utarbetandet av den nya lagen.

Ett annat problem med SOU:er som källmaterial är att de ofta tenderar bli ytterst omfattande. Att ingående analysera samtliga SOU:er och deras underkapitel låter sig därför inte göras inom ramen för uppsatsens tidsram. Istället kommer jag här att arbeta utefter en form av tematisering som innebär att jag fokuserar på de paragrafer som på olika sätt anknyter till privatliv och integritet. Trots risken för att vissa diskussioner utelämnas anser jag att detta är ett adekvat tillvägagångssätt för att få en överblick kring hur diskursen gestaltades. Detta beror i sin tur på att det i dagsläget inte existerar en enhetlig arkivvetenskaplig analys kring sekretesslagen och denna studie kan därför i högre grad fokusera på de övergripande tankegångarna.

4.4 Etiska överväganden i relation till material och metod

I detta kapitel har uppsatsens metodologiska ramverk och det material som studien bygger på presenterats. En viktig fråga blir då vilken form av etiska aspekter som spelar roll för en kvalitativ studie som bygger på offentliga handlingar. I detta avsnitt kommer därför dessa aspekter kortfattat diskuteras.

På Lunds universitets hemsida lyfts etiska riktlinjer fram för forskning. Dessa innebär bl.a. att forskaren har en skyldighet att hantera sitt källmaterial på ett sådant sätt att forskningsresultaten inte förvrängs (Lunds Universitet, 2018). Inom humanistisk forskning existerar det dock ett

³ Dessa fem tillfällen är 1927, 1935, 1966, 1975 samt 2009

flertal olika problem kring att återge en "sann" bild av världen. Bland annat vetenskapsteoretikerna Alvesson & Sköldbberg (2005) gör gällande att den positivism, som fram till 1960-talet varit rådande inom det globala vetenskapssamfundet, under de senaste decennierna frångåtts. Denna utveckling förklarar Alvesson & Sköldbberg genom att det numera existerar en större medvetenhet kring vetenskapens ideologiska karaktär. Vidare menar författarna att kunskap ofta är svårt att frånskilja från den som skapat den och vederbörandes sätt att se på världen (Alvesson & Sköldbberg 2005, s.13-14).

Ovanstående resonemang skulle dragen till sin extrem anses vara underlag för att humanvetenskaperna inte kan producera en objektiv sanning. Inom denna uppsats ämnar jag dock att försöka förebygga denna problematik genom att eftersträva en hög grad av transparens gentemot läsaren. Denna transparens innebär framförallt att synnerligen bärande resonemang i förarbetena kommer att presenteras i form av blockcitat som därefter analyseras med hjälp av uppsatsens analytiska ramverk. På så sätt blir det möjligt för läsaren att själv bilda sig en uppfattning om materialet samt de slutsatser som dras utifrån detsamma.

4.5 Om metoden och källmaterialets relevans för arkivvetenskapen

Liksom i fallet med val av teori kan det vid en första anblick te sig som att denna uppsats vänder sig bort från arkivvetenskapen genom dess förankring i diskursanalytiska tillvägagångssätt. Denna problematik kan dock bemötas utifrån bland annat arkivvetaren Livia Iacovinos artikel "Multi-method interdisciplinary research in archival science" från 2006. I denna artikel gör Iacovinos gällande att arkivvetenskapen under de senaste decennierna kommit att bli alltmer interdisciplinär och därför även kommit att plocka in flertalet nya metoder, där diskursanalysen är en av dem (Iacovino 2006, s.268-269).

Iacovino betonar att arkivvetenskapen som sådan under de senaste decennierna även kommit att intressera sig för de regelverk som styr arkiven (Iacovino 2006, s.268-272) och i viss mån kan denna uppsats även sägas vara resultatet av ett försök att kombinera mer rättsliga och sociologiska termer med arkivvetenskapen. Som tidigare nämnts är detta dock en relativt generell trend, där såväl Edquists pågående forskningsprojekt *Ethical Destruction* som Rosengrens projekt runt privatliv i arkiv till stor del kretsat kring förarbetena som källmaterial. Med beaktande av detta anser jag därför att uppsatsens metod och material lämpar sig väl för en arkivvetenskaplig artikel inom detta relativt nya paradigm.

5. Analys – inledning

Detta kapitel utgör studiens analytiska del. I detta kapitel kommer förarbetena att kronologiskt presenteras från 1927 till 2003 års förberedande diskussioner kring OSL. Kapitlet är uppbyggt på en princip som bygger på att en övergripande diskursanalys presenteras kring varje förarbete innan slutsatser utifrån det samma presenteras.

Det bör även här poängteras att detta kapitel primärt utgår från historiska och sociologiska tolkningsmodeller, vilket delvis medförs att denna del stundtals saknar en tydlig koppling till klassiskt arkivvetenskapliga diskussioner. Samtidigt är sekretess-lagen, som tidigare beskrivits, av stort intresse för arkivvetenskapen och i uppsatsens avslutande kapitel presenteras även resultatens betydelsen för arkivvetenskapen i stort.

5.1 De första stegen mot integritetsskydd - analys av 1927 års utredning

Första gången sekretesslagen behandlades inom ramen för en SOU var år 1927. Ansvarig utredare var Nils Herlitz, historiker och docent i offentlig rätt, verksam vid Uppsala Universitet samt dåvarande Stockholms Högskola (NE 2018B).

I inledningen till förarbetet beskrivs ett flertal olika debatter under de tre senaste decennierna rörande offentlighet inom det svenska arkivväsendet. Dessa debatter ledde sedermera till att Herlitz på våren 1924 fick uppdraget att ta fram nya sekretessregler av kungligt majestät. Lite drygt tre år senare presenterades utredningens förslag till lagändringar rörande allmänna handlingars offentlighet. Majoriteten av dessa nya regler berörde framförallt rikets löpande administration. En kategori bland de nya reglerna sticker dock ut i relation till uppsatsens tematik, nämligen sekretessregler för handlingar rörande vård av alkoholister (SOU 1927:2 s.2-3). I sin helhet lyder detta lagförslag:

Alla protokoll och handlingar i ärende angående behandling av alkoholister skola, på det sätt 2 § 17 :o tryckfrihetsförordningen stadgar och med iakttagande av vad i lagen den 30 juni 1913 om behandling av alkoholister är föreskrivet om handlingars delgivande, hemlighållas, till dess femtio år förflutit från dens död, som ärendet rörer (SOU 1927:2 s.19).

Dessa handlingar kan alltså uppfattas som av privat karaktär och en utgångspunkt för analysen skulle här vara att betrakta begreppet *handlingar rörande vård av alkoholister* som en nodalpunkt. Detta begrepp kan betraktas som en nodalpunkt på så sätt att det är tongivande i remissinstansernas svar som utgörs yttranden från statens alkoholistanstalter, nykterhetsnämnden samt socialstyrelsen. Deras sätt att beskriva handlingarna kan sedan betraktas som direkt definierande för diskursen och utredarnas motivering. Bland remissinstanserna är socialstyrelsen särskilt tongivande och de beskriver handlingarnas innehåll enligt följande:

Beröra i stor vidmärkelse enskilda personers mer intima förhållanden, deras hälsotillstånd, levnadsvanor familjeförhållanden, ekonomiska ställning m.m. I öppen dag ligger att sådana handlingars offentliggörande skulle för de därav närmast 150 berörda personerna kunna medföra skada jämte betydande obehag. Men ej endast dessa utan jämväl andra i handlingarna omnämnda personer, såsom nära anhöriga, personer, som lämnat upplysningar m. fl., skulle löpa att utsättas för svåra obehag, därest handlingarna skulle vara tillgängliga tror saken ovidkommande personer (SOU 1927:2, s.149).

Citatet ovan gör gällande att patientjournalerna till stor del behandlar intima förhållanden av patienternas liv, vilket gör att de bör beläggas med sekretess. Utöver detta skulle även de anhöriga till personerna i materialet riskera att lida men ifall handlingarna kom ut, vilket var ytterligare en faktor som enligt socialstyrelsen bidrog till att handlingarna var skyddsvärda.

Denna problematik instämmer Herlitz i och slår fast att handlingar som producerat inom ramen för en pågående behandling bör sekretessbeläggas. Herlitz poängterar dock att de handlingar som rör en myndighets löpande förvaltning, såsom personallistor, bör kvarstå som offentliga (SOU 1927:2, s.150). Ovanstående beskrivning gör det därför möjligt att betrakta socialstyrelsens yttrande som ett moment i diskursen kring skyddsvärda handlingar.

Även styrelsen för statens alkoholistanstalter hade inom ramen för utredningen fått möjlighet att yttra sig. Detta yttrande innehöll följande resonemang kring den enskildes rätt till sekretess:

Därest handlingar av sistnämnda natur vore offentliga, skulle en internerad löpa risken att vid sin frigivning bli utsatt för onödig uppmärksamhet till hinder i hans strävan att föra ett ordentligt och samhällsnyttigt liv. Insikten härom har redan tidigare kommit till uttryck i statsanstaltarnas och erkända anstalters reglementen i form av föreskrift, att anstaltarnas befattningshavare berörande de intagna och deras förhållanden gentemot obehöriga iakttaga tystlåtenhet (SOU 1927:2 s.150).

I detta yttrande betonas att materialet bör sekretessbeläggas eftersom att eventuell kännedom om en enskilds behandling på statens alkoholanstalter riskerade att skadas dennes rehabilitering tillbaka in i samhället. I en kommentar till yttrandet slår Herlitz fast att det även här kunde komma att bli aktuellt att sekretessbelägga journalerna men att exempelvis listor över intagna och avskrifter av polisrapporter som inkommit till anstalten bör förbli offentliga (SOU 1927:2, s.150-151). Även i detta fall går det att anse att remissinstansens yttrande går att betrakta som ett moment i diskursen, där grundtanken är att en offentlig kännedom om hur behandlingen gick till skulle orsaka stora problem i fråga om personens återetablering i samhället får starkt stöd även av utredaren.

Den sista anknytningen till privatliv som diskuteras i förarbetet är ett yttrande från Stockholms Nykterhetsnämnd. Denna nämnd instämmer delvis i socialstyrelsens yttrande men poängterar även vikten av att skydda den som anmäler en person till nykterhetsnämnden. Detta sker bland annat genom följande argumentation:

Framhållas den fara, för vilken den är utsatt, som anmält en alkoholmissbrukare för nykterhetsnämnden, och särskilt den anmäldes maka och andra nära anhöriga. Personer, som äro hemfallna åt dryckenskap, sakna i stor utsträckning insikt om sin svaghet för spritdrycker och anse i allmänhet den omständigheten, att de anmälts till nykterhetsnämnden, såsom en orättvisa, för vilken de ofta nog vilja utkräva hämnd. Framhållas må slutligen, att person, som står under nykterhetsnämndens uppsikt, mången gång onödigtvis kan skadas i sin borgerliga näring, därest hos nämnden befintliga upplysningar om honom kommer till andras kännedom (SOU 1927:2 s.151).

Detta citat belyser en aspekt som tidigare inte diskuterats inom ramen för utredningen, nämligen det faktum att individer som anmäler en annan medborgare till nykterhetsnämnden bör skyddas. Här poängterar remissinstansen bland annat det faktum att personer med alkoholproblem saknar insikt om sin sjukdom och att de därför kan vara benägna att utkräva hämnd på den som anmält dem. Slutgiltigen poängterar remissinstansen även att den intagne själv har ett skyddsvärde, eftersom att personen riskerar att få svårigheter att återetablera sig i samhället.

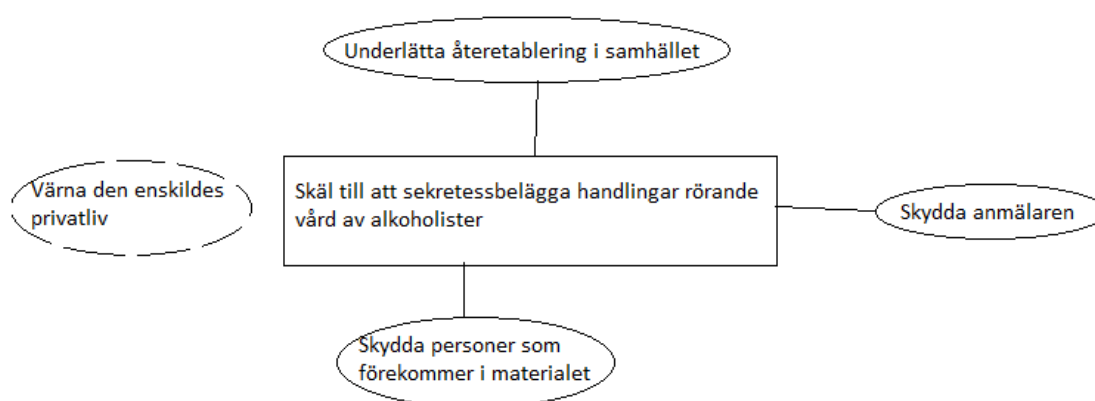
I fråga om skyddet av de anhöriga instämmer Herlitz delvis i att anmälningarna bör beläggas med sekretess. En intressant aspekt är dock det faktum att Herlitz i denna del tillskriver behovet av att skydda personens privatliv en sekundär betydelse, där det primära målet med att skydda den privata sfären inte utgörs av en vilja att skydda integriteten, utan snarare att underlätta återetableringen i samhället (SOU 1927:2, s.151). Likväl bör det här betonas att såväl bakgrunden till varför anmälaren som handlingarna som upprättats under vården bör betraktas som moment i diskursen, då dessa ansågs vara särskilt skyddsvärda handlingar.

I utredningen vidgas även de skyddsvärda handlingarna från att enbart vara handlingar som rör alkoholister till att även inkludera andra former av handlingar som upprättats under tvångsintagande. Här betonar Herlitz att anmälningsskyddet exempelvis även bör sträcka sig till den som anmäler missförhållanden till statens barnavårdsnämnd. Vidare menar Herlitz även att andra former av handlingar som upprättats på tvångsanstalter bör beläggas med sekretess, såväl för att skydda den intagne som dennes anhöriga (SOU 1927:2, s.161). Utöver detta slår utredaren även fast att denna sorts handlingar bör beläggas med längsta möjliga sekretess, som på den tiden var femtio år efter handlingens upprättande (SOU 1927:2, s.162).

5.2 Relationen mellan privat och offentligt i en ung demokrati - konklusion av 1927 års utredning

Med hänseende på begrepp som integritet och rätten till privatliv är 1927 års utredning relativt begränsad. Den diskussion som berörde dessa rättigheter utgick endast ifrån personer som var intagna på alkoholistanstalter. Detta är med beaktande av samtiden inte särskilt märkligt, då alkoholism var ett av samtidens stora problem som konkretiserades i 1922 års folkomröstning om förbud av rusdrycker och Bratt-systemets införande 1917 (Frånberg, 2001).

1927 års utredning resulterade i ett förslag som innebar att patientjournaler från statens alkoholistanstalter skulle sekretessbeläggas. Denna sekretess tycks framförallt ha tagits fram i syfte att skydda de intagnas anhöriga samt de som anmält dem till nykterhetsnämnden. När det kom till att skydda de intagna skedde detta primärt efter en vilja att skydda deras återinträde på arbetsmarknaden. Denna diskurs skisseras även upp i figur fyra.



Figur 4: karta över 1927 års diskurs

En intressant aspekt i denna diskurs är det faktum att utredarna tillskriver sekretessen egenskapen av att primärt underlätta återetableringen i samhället och att behovet av att värna den enskildes privatliv träder fram som sekundärt. Denna aspekt innebär alltså att privatlivet snarare tillskrivs ett instrumentellt värde än ett övergripande mer idealistiskt värde som bland annat diskuterats i Margulis (2011) text.

I uppsatsens metodavsnitt har diskursen beskrivits som ett sätt att stänga ute alla andra möjliga tolkningar av ett visst begrepp. Detta är även en tanke som existerar inom Foucaults diskursiva angreppssätt som gör gällande att studier av diskurser även bör studera det som inte sägs inom ramen för diskursen (Foucault 1969, s.135, 157). Denna aspekt är intressant även i 1927 års diskurs, där det tydligt saknas kritik av sekretessbeläggandet.

Att exempelvis Svenska Journalistföreningen (nuvarande Journalistförbundet) inte inkommit med någon kritik mot den utökade sekretessen är relativt anmärkningsvärt. En möjlig förklaring kan här vara den form av "hegemoni" som bl.a. Edquist (2017) lyfter fram i fråga om sekretessen, där rätten till privatliv kan ses som en ideologi vilken opererar över olika politiska yttringar och organisationer. En annan möjligt förklaring kan även vara det faktum som bland annat Westin enligt Margulis (2011) lyfter fram, nämligen att begreppet är starkt förankrad i de flesta kulturer. En sådan sammanvägning skulle leda till att det går att se rätten till privatliv i vården som såpass självklar att den inte ifrågasätts ur från ett demokratiskt perspektiv.

I relation till David Beethams (2013) teori kring legitimitet kan enbart några få kommentarer göras och detta beror till stor del på att utredningen från 1927 inte är särskilt omfattande i relation till undersökningsområdet. Två av Beethams dimensioner kan dock belysas i relation till materialet och det är dimensionen kring legal validitet samt hur det omkringliggande samhällets normer påverkat lagstiftningen.

Den första dimensionen kring legal validitet utgörs här av att utredarna är medvetna om att sekretessen är en inskränkning i offentlighetsprincipen. Denna aspekt märks först och främst i det faktum att utredarna betonar att även om journaler kommer att hemligstämplas så berör denna hemligstämpling inte alkoholistanstalernas löpande förvaltning. Detta skulle delvis kunna ses som att staten genom att påtala öppenhet i vissa frågor eftersträvar att ändå ge en bild av att sekretessbeläggandet som helhet inte sker för att minska offentlighetens insyn i statsapparaten.

Ett annat sätt att förstå varför enbart delar av materialet sekretessbeläggs skulle vara utifrån Rawls (1999) principer för hur en lag skall utarbetas och dess relation till rättssäkerheten. Denna princip skulle i det närmsta vara möjlig att betrakta som en legalitetsaspekt, där utredarna försöker att begränsa skadan i att begränsa offentlighetens insyn i syfte att få den nya lagen att inte kollidera med grundlagen. En sådan aspekt överensstämmer här relativt väl med idén om att en lag måste vara praktisk genomförbar för att betraktas som rättssäker och legitim.

Utifrån Rawls (1999) perspektiv är det möjligt att i vissa fall inskränka friheten till förmån för andras friheter. I detta fall kan vi delvis se att den intagnes rättssäkerhet minskar på så vis att det blir svårare för denne att få reda på vem som anmält vederbörande, samtidigt som anmälaren skyddas av en anonymitetsprincip i syfte att motverka repressalier från den som anmälts. Ur detta perspektiv är det delvis möjligt att förstå det som att rättssäkerheten för den intagne minskat till förmån för en mer abstrakt form av rättssäkerhet där det ska vara möjligt att vända sig till myndigheter utan risk för repressalier från andra. En sådan tankegång får även visst stöd utifrån Rawls senare text *Justice as fairness* från 1981, där Rawls bland annat betonar att en av de viktigaste friheterna är den att vara fri från psykologisk eller fysisk misshandel (Rawls 1981, s.53). Utifrån ett sådant ställningstagande blir det möjligt att betrakta inskränkning i den intages rättssäkerhet som ett sätt att öka friheten för den som har ett behov av att anmäla till exempel en make/maka med alkoholproblem.

Ett annat sätt att förstå denna utveckling är utifrån Beethams (2013) teori som gör gällande att maktutövningen ofta måste ha en förankring hos befolkningen för att anses vara legitim. Denna del kan här sägas finnas i förarbetet på så sätt att utredarna väljer att understryka behovet av anonymitet när det handlar om anmälningar till nykterhetsnämnden. Detta behov härleder utredarna från att alkoholister inte fullt ut kan behärska sin vrede och att vissa individer därmed riskerar att drabbas av deras hämnd. Denna bild är i sin tur relativt välförankrad i samtidens tankar om alkoholism, där alkoholister ofta tillskrevs negativa egenskaper i till exempel nykterhetsrörelsens material. Utifrån detta resonemang kan det konstateras att utredarna på olika sätt sökte legitimitet för sitt förslag genom att visa att lagen utformades med hänsyn till tryckfrihetsförordningen och vidare utgick från samtida föreställningar om alkoholism, vilket sammantaget knyter an till Beethams första och tredje dimension.

5.3 Lanseringen av en enhetlig sekretesslagstiftning - analys av 1935 års utredning

1927 års utredning var första gången som en utredning med anknytning till privatliv togs fram. Utredning kom dock att kritiseras för att ha förbisett flera viktiga parametrar och därav inledde kungl. majt. under början av 1930-talet en ny utredning rörande sekretess (SOU 1935:15, s.20-21). Denna utredning stod klar 1935 och var liksom 1927 års utredning författad av Nils Herlitz. Utöver Herlitz hade det dock tillkommit två andra utredare, den socialdemokratiska politiker August Sävström samt journalisten och kyrkovetaren Sigurd Hansson (SOU 1935:15, s.3).

I inledningen till utredningen beskriver författarna att Sverige sedan 1766 *haft den egendomliga regeln om handlingars offentlighet*. Denna regel menar utredarna var unik för Sverige och en central del av den svenska demokratin. I utredningen gör dock författarna gällande att denna lag under de senaste decennierna reviderats. Dessa revideringar berodde enligt utredarna framförallt på att staten under början av 1900-talet haft ett utökad behov av diskretion i vissa frågor. Utöver detta hade lagstiftningen under tidsperioden kommit att utökas för att i någon mån *värna privatlivets helgd*. Den sistnämnda delen menar utredarna beror på att staten under tidsperioden fått ett utökad ansvarsområde och därmed även gått allt djupare in i den enskildes liv (SOU 1935:15, s.21). Om den nya sekretesslagen skriver utredarna därför:

Dessutom hava de sakkunniga även, särskilt till skydd för enskildas ekonomiska och personliga intressen, föreslagit åtskilliga sekretessbestämmelser, vilka synts nödvändiga i anledning av den synnerliga utvidgning, som statens ingripanden numera erhållit på näringslivets område, men även på grund av statens alltjämt växande sociala verksamhet (SOU 1935:15, s.25).

Ovanstående citat innebär att utredarna inom utarbetandet av den nya lagen strävar efter att skydda den enskildes förhållande. Denna vilja konkretiserades sedan bland annat i lagförslaget 12:e § vilken lyder:

Anteckningar i kyrkoböcker, folkregister och mantalsböcker, även som handlingar, vilka eljest röra själavården eller kyrkotukten, må, där de innehålla upplysning om enskild persons leverne och seder, icke utan hans samtycke till annan utlämnas förr än sextio år efter anteckningens eller handlingens datum, såvida icke Konungen annorlunda förordnar eller ock, med hänsyn till de förhållanden, under vilka utlämnande ifrågasattes, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses. Till vinnande av sådan trygghet må utlämnande kunna ske med vissa förbehåll (SOU 1935:15 s.13).

Detta tema går även igen i utredningens förslag till en 14§ i lagen enligt följande:

Handlingar, som av läkare eller hos medicinalstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende, som avses i giftermålsbalken, även som handlingar i ärenden rörande hälso- eller sjukvård, riks försäkringsanstaltens eller försäkringsrådets verksamhet, fattigvård, samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds eller barnavårdsmäns verksamhet, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller nykterhetsnämnds verksamhet i övrigt, eller kontroll å utlämningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilds sjukdom eller hans personliga förhållanden i övrigt, icke utan hans samtycke till annan utlämnas förrän sextio år efter handlingens datum (SOU 1935:15 s.14).

I ovanstående paragrafer träder begrepp som *enskilds personliga förhållande* samt *seder och leverne* fram som den information som primärt bör skyddas. Denna uppfattning får även stöd i utredarnas övergripande motivering som slår fast att 11-14§§ tillkommit som ett sätt att *giva skydd för den enskildes personliga förhållanden vid ingripande från det allmännas sida* (SOU 1935:15 s.34). Denna beskrivning möjliggör att begreppet *skydd av enskilds personliga*

förhållande går att betrakta som en nodalpunkt i diskursen, kring vilken vissa handlingar och deras beskaffenhet orienterar sig.

Ovanstående nodalpunkt visar även att det inom ramen för SOU 1935:15 existerar en medvetenhet kring att den expanderade staten alltmer kommit att skapa integritetskänsliga handlingar. Dessvärre innehåller utredningen inga konkreta exempel på sådana handlingar och det återfinns inte heller några citat från remissinstanserna i den löpande texten. Däremot återfinns en rad övergripande motiveringar till förslagen, vilka utgör denna analys studieobjekt.

Ett exempel på en sådan motivering är utredarnas bakgrund till lagstiftningen rörande kyrkorelaterade handlingar. Denna bakgrund lyder:

Enligt gällande TF är sekretess stadgad för anteckning i kyrkobok om enskild persons leverne och seder endast för såvitt den kan anses lända denne till skada eller förklenande. Därigenom anses sekretessen begränsad till vederbörandes livstid. De sakkunniga föreslå i överensstämmelse med 1927 års förslag, att denna begränsning fortfarande skall gälla (SOU 1935:15, s.57).

Av ovanstående citat kan det utläsas att begränsningarna i rätten att ta del av allmänna handlingar primärt skulle beröra handlingar som rörde den enskilde personens leverne. En viktig aspekt är att dessa enbart skulle sekretessbeläggas ifall de på något sätt innehöll uppgifter som kunde orsaka individen direkt eller indirekt skada. I utredningen påtalas det även att denna typ av handlingar primärt utgörs av tre kategorier. Dessa kategorier är de fall där kyrkan utrett frågan om fader- eller moderskap, att människor dömts i domstol samt ärenden som rör eventuell sinnessjukdom (SOU 1935:15, s.57-58). Den argumentation som presenterats i citatet och det faktum att utredarna väljer att utforma paragrafer i enhetlig med dessa pekar på att denna form av handlingar och argumentation kring dem bör betraktas som ett moment i 1935 års diskurs.

Det ovan presenterade citatet gör även gällande att sekretessen enbart syftade till att skydda nu levande personer. Ett begrepp som här utgör såväl en antagonism som element i diskursen blir således *död mans minne* vilket utredarna beskriver enligt följande:

De sakkunniga hava visserligen ej förbisett, vad Landsarkivarien i Uppsala anför om angelägenheten, att skydda även död mans minne, men icke funnit tillräckliga skäl föreligga att i detta hänseende frångå gällande rätts ståndpunkt (SOU 1935:15 s.57).

Inom ramen för den diskussion som utredarna presenterar efter citatet lyfts det fram att det vore önskvärt att skydda även avlidna personers förhållanden men att detta inte låter sig göras. Bland annat menar utredarna att kyrkoböckerna redan begränsats till att lyda under sekretess i sextio år men ytterligare sekretess inte är möjlig då framtida forskning kan ha ett behov av handlingarna. Vidare menar författarna även att detta förslag innebar en kompromiss där den enskildes intressen inte fullständigt åsidosattes (SOU 1935:15, s.58). Det faktum att utredarna inte utökade sekretessen och istället valde att göra offentlighet som en rådande princip kring denna typ av handlingar gör att ovanstående yttrande bör betraktas som ett element i diskursen.

Utöver kyrkorelaterade handlingar diskuterade utredarna även olika former av vårdrelaterade handlingar. Här lyfte utredaren fram att de primärt vill sekretessbelägga de handlingar som rörde den enskildes personliga förhållanden, vilket utredarna argumenterar för enligt följande:

I främsta rummet föreslås till sekretessens begränsning, att den endast skall avse det som angår enskildas personliga förhållanden. Sekretessen inskränkes vidare därigenom att de enskilda skola hava tillgång till handlingar, som röra deras egna personliga förhållanden, och kunna medgiva dessa handlingars utlämnande till andra. Om i en och samma handling flera personers personliga förhållanden beröras,

fordras för dess utlämnande — i den mån ej annat följer av 38 § — samtycke från dem alla (SOU 1935:15, s.61).

Denna skrivelse gör gällande att den enskilde har rätt att ta del av de handlingar som rör den egna personen. Vidare gör denna paragraf även gällande att en person kan lämna sitt samtycke till att andra tar del av deras handlingar. En viktig begränsning utgörs dock av att om flertalet personer omnämns i en handling så krävs det samtligas samtycke för utlämnande. Inom ramen för diskussionen lyftes det även fram att det huvudsakliga syftet var att en individ skall åtnjuta skydd från utelämnande under resten av sin livstid men att denna generella skrivelse inte är fullt ut möjlig. Med bakgrund av argumentationen som framförts kring 12§ menar utredarna att en sekretesslängd på 60 år bör räcka. Denna tidsgräns menar utredarna även var fullt tillräcklig både för att skydda individen och dess anhöriga med bakgrund av att de då inte längre är i livet. (SOU 1935:15, s.61-63). Ovanstående argumentation tyder på att även diskussionen kring vårdrelaterade handlingar och dess beskaffenhet har en tydlig position i relation till nodalpunkten, vilket gör att de bör betraktas som moment i diskursen. Detta moment består primärt av att vårdrelaterade handlingarna anses innehålla såpass känslig information att de bör beläggas med sekretess som skall fortlöpa framtill att personerna inte längre är i livet.

En viktig diskussion som bör lyftas upp är även vilka handlingar som utredarna menade skulle beläggas med denna sekretess. Till dessa handlingar lyfter författarna bland annat fram handlingar rörande barnavård, behandlingar av köns- och sinnessjukdomar samt barn- och fattigvården. Utredaren betonar här i synnerhet handlingar som rör olika former av tvister kring barn födda utanför äktenskapet (SOU 1935:15, s.62-65). I fallet med barnavård lyfter utredarna även fram att det existerar ett stort behov av att framförallt skydda anmälaren, då denna verksamhet till stor del är beroende av tips från allmänheten (SOU 1935:15, s.65).

5.4 Att värna privatlivet i den nya staten - konklusion av 1935 års utredning

1935 års utredning är det första tillfället där utredarna förordnar att sekretesbestämmelserna skall brytas ut ur tryckfrihetsförordningen och istället samlas i en sammanhållen lagstiftning. Det är även enligt utredarna själva den första gången som frågan om rätten till privatliv lyft ställningstagande gav i sin tur upphov till en större diskurs som går att strukturera upp enligt följande:



Figur 5 karta över 1935 års diskurs

Denna diskurs innebar att en viss typ av handlingar likställdes med att vara direkt skadliga för den enskilde. Dessa var framförallt handlingar som producerades inom ramen för statskyrkan och de verksamheter som under 1930-talet kunde liknas vid socialtjänsten. De handlingar som utredarna här ansågs vara särskilt skadliga var alltså handlingar som berörde sinnessjukdomar, frågor om föräldraskap samt brottslighet. Inom ramen för diskursen användes även begreppet *förklenande* relativt ofta, vilket medför att begreppet går att tolka som att det på olika sätt kan orsaka missaktning för individen på ett samhälleligt plan.⁴

Liksom i 1927 års diskurs presenteras ett behov av att skydda uppgiftslämnare till socialtjänsten men även andra frågor lyfts upp som viktiga. De uppgifter som i synnerhet bedöms som skadliga för individer är dels frågor som rör föräldraskap, brottslighet och sinnessjukdomar. Att dessa handlingar skulle komma att sekretessbeläggas är med den tidens mått inte särskilt uppseendeväckande. Att föda barn utanför äktenskapet ansågs från medeltiden och framåt som en oerhört skamfull företeelse (Lindstedt Cronberg 2001) och även psykiska sjukdomar har länge ansetts vara starkt tabubelagda både för såväl den sjuke själv som dennes anhöriga (Högberg 2010, s.3-10, 59).

En intressant aspekt inom ramen för 1935 års diskurs är även det faktum att vissa av remissinstanserna vände sig mot en alltför tidsbegränsad sekretess. Bland annat Landsarkiven framhöll vikten av att skydda personers integritet även efter att de avlidit. Utredarna upplevde dock inte detta som särskilt skyddsvärt i relation till andra intressen, vilket gör att det blir möjligt att betrakta detta yttrande som ett element i diskursen. Detta synsätt kan även vara av intresse i relation till Edquist (2017) artikel rörande gallringen av socialakter där författaren gjorde gällande att ett intresse som framträdde var forskningsintresset, vilket under 1970-talet fick träda tillbaka till förmån för ekonomiska och integritetsbaserade argument. Inom 1930-talets diskurs existerade det en liknande dimension men vi kan här snarare tala om att integritetsbaserade argument fick träda tillbaka till förmån för forskningens intressen.

Ytterligare en dimension som går att anknyta till avsnittet tidigare forskning är det faktum att vissa individer kunde få tillträde till den enskildes sekretessbelagda handlingar förutsatt att denne lämnat sitt medgivande. I den tidiga forskningen kring privatliv lanserade Westin idén kring att den privata zonen skapas för att begränsa andras tillgång till den egna individen. Detta förhållningssätt är dock enligt Westin även begränsat i form av begreppet *intimitet* som gör gällande att vissa individer kan få tillträde till den privata sfären (Margulis 2011, s.10-11). Ett sådant exempel skulle här vara det faktum att andra kan få tillgång till känsliga handlingar, förutsatt att individen samtycker till detta. Att denna idé uttrycks i lagtexten kan således förstås som att privatlivet i viss mån även inom ramen för lagstiftningen kan regleras av den enskilda.

I utredningen betonades att den utökade sekretesslagen till stor del berodde på att den svenska staten under de senaste åren kommit att få allt större inflytande över individens dagliga liv. Denna argumentation menar jag är intressant på så sätt att den troligtvis speglar en större förändring i det svenska samhället som ägde rum under 1930-talet, nämligen påbörjandet av folkhemsbygget. Bland annat statsvetaren Anna Friberg har i sin avhandling *demokrati bortom politiken* (2013) beskrivit att 1930-talet var en tidsperiod där socialdemokratiska arbetarpartiet (SAP) lanserade flertalet viktiga socialpolitiska reformer. Dessa reformers syfte kan enligt Friberg förstås som en vidgning av demokratibegreppet, där individens frihet delvis underordnas det allmännas väl (Friberg 2013, s.222-224). Med bakgrund av en sådan kontext är det möjligt att statsmakten stärkte sitt inflytande även över den privata sfären och att den

⁴ Termen förklerna innebär enligt SAOL i dagsläget "förringande" eller "förminskande". I äldre svensk kan dock begreppet även inkludera försvärta enligt tyda.se

kraftiga utökningen av sekretesslagen äger rum vid just detta tillfälle skulle således kunna ses som en yttring av en samhällelig vilja att viss i mån skydda individens integritet i en förändrad samhällsordning.

SAP:s inträde som en dominerande politisk makthavare under mellankrigstiden innebar givetvis att andra tidigare makthavare utsattes för stor press. Ett sådant exempel, som även framkommer inom ramen för SOU 1935:15, är relationen mellan socialdemokratin och statskyrkan. Som bl.a. Ingela Neumann betonar i en artikel från 2013 är mellankrigstiden en tidsperiod där statskyrkan på olika sätt försöker att förhålla sig till socialdemokratins syn på kyrkofrågor, där ett av de stora orosmomenten var att kyrkan mestadels skulle få en administrativ roll. Enligt Neumann övervanns denna konflikt genom att termen folkkyrka etablerades inom svensk politik, vilket gav upphov till en bräcklig fred mellan kyrka och stat (Neumann 2013, s.53). Denna bakgrund skulle delvis förklara varför frågan om sekretess inom statskyrkan behandlas inom ramen för just SOU 1935:15 och även varför kyrkan inte agerade som en kritisk remissinstans.

I relation till Beethams (2013) teoribildning om legitimitet kan två aspekter betonas. För det första underströk utredarna att Sverige i århundrande haft en smått egendomlig regel kring att allmänna handlingar är offentliga. Denna öppenhet kopplade sedan utredarna till att vara en viktig beståndsdel i demokratin som egentligen inte bör ifrågasättas. Detta visar på att utredarna agerade inom Beethams första dimension, där makthavarna visade på att de är medvetna om att de här går in och försöker förändra spelreglerna, vilket kan kopplas till diskussionen om legal validitet.

Samtidigt gjorde utredarna även gällande att den svenska staten kommit att expandera sin verksamhet kraftigt, från att tidigare mest ha sysslat med administrativa frågor till att även inkludera sociala frågor. Detta menade utredarna gav upphov till ett behov av att skydda det de benämner som *privatlivets helgd* och de valde här att explicit anknyta till de handlingar som på olika sätt kan verka förklenande och göra det svårt för individen att återetablera sig i samhället om de varit föremål för de olika instanserna. Denna utveckling kan här även sägas ha en viss förankring i idén om att legitimitet går att hämta från gemensamma värderingar och en sådan värdering skulle här vara att individer har ett behov av att skydda sina mest privata sfärer. Detta yttrande kan bäst förstås i en kontext av Westin som enligt Margulis (2011) gör gällande att en uppfattning om privatliv existerar i de allra flesta samhällen.

Jag menar här att dessa diskussioner och deras koppling till den expanderande staten här bör förstås på två sätt utifrån Beethams (2013) andra dimension i legitimitetsteorin. För det första hämtade utredarna legitimitet för sina idéer utifrån en uppfattning om att det finns en tanke kring att vissa delar av privatlivet var skyddsvärt. Detta faktum kombineras sedan även till att skapa en sekretesslagstiftning som även ger legitimitet till att staten går in i den enskildes liv eftersom att detta inte blir offentligt och därmed mindre integritetskränkande.

Dessa olika företeelser kan i viss mån sättas i relation till Rawls (1999) idéer om rättssystemet och rättssäkerheten. I Rawls teoribildning bygger en stor del av rättssäkerheten på att en lag dels inte får gälla retroaktivt och vidare gäller det att en lag måste stiftas i god tro, dvs att den måste vara möjlig att upprätthålla. Att utredarna konsekvent underströk sin medvetenhet kring offentlighetsprincipen kan utöver ett försök uppnå legal validitet även ses som ett sätt att försöka uppnå legalitet, dvs att den lagstiftning som slutgiltigen presenteras inte får strida mot de högre prioriterade grundlagarna.

En intressant aspekt med 1935 års förarbete i relation till Rawls (1999) är även att staten tycks prioritera den enskildes rätt till privatliv i högre grad än en formell form av rättssäkerhet. Ett tydligt exempel på detta är att utredarna starkt betonade att information om vem som suttit på fängelser och hur dessa behandlingar gått till skulle sekretessbeläggas. Ur ett hänseende av skydd för individen är detta ett sätt att minska att denne utsätts för repressalier utanför det ordinarie rättsväsendet, vilket i sig kan ses som ett sätt att skapa rättssäkerhet där det enbart samhället som utefter klara regler får lov att utdöma straff. Samtidigt öppnar det även upp för en minskad rättssäkerhet för såväl individen som offentligheten då sekretessen medför att det blir svårare att följa upp en felaktig hantering inom de rättsvårdande instanserna.

Avslutningsvis kan även en viss parallell dras till det som Beetham (2013) benämner som samtycke; dvs att de underordnade måste ge sitt samtycke till att någon utövar makt gentemot dem. Denna del av Beethams teoretiska modell kan enligt författaren själv ta många olika former inom olika samhällen men en viktig del är att medborgarna känner sig sedda och hörda (Beetham 2013, s.19). Denna dimension anser jag till viss del även finns representerad i förarbetet eftersom utredarna ständigt lyssnar in remissinstansernas yttranden i frågan, vilket är en förutsättning för att de myndigheter som påverkas av lagstiftningen känna anse sig sedda. Genom detta och att utredarna även i vissa fall anger starka skäl mot att gå remissinstanserna till mötes öppnas även dörren för att samtycke i alla fall till viss del skapas, vilket bidrar till att lagstiftningen kan betraktas som legitim.

5.5 Analys av 1966 års utredning

Lite drygt trettio år efter att sekretess blev ett eget rättsområde omarbetades lagstiftningen på nytt, denna gång i utredningen SOU 1966:60 - *Offentlighet och sekretess*. Utredningen togs fram på begäran av justitiedepartementet och var författad av åtta utredare. Bland de särskilt tongivande utredarna i denna utredning återfanns hovrättspresidenten Björn Kjellin, statsvetaren Nils Stjernquist samt socialdemokraten Thure Dahlberg (SOU 1966:60 s.10).

SOU 1966:60 inleds med en historisk genomgång kring sekretessens framväxt i den offentliga förvaltningen från slutet av 1800-talet fram till dess att utredningen påbörjades. I denna inledning betonar utredarna att det inom svensk statsförvaltning länge existerat en öppenhet kring allmänna handlingar. Denna öppenhet har, enligt utredarna, haft ett stort värde för såväl rättssäkerheten som den svenska demokratin. Utredarna väljer därför att betona att offentlighet även fortsatt skall vara huvudregel och att sekretess bör vara undantaget. Samtidigt menar utredarna att de senaste decennierna har inneburit utökade krav av diskretion inom den svenska staten och att man på senare tid även fått ett allt starkare behov av att *skydda privatlivets helgd*. Utredarna menar därför att sekretesslagen som löpt från 1935 delvis behöver göras om (SOU 1966:60, s.67-68).

SOU 1966:60 behandlade ett flertal frågor och innehöll förslag till en rad förändringar inom den svenska statsförvaltningen, från brottsbalken till riksdagsordningen och äktenskapsbalken. Trots detta lyfts en dimension av medvetenhet även kring privatlivet fram som tar formen av rubriker såsom *enskilds personliga förhållande: myndighetsutövning*. Denna sorts rubriker står i kontrast till andra rubriker som exempelvis lyder *kommunens ekonomiska intressen* (SOU 1966:60, s.3-7). Med bakgrund av den tematisering som tidigare beskrivits kommer således denna analys att rikta in sig på de avsnitt som faller under *enskilds personliga förhållanden*. Utgångspunkten för behovet av att skydda den enskildes personliga förhållanden tycks primärt ha varit att det under de gångna decennierna rått vissa tvivel kring hur de begränsande rekvisiten i TF ser ut. Bland annat konstaterar utredarna att en önskvärd skrivning i framtida fall bör lyda:

För sekretess skall inte krävas, att det finns positiv grund för antagande att utlämnande skulle medföra skada. Det skall räcka att utlämnande kan leda till att någon utsattes för skada (SOU 1966:60 s.172).

Denna form av rekvisit kallas i juridiska termer för *omvänt skaderekvisit*. Detta innebär kortfattat att en handlingens offentlighet helt styrs av det vid ett utlämnande måste vara möjligt att visa att det är helt riskfritt för den enskilde att uppgiften lämnas ut (allmanhandling.se 2018). En viktig utgångspunkt i diskursen blir här att det existerar handlingar som ifall de kommer till allmän kännedom riskerar att skapa men för den enskilde.

1966 års utredning väljer även att till skillnad från tidigare års förarbeten att tydligt definiera exakt vad men för den enskilde kan innebära:

Kommittén vill förorda att med »våld» jämföras annan menlig åtgärd. Härmed avses sådant som avsked från anställning, uteslutning ur fackförening och blockad från kunders sida av en företagare. Med uttrycket »missaktning» syftades i PM 1964 på sådana angrepp mot någons heder och ära som kan leda till uteslutning ur grupper av olika slag (SOU 1966:60, s.164).

Den bakgrund som presenteras kring varför samhället valt att utreda frågan om sekretess ytterligare kan alltså förstås som att staten producerar handlingar som kan leda till en rad olika skador. Exempel på sådana skador utgörs av alltifrån fysiska som ekonomiska men till att någons heder skadas. Som nodalpunkt i diskursen kan vi därför identifiera begreppet *handlingar som orsakar men för den enskilde* vilket även är en term som ofta återkommer i förarbetet.⁵

De begrepp som anknyter till denna nodalpunkt utgörs av tre olika kategorier, där den första är handlingar eller fysisk offentlighet som uppkommer vid domstolsförhandlingar. Den andra kategorin har utredarna valt att kalla för *övriga fall av myndighetsutövning*. Den sista kategori som utredarna lyfter fram är *skydd för uppgiftslämnare*, d. vs. skydd för den som lämnar uppgift om andra medborgare till myndighet (SOU 1966:60, s.159, 163, 170).

I det första fallet, vilket berör domstolsprocessen och strafföreläggande, lyfter utredarna fram det faktum att Sverige har en lång tradition av öppna rättegångar. Utredarna gör även gällande att det finns ett skydd mot oönskad offentlighet genom att domstolsförhandlingar i vissa fall kan ske bakom lyckta dörrar. Samtidigt betonar dock utredarna att skyddet från offentlighet är begränsat enligt följande:

Den tilltalade skyddas däremot inte genom sekretessbestämmelser mot den skada som kan drabba honom genom att personer i hans omgivning får vetskap om att han är tilltalad eller har blivit dömd (SOU 1966:60 s.159).

Denna princip menar utredarna dock är svår att frångå. Som skäl till detta anför utredarna bland annat att den offentlighet som domstolsväsendet omges av även kan anses utgöra skydd för den tilltalade. Detta eftersom rättsväsendet på så sätt ständigt befinner sig under granskning, vilket bidrar till ökad rättssäkerhet (SOU 1966:60 s.159). Trots att det verkar som att det förts en diskussion kring minskad offentlighet vid domstolsförhandlingar till förmån för att skydda privatlivet anser alltså utredarna att en minskad offentlighet inte är önskvärd ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Med bakgrund av detta kan alltså önskemål om sekretess vid domstolsförhandlingar betraktas som ett element i 1966 års diskurs.

⁵ Se här exempelvis SOU 1966:60 s.27, 171 ff

En intressant diskussion kring den tilltalades rätt till skydd från offentlighet lyfts däremot fram i diskussionerna kring sekretess vid själva utredningsförfarandet. Här menar utredarna att det i huvudsak redan existerar en form av sekretess som primärt är till för att skydda utredningen, vilket innebär att allmänheten inte ska få kännedom om var utredningen står då detta hade försvårat densamma (SOU 1966:60 s.159). Däremot existerade det inget skydd för den enskilde efter att förundersökningen avslutats vilket beskrivs enligt följande:

Undersökningsmaterialet skulle inte få hållas hemligt till skydd för den som misstänkes för brott, även om misstanken var ägnad att sänka hans anseende bland medmänniskor. Undantag skulle gälla endast för underåriga: den missaktning som kunde uppkomma som följd av att någon innan han fyllde 21 år hade förövat brott skulle beaktas vid sekretessprövningen (SOU 1966:60 s.160).

I utredningen följer sedan en längre diskussion kring huruvida sekretess bör föreligga kring även förundersökningar. Som särskilt tongivande lyfter utredarna bland annat fram att många brott inte leder till åtal, utan snarare ett strafföreläggande. När så sker menar utredarna att allmänheten och pressens insyn i utredningen är av stor vikt. Kring detta uttrycker utredarna bland annat:

Kommittén anser, att det finns starka skäl för en effektiv kontroll över åklagarmyndigheternas verksamhet. Skälen för en sådan kontroll har vuxit i styrka genom de ändringar av åtalsreglerna som genomförts under tiden efter SekrL:s tillkomst. [...] Kommittén vill hävda att effektiviteten i dessa kontrollmedel till icke ringa del beror på om underlaget för besluten är tillgängligt för envar. Detta gäller i särskilt hög grad pressens kontroll men också överprövningen hos högre åklagare och JO:s och JK:s tillsyn. Det är nämligen först samspelet mellan olika kontrollmedel som ger dessa deras fulla effekt. Det räcker inte, att sekretessen kan hävas genom samtycke av den, vars rätt det är fråga om (SOU 1966:60, s.161).

Samtidigt visar utredarna en stark medvetenhet kring den problematik som följer av att förundersökningarna är offentliga. Här lyfter utredarna exempelvis fram följande:

En regel om offentlighet kring förundersökningarna kan emellertid också leda till att uppgifter om brottsmisstankar kommer att begagnas som medel för utpressning eller eljest i otillbörligt syfte. Denna fara underströks från skilda håll vid kommitténs överläggning den 30 oktober 1964. Enligt kommitténs mening är dock behovet av insyn i rättssäkerhetens intresse så stort att hänsynen till faran för obehörigt begagnande inte får vara avgörande (SOU 1966:60 s.162).

I slutändan väljer utredarna att betona att förundersökningsprotokollen skall vara offentliga även om undersökningen inte lett till åtal. Som motivation till detta anför utredarna bland annat att det måste finnas ett sätt för offentligheten att få insyn i processen för att t.ex. förhindra rättsövergrepp (SOU 1966:60, s.162-163). Det faktum att det existerat en omfattande diskussion kring behovet av att skydda individens sociala anseende i händelse av att man förekommer i en brottsutredning gör dock gällande att denna typ av handlingar och offentlighet bör betraktas som ett element inom diskursen.

Frågan om rättsprocesser och förundersökningar var dock inte den enda företeelse som diskuterades i förarbetet. I avsnittet *övrig myndighetsutövning* pekar utredarna på ett flertal olika instanser där individens levnadsvillkor synliggörs. Här gör utredarna gällande att avsnittet primärt behandlar de instanser där individen frivilligt lämnar uppgifter. Enligt utredarna är dock dessa frivilligt lämnade uppgifter ofta av den karaktär att de kan skada individen, varför ett behov av att undersöka frågan närmare existerar (SOU 1966:60, s.163-164).

Liksom i tidigare års förarbeten betonar utredarna att det finns en rad olika handlingar inom det svenska statsväsendet och att många av dessa faller utanför sekretesslagens begränsningar. Som exempel på detta nämner utredarna att handlingar som enbart berör vissa myndigheters löpande

förvaltning inte bör beläggas med sekretess (SOU 1966:60, s.165). Däremot betonar utredarna att det ofta existerar handlingar som direkt rör en individ som frivilligt lämnar uppgifter till en myndighet. Ett sådant exempel är militärpsykologiska institutet som i sitt remissyttrande lämnat en förfrågan kring att deras journaler som uppstår vid granskning av potentiella framtida soldater skall sekretessbeläggas. Som skäl för detta anför institutet att frågorna ofta direkt anknyter till en djup personlig nivå och att det därför ligger i den enskilde rekrytens intresse att dessa protokoll inte blir offentliga (SOU 1966:60, s.165). Detta är dock inte en utgångspunkt som utredarna tar fasta på, utan de väljer istället att fokusera på vilka följder handlingarnas offentlighet får enligt följande:

Om den prövade vet om att hans svar, skriftliga eller muntliga, inte är skyddade från offentlig insyn, kommer nämligen följden att bli att han inte lämnar de begärda uppgifterna eller rentav lämnar felaktiga och vilseledande uppgifter. Den psykologiska utredningen är enligt institutets mening en klar förtroendesituation (SOU 1966:60, s.165).

Vidare gör utredarna även gällande att liknande handlingar andra former vårdinstitut bör sekretessbeläggas av hänsyn till individen (SOU 1966:60, s.165). Ovanstående citat kan här förstås som att staten ser ett behov av att sekretessbelägga uppgifterna för att få så sanningsenliga uppgifter som möjligt i syfte att säkra kompetensförsörjning. Med denna bakgrund och det faktum att utredarna väljer att bifalla institutets önskemål kan yttrandet betraktas som ett moment i diskursen.

Utifrån ovanstående stycken kan det tyckas som om utredarna på många sätt eftersträvat att ge individen ett relativt starkt skydd i fråga om handlingar som kunde leda till men. Denna aspekt verkar dock inte ha vägt särskilt tungt ifråga om olika former av tvångsvård, vilket här utgörs av såväl omhändertagande av barn som alkoholister. Istället gör utredarna, utan en närmare motivation, gällande att dessa handlingar som rör beslut (men inte behandlingsgång) skall vara offentliga (SOU 1966:60, s.165). Utredarnas vilja att inte sekretessbelägga dessa handlingar, samt det faktum att det även saknas yttrande från remissinstanserna i frågan pekar på hög grad av samstämmighet ifråga om dessa handlingars offentlighet, vilket gör att ovanstående argumentation bör betraktas som ett element i diskursen.

I diskussionerna återfinns även förslag till att beslut kring exempelvis socialhjälp och begränsningar i *rätten att köpa rusdrycker* inte heller skall falla under sekretess. Även i dessa fall saknas en övergripande motivering till varför offentlighet blir huvudregeln (SOU 1966:60, s.165-166). Denna typ av frågor kan på många sätt sägas vara av mer övervakande karaktär och denna sorts handlingars offentlighet kommer i senare förarbeten att debatteras relativt kraftigt. I 1966 års utredning ter det sig dock som att dessa handlingar strängt bör betraktas som offentliga och inte heller väcks några kritiska röster mot deras offentlighet. Sammantaget gör detta att denna handlingstyp inte betraktades som skadlig för individen och därav kan anses vara ett element i relation till diskursens nodalpunkt.

En form av social praktik framträder i materialet och denna praktik utgör en viktig grund till den sista diskussionen om sekretess under rubriken *övrig myndighetsutövning*. Denna diskussion har sitt ursprung i att justitieombudsmannen (JO) kontaktat utredarna rörande ett behov av sekretess vid tjänstetillsättning. Denna förfrågan hade sitt ursprung i att JO fått in ett flertal anmälningar från personer som varit välkvalificerade för statliga tjänster men blivit förbigångna utan att en övergripande motivering lämnats i beslutet. Vid närmare undersökning fann dock JO att dessa personer av andra individer beskrivits som olämpliga för tjänsten men att detta underlag inte inkluderats i beslutet (SOU 1966:60, s.168).

I sitt yttrande till utredningen anför därför JO att denna typ av information bör antecknas och registreras som en allmän handling enligt TF:s bestämmelser. Däremot menar JO att dessa handlingar även borde beläggas med sekretess då de:

I åtskilliga fall torde upplysningarna kunna beröra mycket ömtåliga omständigheter av personlig och privat natur. Om sådana upplysningar blev offentliga, skulle de kunna missbrukas till skada eller förklenande för tjänstemannen eller eljest leda till andras missaktning (SOU 1966:60 s.169).

Utredarna väljer att avslå JO:s begäran av sekretess kring denna typ av handlingar. Här menar utredarna att denna form av praxis förvisso är olycklig men att offentlighetens intresse bör väga tyngre. Detta gör de bland annat genom att återöppna äldre juridisk doktrin som slår fast att:

Behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten av att misstankar för våld och mannamån inte uppkommer gör sig gällande med synnerlig styrka beträffande befordringsfrågor och att, om än blottande av personliga förhållanden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, hänsynen härtill i allt fall borde vika för offentlighetsintresset (SOU 1966:60, s.170).

Ovanstående resonemang visar tydligt på att olika aktörer försökt att införliva begränsningar rörande dessa handlingars offentlighet men att dessa försök misslyckats. Att utredaren visar på att de är medvetna om problematiken men ändå väljer att låta offentlighet stå kvar som huvudprincip kan här ses som ett tydligt tecken på att det omvända skaderekvisitet inte omfattar denna typ av handlingar. Mot bakgrund av detta bör ovanstående diskussioner förstås som ett element i diskursen.

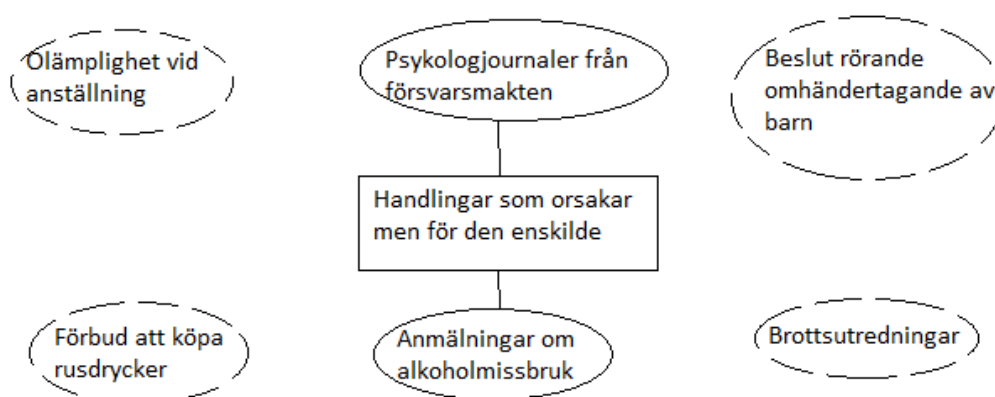
En sista faktor som i utredningen som berör personliga förhållanden är behovet av att skydda anmälaren ifall denne på något sätt misstänker att en person behöver samhällets stöd. Här gör utredarna gällande att tidigare skydd för anmälare enbart gjort gällande att sekretess kan gälla under den omständighet att personen riskerar att utsättas för våld. Denna skrivelse är dock enligt 1966 års utredning inte tillräcklig på grund av följande:

Kommittén anser det nödvändigt att medge ett något längre gående sekretesskydd än vad som föreslogs i 1964 års utkast. Det är på åtskilliga områden ett starkt önskemål att missförhållanden bringas till myndigheternas kännedom. Den som har vetskap om ett missförhållande bör inte avhållas från att göra anmälan av fruktan för repressalier. Med beaktande av vad som anförts från socialstyrelsens och arbetarskyddsstyrelsens sida vill kommittén därför förorda, att anmälan och utsaga skall kunna hemlighållas, om det kan befaras att den som gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående skulle utsättas för våld eller annan menlig åtgärd, om annan finge kännedom om anmälan eller utsagan (SOU 1966:60, s.171).

Ovanstående skrivelse väljer dock utredarna att begränsa med några olika rekvisit. Exempelvis hade statligt anställda inte rättighet till detta skydd eftersom att utredarna menade på att personer som på olika sätt utövade myndighetsmakt borde ha förmågan att avstå från att tilldela anmälares repressalier. Vidare omfattade sekretess-skyddet inte heller den som på ogrundade orsaker anmält någon till medicinalstyrelsen gällande spridning av veneriska sjukdomar (SOU 1966:60, s.171-172). Trots att skrivelsen som sådan är försedd med en rad olika begränsande rekvisit bör det faktum att utredarna instämmer i problematiken och väljer att lagstifta kring det göra att denna form av handlingar och deras beskaffenhet utgör ett moment i diskursen.

5.6 1966 års utredning - en starkare offentlighet eller ett starkare privatliv?

Den diskurs som träder fram kring privatliv i den svenska sekretesslagstiftningen under 1960-talet kan minst sagt sägas vara mångfacetterad och opererade över en rad olika områden inom den offentliga förvaltningen. Ett centralt tema och utgångspunkt var att olika former av information kunde orsaka såväl ekonomisk som fysisk skada på den enskilde, vilket medförde att deras offentlighet borde begränsas. Som föregående avsnitt visat var detta dock en svår balansgång för utredarna, som i denna utredning även starkt betonade att en alltför restriktiv sekretesslag kunde medföra stora skador på rättssäkerheten.



Figur 6: Karta över 1966 års diskurs

Av ovanstående figur kan vi se att enbart två företeelser kom sekretessbeläggas utifrån utredningen. Den första aspekten som här kan vara värt att belysa är det faktum att utredarna var beredda att nästintill direkt följa försvarsmaktens önskemål, trots att de i övrigt befann sig på en skör balansgång kring demokrati, privatliv och offentlighet. En viktig bakgrund kan här vara att utredningen togs fram under en tidsepok som framförallt kännetecknas av ett kallt krig mellan dåvarande Sovjetunionen och USA. Som bland annat historikern Magnus Petersson visat är det tidiga 1960-talet en tidsperiod som kännetecknas av globala anspänningar, vilket givetvis även påverkade det svenska försvaret (Petersson 2011, s.21-25). Arbetet med sekretess av psykologutlåtanden i samband med värnplikten kan därför förstås som ett nödvändigt led i försvarsmaktens kompetensförsörjning, vilket även utredarna skriver.

En tongivande aspekt är att utredarna varit ovilliga att sekretessbelägga en del information som varit knutet till tjänstetillsättning, brottmål samt omhändertagande av barn. En stor del av denna argumentation kretsar primärt kring begrepp som rättssäkerhet och öppenhet gentemot allmänheten. Att detta får en starkt framträdande roll under 1960-talet är dock inte särskilt anmärkningsvärt med tanke på den enorma debatt som existerade under slutet av 1950-talet när ett flertal justitiemord blev allmänt kända.⁶ Denna debatt påverkade stora delar av offentliga

⁶ Slutet av 1950-talet är en period som präglas av ett omfattande maktmissbruk i det svenska samhället och några exempel på uppmärksammade affärer är Keijner-Affären (1950-1951), Hajjby-affären (1953), Sellingaffären (1953-1956) samt Hedlunds-affären (1951-1952). Vidare läsning finns på <https://sv.wikipedia.org/wiki/Rättsröta>

debatten och begreppet *rättsröta* myntades sedermera av författaren Vilhelm Moberg som en direkt följd händelserna (NE, 2018D).

I diskussionerna kring sekretess i brottmål och strafföreläggande märks denna dimension tydligt eftersom utredarna vid ett tillfälle skriver att offentligheten är ett viktigt redskap för att granska eventuella rättsövergrepp. En aspekt som här blir möjligt att skriva in 1960-talets förslag till sekretessbestämmelser blir att diskussionerna präglades av ett behov av att stärka offentlighetens insyn i statsapparaten som en följd av gångna tiders debatter kring justitiemord. Denna aspekt skulle även förklara varför exempelvis tvångsomhändertagande av barn inte rymdes inom förslaget till en utökad sekretess-lagstiftning.

Den anknytning som finns till Beetham (2013) är här något tydligare än i övriga förarbeten. En viktig aspekt är att begreppet *rättssäkerhet* som tidigare diskuterats lyfts fram som särskilt påtagligt. Som tidigare nämnts genomgick det svenska samhället under 1950-talet flera större kriser kring justiemord vilket givetvis påverkade medborgarnas syn på den svenska staten. En tanke är här att detta på många sätt kan betraktas som att justiemorden bröt mot Beethams första dimension, den legala validiteten, då dessa visade på att den svenska staten inte spelade enligt reglerna. Ett sätt att förstå varför begrepp som rättssäkerhet och öppenhet är såpass tydligt bör därför vara att staten försöker visa att den är öppen för granskning. Denna betoning existerar även i inledningen till förarbetet, vilket kan ses som att staten försöker visa att den numer spelar enligt reglerna i syfte att uppnå legal validitet.

Utifrån de resonemang som presenterats i ovanstående stycken kan en parallell dras till Rawls (1999) och dennes rättssäkerhetsbegrepp. En av de mest centrala punkterna inom denna teoribildning är dels att domstolarna ständigt skall vara neutrala men även att rättegångsväsendet skulle vara transparent. I de fall där individen är föremål för samhällets granskning, såsom exempelvis vid tjänstetillsättning eller att vederbörande är tilltalad vid en domstol blottas ofta några av en persons mest privata förhållanden, vilket i viss mån kan sägas kränka rätten till ett privatliv. Denna kränkning kan enligt utredarna även bidra till att individer blir föremål för andras missaktning vilket i en kontext rättssäkerhetsbegreppet i stort skulle kunna medföra en viss risk för övergrepp medborgare emellan. Denna aspekt av en minskad rättssäkerhet väljer dock den svenska staten att frångå, eftersom att den här främst försöker uppnå legal validitet och att lika fall döms lika, vilket är en tydlig form av rättssäkerhet utifrån det som Rawls (1999) benämner som rättsvis process vilket bland annat skulle kännetecknas av offentliga rättegångar och möjlighet att förstå myndighetsbeslut. En annan form av rättssäkerhet, nämligen individens rätt till privatliv underordnas därmed ett generellt behov av en formaliserad rättssäkerhet.

En annan viktig del är att lagstiftningen på olika sätt försökte anknyta till befintliga normer i samhället, vilket Beetham (2013) benämner som att lagstiftning i viss mån måste stå i proportion till de värderingar som finns i ett samhälle. En sådan aspekt är till exempel att utredarna verkar för att förlänga sekretess-perioden när det kommer till anmälningar som inkommit till nämnd. Detta sekretessbeläggande sker primärt för att skydda den som anmäler och härrör ur myndigheternas behov av att få upplysningar om missförhållanden. Denna tanke tycks präglas av en hög samstämmighet med idén om att staten kan göra gott och även bör ha rätt att intervensera i människors liv. Denna aspekt kan i min mening enklast förstås genom att den svenska staten under mitten 1900-talet befann sig i en period av socialdemokratiskt styre och folkhemsbygge där statens tillskrevs ett stort ansvar för medborgarna. Denna koppling gör alltså att en viss inskränkning i demokratin kunde förstås som legitim under den förutsättning att det tjänade det allmännas bästa.

I analysen av 1927 års förarbeten presenterade jag Rawls (1981) ståndpunkt kring att en av de mest grundläggande frihetsprinciper var att vara fri från risken att utsättas för fysisk eller psykisk misshandel. I fallet med anmälningar till olika nämnder, såsom det ovanstående, ter det sig som att denna princip i viss mån fått företräde före den idé om en formell rättssäkerhet som presenterats tidigare i avsnittet. Denna aspekt skulle även här anses kunna vara en form en aspekt av samtiden, där tidigare decenniernas rättsskandaler medfört att det måste finnas ett konkret hot mot de individuella fri- och rättigheterna för att staten skulle vara villig att åsidosätta den formella rättssäkerheten.

5.7 SOU 1975:22 - på väg mot en sammanhållen lagstiftning

1966 års utredning som presenterats i föregående avsnitt kan sägas vara en utredning som präglades av tanken på en allt öppnare statsapparat. Lite drygt nio år senare kom dock sekretesslagstiftningen att utredas på nytt, denna gång i form av SOU 1975:22 *Lag om allmänna handlingar - betänkande av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén*. Denna utredning är särskilt viktig för sekretessens utveckling i den svenska statsapparaten på så sätt att den utgjorde en grund till regeringsproposition 1979/80:2. I korthet innebar denna proposition att samtliga regler om sekretess inom statsväsendet samlades i en enda lång lag, den då 16 kapitel långa *sekretesslagen* (Prop. 1979/80:2 s.1). Detta är en princip som sedan fortsatt gälla in på 2010-talet, även om dagens sekretesslag bär titeln *offentlighets- och sekretesslagen* (lagen.nu, 2018).

I inledningen till SOU 1975:22 konstaterar utredarna att 1966 års utredning väckte många kritiska röster kring lagförslaget. Bland de konkreta problemen gjorde utredarna bland annat gällande att många remissinstanser kritiserade den stora vidgningen av offentlighetens insyn. Vidare påtalar utredarna i inledningen även att många jurister starkt kritiserat den tidigare utredningen på mer lagtekniska grunder (SOU 1975:22 s.64).

Denna bakgrund förklarar ursprunget till 1975 års utredning, vilken påbörjades på uppdrag av kungl. majt. 1968. Som ansvarig utredare utsåg justitiedepartementet juristen och sedermera VD:n för systembolaget Rune Hermansson. Denne ansökte dock om att bli entledigad från uppdraget 1974 och efterträddes på posten av justitiekanslern Ingvar Gullnäs som i slutbearbetningen står som ansvarig utredare. Utöver Gullnäs och Hermansson deltog en rad riksdagsledamöter i utredningsarbetet samt den sakkunnige rådmannen Karl-Olof Lidin (SOU 1975:22 s.3).

SOU 1975:22 är liksom andra utredningar relativt bred och innehåller en rad olika bestämmelser som framförallt berör sekretessen kring myndigheter. Ett avsnitt som dock är av särskild relevans för uppsatsen bär rubriken *Enskilds ekonomiska intresse, privatlivets helgd och personliga säkerhet: bestämmelser till skydd för enskildes intressen*. Detta avsnitt redogör för bakgrunden till de lite drygt femton paragrafer som i den nya lagstiftningen skulle skydda den personliga integritet. Inom ramen för denna undersökning har dock vissa paragrafer förbisetts, såsom paragrafer rörande studiestöd och pensioner, då dessa snarare är av ekonomisk karaktär än personligt känsliga uppgifter.

För att finna en nodalpunkt kan det noteras att uttrycket *värna privatlivets helgd* är ett ständigt återkommande begrepp inom utredningen. Denna skrivelse beskriver utredarna själva som att den redan med dåtidens mått kunde betraktas som relativt ålderdomlig. Samtidigt menar

utredarna att detta begrepp används i samtida lagstiftning och att uttrycket som sådant därför bör användas för att skapa samstämmighet mellan de olika lagarna (SOU 1975:22, s.18).

De diskussioner som på olika sätt relaterar till denna nodalpunkt spänner över en stor mängd områden, där det första som lyfts upp är polisregistret. Av särskilt intresse för denna analys är den del av detta avsnitt som behandlar straffregister, det vill säga register som rör om en person dömts i brottsmål. Här argumenterar utredarna på en rad olika sätt kring varför detta register bör omges av stark sekretess och ett exempel är följande:

Sekretesstiden blir även enligt OSK:s förslag obegränsad. Bakom detta ligger den kriminalpolitiska synpunkten att återanpassningen riskerar att skadas om handlingarna är fritt tillgänglig för envar (SOU 1975:22 s.246).

Denna del av utredningen bär stora likheter med de tidigare utredningar som kommit fram till att en alltför stor öppenhet kan försvåra återanpassningen i samhället. En intressant aspekt är att inte ens individen själv har rätt att ta del av den information som finns om dem i polisens register enligt 1966 års förslag, vilket utredarna motiverar enligt följande:

Bakgrunden till denna slutenhet gentemot den registrerade själv är att man velat förhindra att arbetsgivare och personer i liknande ställning bereder sig tillgång till de registrerade uppgifterna genom samtycke av den platssökande eller uppställer sig företeende av utdrag ur registret (d v s en motsvarighet till gångna tiders strafflöshetsintyg) som villkor för anställning. Det är så lätt, har man ansett, att dra felaktiga slutsatser av ett utdrag som innehåller ett par anteckningar som ligger nära den tidsgräns då de skulle ha bortfallit och som kan vara helt inaktuella. [...]Hemlighållandet har motiverats av hänsyn till privatlivets helgd, och denna grund torde - om än med viss tvekan - vara tillämpning (SOU 1975:22 s.247).

Denna skrivelse vänder sig utredarna delvis emot och gör här gällande att den enskilde skall ha rätt att inhämta information. Denna rättighet är dock omgiven av begränsande rekvisit, såsom att det måste röra sig om ett elektroniskt register samt att det inte lämnas formella utdrag, utan i det närmaste uppläsningar av vad som förekommer i registret (SOU 1975:22 s.247).

I relation till nodalpunkten kan det sägas att hemlighållandet av polisens straffregister kan betraktas som ett moment i nodalpunkten. Detta eftersom sekretessbeläggandet av uppgiften var avsett som ett tydligt sätt att värna privatlivets helgd. Samtidigt bör det även betonas att den huvudsakliga argumentationen kring detta utgick från en allmännyttig aspekt på så sätt att offentlighet i sammanhanget kunde innebära ett äventyrande av återanpassningen i samhället.

En tematik som återkommer från 1966 års utredning är diskussioner kring förundersökningars offentlighet. En viktig bakgrund till detta var att många remissinstanser gjort gällande att förundersökningar bör sekretessbeläggas även om de inte renderat en fällande dom, eftersom att uppgifter som förekommer i dem kunde bringa starka men för den enskilde. Denna aspekt bortsåg utredarna dock från utifrån följande resonemang:

Grund för åtal föreligger i och för sig i de allra flesta fall, men JK eller JO beslutar – p.g.a. sina allmänna befogenheter - att låta vid gjord erinan bero. Sådana beslut bör ej få hemlighållas. Visar utredningen att inget fel begåtts ligger det i den enskildes intresse att på detta sätt bli rentvådd (SOU 1975:22 s.253).

Utifrån detta ställningstagande kan sekretess av förundersökningsprotokoll betraktas som ett element i diskursen. Detta framförallt med bakgrund av det faktum att det existerat ett önskemål om full sekretess men att detta inte infriats. Istället har utredarna betonat att offentlighet bör vara huvudregel eftersom en förundersökning kan fria individen.

I de hittills analyserade utredningarna har diskussioner om journaler upprättade på anstalter och deras offentlighet ofta uppträtt. Detta är även fallet i 1966 års utredning, som inte lyft fram något förslag till ändring i dessa handlingars offentlighet. Dessa principer kännetecknades framförallt av att uppgifter som berörde den enskilde inte fick bli offentliga om detta kunde motverka vårdens syften eller orsaka direkta skador för den enskilde (SOU 1975:22, s.253).

I 1975 års utredning instämmer utredarna med att dåvarande regler bör fortsätta gälla. Däremot valde utredarna att understryka två aspekter. För det första ändrades reglerna till att myndigheterna som upprättade handlingen själva fick fatta beslut om sekretessbeläggande, vilket tidigare varit förbehåller för kungl, majt. Vidare definierade utredarna innebörden av *äventyrande för återanpassning* enligt följande:

I uttrycket att ändamålet med vården motverkas ligger främst hänsynen till att den intagnes återanpassning i samhället ej skall äventyras. Så sker om vederbörande utsätts för omgivningens missaktning, vilket lätt nog skulle bli fallet, om handlingarna inom kriminalvården rörande honom vore allmänt tillgängliga. I sagda uttryck ligger alltså generellt att utlämnande kan vara menligt för den berörde (SOU 1975:22 s.254).

Denna skrivelse kan förstås som att handlingar från löpande behandling bör sekretessbeläggas om syftet för vården befaras äventyras. Därmed kan även denna skrivelse anses vara ett moment inom 1975 års diskurs och att detta framförallt, liksom straffregistret, har sin utgångspunkt i en allmännyttig diskussion om återanpassning.

En aspekt som bär viss relevans för denna skrivelse är dock de handlingar som utgör själva beslutet kring intagande på exempelvis en nyktervårdsanstalt. Enligt utredarna bör dessa beslut även fortsatt, trots kritik från flertalet remissinstanser, vara offentliga. Detta motiverar utredarna enligt följande:

Enligt OSK:s mening ligger det något motbjudande i tanken att någon skulle kunna mot sin vilja bli förpassad t.ex. till en nykterhetsvårdsanstalt med stöd av ett beslut som kunde hållas hemligt. Andra administrativa beslut om frihetsberövande, t.ex. återintagning i anstalt av internerad på grund av misskötsamhet av icke kriminell natur, förekommer inom kriminalvården. De har berörts under föregående paragraf, och det ter sig självklart att de måste vara offentliga. Motsvarande beslut om frihetsberövande förekommer inom det nu behandlade området. En typ har redan nämnts. En annan är barnavårdsnämnds beslut om omhändertagande för samhällsvård med eventuell åtföljande placering på ungdomsvårdsskola. Det är ingen principiell skillnad mellan frihetsberövande beslut i denna form och andra beslut eller domar av samma innebörd (SOU 1975:22 s.262).

Inom ramen för detta yttrande kan det konstateras att beslut om frihetsberövande inte fick sekretessbeläggas. Istället ter det sig som att denna dimension inte ansåg ha särskilt stor dignitet i relation till att värna privatlivets helgd och att man till förmån för ökad rättssäkerhet valde att göra besluten offentliga. Allt som allt bör önskemålen om minskad offentlighet kring beslut av frihetsberövande karaktär betraktas som ett element i denna diskurs.

Ett yttrande från remissinstanserna som dock vann gehör hos utredarna var önskemålet om att beslut rörande icke-frihetsberövande åtgärder skulle vara sekretessbelagda, vilket 1966 års utredning motsatt sig. I relation till att värna privatlivets helgd uttrycker sig utredarna enligt följande kring förebyggande och övervakande åtgärder:

Annorlunda ställer det sig med beslut om hjälpåtgärder och förebyggande åtgärder. Beslut om förbud att inköpa alkoholhaltiga drycker hör hit och även beslut enligt barnavårds- resp. nykterhetsvårdslagen om övervakning. Sådana beslut kan visserligen betecknas som ”inskränkning i personlig frihet”, men det finns en avgörande skillnad mellan de olika slagen av tvångsåtgärder. När det är fråga om ett frihetsberövande i ordets egentliga mening, rycks vederbörande bort från sin vanliga miljö. Om han t.ex.

ställs under övervakning, lever han kvar i denna miljö, och en viss diskretion kan då leda till ett gott resultat, ofta nog vara en absolut förutsättning härför. I fjärde stycket föreslås därför att myndighetsbeslut enligt andra stycket skall få hemlighållas endast om det meddelats i ärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnvården eller nykterhetsvården (SOU 1975:22 s.262).

I detta citat utgår utredarna från att en eventuell övervakning av individen förvisso utgör ett inskränkande i den personliga friheten men att dessa beslut likväl bör vara sekretessbelagda. Detta eftersom att behandlingen, som äger rum i den normala levnadsmiljön, annars riskerar att äventyras. Detta gör att önskemålen om sekretess kring frihetsbegränsande åtgärder går att betrakta som ett moment i diskursen. Samtidigt bör det konstateras att den huvudsakliga anledningen inte var säkra en persons integritet, utan snarare att säkra en fullgod behandling.

I samtliga av de hittills behandlade förarbetena har rätten till att göra anonyma anmälningar till olika myndigheter diskuterats. Som tidigare visats har utgångspunkten för rätten att vara anonym i anmälandet till barnvårds- eller nykterhetsnämnd varit att samhällets behov av upplysningar vägt tyngre än den enskildes rätt att få veta varför denne anklagats. I 1975 års utredning väcks denna fråga på nytt och utredarna väljer inledningsvis att konstatera följande:

Enligt 14§ andra stycket, andra meningen, SekrL får myndighet vägra lämna ut handling som utvisar vem som gjort anmälan i ärende rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysningar i sådant ärende, allt under förutsättning att det finns grundad anledning anta att den som avses med anmälan eller upplysningarna skulle missbruka sin kännedom till skada för annan person (SOU 1975:22, s.263).

Enligt utredarna har denna skrivelse under senare tid dock kommit att kritiserats inom den löpande statsförvaltningen och utredarna presenterar b.la. ett exempel från JO:

I JO 1971:354 har gällande rätts ståndpunkt kommenterats. Begäran om anonymitet från anmälares eller uppgiftslämnarens sida har i och för sig ej någon betydelse. Frågan skall beaktas ex officio oavsett om någon framställning därom gjorts. Samtidigt kan en dylik begäran ej bifallas automatiskt. Det måste finnas ett objektivt stöd för misstanke om missbruk för att utlämnande av handling skall kunna vägras (SOU 1975:22, s.264).

Denna fråga hade enligt utredarna även diskuterats i riksdagen 1971. Denna diskussion hade primärt berört vems intressen som skulle väga tyngst vid en utredning, det vill säga ifall anmälares rätt till anonymitet vägde tyngre än den anklagades rätt att få ta del av samtliga uppgifter. Enligt utredarna hade denna diskussion inte landat i några konkreta slutsatser, då riksdagen hade skjutit över frågan till det pågående utredningsarbetet (SOU 1975:22, s.264).

Frågan om att frånta anmälares anonymitet hade dock visat sig ge upphov till en omfattande kritik. Bland annat stiftelsen barnhus och socialstyrelsen hade enligt utredarna gjort gällande att skyddet för anmälares snarare borde utökas eftersom att det här skulle öka anmälningsbenägenheten. Vidare hade socialstyrelsen även anfört att en eventuell kränkning av föräldrarnas rättigheter stundtals nästintill kunde vara nödvändig för att säkra att inget barn för illa (SOU 1975:22 s.265).

Ovanstående argumentation riktade dock utredarna skarp kritik mot. För det första menade de att en utvidgning av sekretessen inte kunde ske men att nuvarande begränsningar skulle fortsätta gälla om det på objektiv grund kunde visas att anmälares riskerade att lida men ifall dennes identitet röjdes (SOU 1975:22 s.265). Däremot menade utredarna att anonyma anmälningar inte var önskvärda enligt följande:

Privatpersoner bör inte beredas möjlighet att uppträda i självpåtagna polisroller. Man får ej heller bortse från risken att medvetet falska eller i vart fall otillräckligt underbyggda påståenden kan framställas under

anonymitetens täckmantel. Anonyma uppgifter kan på sin höjd enbart tjäna som incitament för myndigheterna att på eget initiativ undersöka om visst ingripande behövs. I princip skulle samma sak gälla om den som misstänkte att t.ex. barnmisshandel pågick hos granne kunde anmäla detta till någon förening som i sin tur vidarebefordrade uppgiften utan att ange källan. [...] Om anmälan på grund av Sekretessregler inte får delges den som avses med den, inträder i stort sett samma effekt. Uppgifterna får, på grund av allmänna förvaltningsrättsliga principer, endast en begränsad användbarhet under utredningen (SOU 1975:22 s.265).

Det som utredarna primärt gör gällande i ovanstående citat är att anonyma uppgifter inte tillskrivs ett lika stort värde som uppgifter som någon var villig att stå för. Detta eftersom att det i sådana fall skulle vara svårt belägga vederhäftigheten i uppgifterna vilket enligt dåtidens förvaltningsregler innebar att en anonym anmälan inte kunde utgöra underlag för ett myndighetsbeslut (SOU 1975:22 s.266).

Utredarna ansåg dock att visst skydd kunde få fortleva i lagstiftningen. Detta skydd skulle dock beläggas med ett begränsande rekvisit i form av att myndigheten som lämnade ut uppgiften fullt ut skulle kunna belägga att det fanns fara för anmälaren ifall uppgiften lämnades ut. Samtidigt betonade utredarna att denna skrivelse var generell och att beslutet därmed skulle fattas hos den myndighet där handlingen förvarades. Därmed ansåg även utredarna att skyddet inte medgav att någon kunde lovas ovillkorlig anonymitet (SOU 1975:22 s.266).

Den ovan beskrivna diskussionen innebar att utredarna i viss mån tog samhällets farhågor med i beräkningen men att de inte fullt ut var villiga att sekretessbelägga handlingarna. Den primära utgångspunkten var här att anonyma anmälningar inte kunde uppfattas ha samma värde som icke-anonyma anmälningar och att de enbart i begränsad omfattning kunde anses utgöra underlag för en utredning. Denna argumentation gör att sekretessbeläggandet av denna handlingstyp kan betraktas som ett element i diskursen.

1975 års utredning kan på många sätt betraktas som ett svar på 1966 års utredning, där många frågor var likartade. Ett exempel på detta var att frågan om psykologutredningar återkom, denna gång i form av diskussioner kring sekretessbeläggande av skolpsykologers journaler. Utgångspunkten för detta var att skolpsykologers utredningar var skyddsvärda, vilket utredarna beskrev enligt följande:

Som där framhållits har hänsynen till den personliga integriteten en mycket stor - kanske avgörande - betydelse för effektiviteten av verkställda prov och undersökningar. Icke minst gäller detta psykologiska sådana, där möjligheten av att kunna utlova sekretess för lämnade uppgifter är omistlig. Utan sådan möjlighet skulle resultaten av proven och undersökningarna säkerligen äventyras (SOU 1975:22, s.271).

Utredarna betonade här att skolpsykologernas utredningar var skyddsvärda men att de sedan tidigare inte omfattats av sekretess. Enligt utredarna hade denna praktik medfört en rad olika problem i för myndigheters möjlighet att samverka. Detta eftersom att alla handlingar som skickades till en skolpsykolog föll utanför sekretessen, vilket indirekt omöjliggjorde alla former av samarbete mellan exempelvis socialnämnder och skolpsykologer. Kommittén eftersträvade därför att förändra handlingarnas sekretess med stöd av följande resonemang:

OSK har därför nu föreslagit en regel av innebörd att handlingar skall få hållas hemliga om de angår enskilds personliga förhållanden och utlämnande skulle otillbörligt blottställa den berörde eller någon honom närstående eller eljest vara menligt för honom. Uttrycket otillbörligt blottställa har använts för att markera att sekretessen inte bör sträckas längre än till mera utpräglat ömtåliga uppgifter. Offentlighet kan tillämpas i större utsträckning än t. ex. inom socialvården. Det är inte bara uppgifter om eleven själv som är aktuella; ofta får även elevens familj finna sig i att dess förhållanden kommer in i bilden (SOU 1975:22, s.272-273).

Ovanstående skrivelse och det faktum att skolpsykologerna fick gehör för sina remissyttranden pekar på att även dessa handlingar och dess beskaffenhet går att betrakta som moment i relation till nodalpunkten. Samtidigt bör det även här, liksom med de flesta andra handlingar, understrykas att den primära diskussionen inte utgick från en vilja att värna den enskildes integritet, utan snarare att säkerställa att behandlingsgången blev fullgod.

Det sista området i utredningen som berörde handlingar som kunde kränka privatlivets helgd var sekretessen kring familjerådgivningsenheternas handlingar. Här valde utredarna utan omsvep att sekretessbelägga dessa handlingar. Detta framförallt med hänseende på det faktum att de dels gick djupt in i privatlivet men även det faktum att dessa handlingar inte borde vara av större vikt för offentligheten eller rättssäkerheten. Utöver detta argumenterade utredarna även för att antalet handlingar var ytterst ringa och således utgjorde sekretessbeläggandet inte en alltför stor inskränkning i offentligheten (SOU 1975:22, s.278)

5.8 1975 års utredning - konklusion

1975 års utredning är på många sätt ett svar på den kritik som tidigare års utredning fått utstå. Den är även unik på så sätt att det är första tillfället där en enhetlig lagstiftning tar vid och att skyddet av anmälare till olika nämnder rivs upp helt. Utgångspunkten för utredningen tycks vid en första anblick ha varit att värna privatlivets helgd, vilket utredarna själva beskriver som ett något ålderdomligt uttryck. En intressant aspekt är dock att utredningen primärt tycks inrikta sig för handlingar som uppstår inom olika former av vård, från kriminalvården och nykterhetsnämnden till skolhälsofrågor.



Figur 7: karta över 1975 års diskurs

Även om många av åtgärderna presenterades inom ramen för idéer om vikten av att värna privatlivet så betonades även att sekretessbeläggandet i många fall kunde bidra till en framgångsrik behandling. Dessa skrivelser är intressanta på så sätt att de primärt anknyter till en nytto-aspekt av sekretesslagstiftningen, där det primära målet inte var att skydda privatlivets helgd utan snarare säkra en god behandling.

Ett sätt att förstå denna utveckling, kring sekretessbeläggandet av handlingar producerade inom bl.a. kriminalvården är genom Roddy Nilssons (2003) artikel "The Swedish Prison system in historical perspective: a story of successful failure?" i vilken författaren lyfter fram hur 1970-talets kriminalvårdspolitik präglades av socialdemokratiska idéer. Bland dessa idéer återfanns bland annat tanken på att fängelser i första hand bör betraktas som en institution genom vilken arbetskraft kan reproduceras. Nilsson menar här att en idé som kännetecknade 1970-talets

kriminalvårdspolitik framförallt var idén om att individer kunde rehabiliteras tillbaka in i samhället och att ett av de viktigaste områdena för kriminalvården var att ge individer konkreta yrkeskompetenser. Nilsson beskriver även att projekt med utgångspunkt i sådana idéer påbörjades redan under 1940-talet men att idén nådde kulmen under 1970-talet (Nilsson 2003, s.3-4).

Genom Nilssons artikel kan sekretesslagstiftningens starka betoning på att säkra en god behandling förstås utifrån en idé om att samhället under 1970-talet präglades av en stark rehabiliteringsideologi. Det ter sig därför även här som att även om en viktig grund i förslagen var att skydda privatlivets helgd så var detta på många sätt ett svepskäl för att stärka upp sekretesslagen stiftningen till att harmonisera med dåvarande rehabiliteringsideologi.

Utifrån ovanstående resonemang kan sedermera några viktiga anknytningar till David Beethams (2013) teoribildning göras. I avsnittet om tidigare forskning trädde det fram ett perspektiv kring att det i de allra flesta kulturer existerar ett behov av att skydda privatlivet (Margulis 2011, s.10-14). Liknande aspekter har även Edquist (2017) understrykt, där han talar om att rätten till privatliv tycks vara en form av föreställning som liksom andra föreställningar (exempelvis nationalstaten) opererar över hela den politiska skalan. Detta kan utifrån Beetham (2013) förstås som att utgångspunkten i att *värna privatlivets helgd* framförallt är ett sätt för utredarna att ge legitimitet åt lagstiftningen utifrån Beethams andra dimension, som primärt berör att lagstiftningen måste ha en förankring i delar av samhället.

I SOU 1975:22 framträder även ett perspektiv kring att 1966 års utredning hade varit föremål för omfattande kritik på bl.a. lagtekniska grunder. Det faktum att staten därför väljer att göra om utredningen kan i här viss mån förstås med Beethams (2013) tredje dimension, som förutsätter att lagstiftaren på olika sätt gör de som är föremål för maktutövningen i alla fall delvis inkluderade i beslutsordningen. Genom att lyssna in remissinstansernas och riksdagsdebatternas kritik mot tidigare års förslag visar lagstiftaren här att de tar emot kritiken och försöker att gå vidare utefter den. På så sätt ökas möjligheterna för att lagstiftningen skall uppfattas som legitim och vidare öppnar det även upp för att ett samtycke även fortsättningsvis skall reproduceras.

Beethams (2013) första dimension som främst berör att lagstiftare måste agera i enhetlig med de övergripande spelreglerna existerar enbart till viss del i SOU 1975:22. En särskilt intressant del är exempelvis diskussionen om anonymitet i relation till de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna, där utredarna poängterar att sekretesskyddet även minskar värdet av de uppgifter som lämnas in till staten. Liknande tendenser återfinns i stora delar av materialet, där inskränkningar motiveras för eller emot utifrån demokratiska och förvaltningsrättsliga principer.

Utifrån Rawls (1999) definition av rättssäkerhet kan några viktiga anmärkningar göras. I utredningen gör utredarna gällande att mindre ingrepp i den individuella friheten, såsom att nekas att köpa rusdrycker inte bör vara offentliga. Detta argumenterar utredarna bland annat för enligt en princip som i korthet går ut på att målet med behandlingen riskerar att äventyras. Denna kan även förstås utifrån den rehabiliteringsideologi som presenterades i Nilssons (2003) artikel och att denna ideologi till viss del vägde tyngre än en formell form av rättssäkerhet.

När det dock kommer till mer tydligt frihetsbegränsande åtgärder, såsom att sätta en individ i fängelse eller tvångsintag på anstalt betonar utredarna att sådana beslut inte får hemlighållas. Detta menar utredarna framförallt beror på att ett sådant beslut strider mot grundläggande fri- och rättigheter vilket medför att den intagne har rätt att ta del av varför denne

sitter inlåst. Utifrån Rawls (1999) rättssäkerhetsbegrepp kan detta även förstås utifrån idé om rättssäkerhet som framförallt kännetecknas av transparens, där ett av kraven på samhället var att domstolsförhörandet skulle vara öppet för att fullt ut betraktas som rättssäkert. Det ter sig här som att utredarna vägt behovet av en fullgod behandling mot behovet av rättssäkerhet gentemot staten och kommit fram till att behovet av det sistnämnda vägde tyngre.

Den sista anmärkningen som kan göras kring rättssäkerheten i sekretesslagstiftningen är att utredarna till skillnad från i tidigare års förarbeten enbart till viss del vill hemlighålla anmälare till socialtjänsten. En viktig del i Rawls (1999) teori är idéen om *rättvis process* där det skall finnas tydliga regler för hur bevis inhämtas och värderas. I denna del utgår utredarna från att individer inte skall agera som myndigheter och att i de fall där de gör det har dessa uppgifter ett lägre bevisvärde. Detta resonemang menar utredarna i sin tur till stor del beror på allmänrättsliga förvaltningsprinciper, vilket även visar på en medvetenhet kring det Rawls beskriver som god tro, dvs att lagar inte får stiftas om lagstiftaren inte tror att de kan efterföljas. Genom dessa resonemang är en möjlig tolkning att utredarna anser att rättssäkerheten kan äventyras genom att privatpersoner agerar som poliser men även att underlättandet av detta kan medföra att andra lagar till viss del sätts ur spel. Ett sådant resonemang är vidare enligt Riechel även tillämpligt inom Europarätten, där offentlighetens intresse stundtals kan väga tyngre än enskilda uppgiftslämnarens önskemål om sekretess (Riechel 2012, s.927).

5.9 Inledning - Sekretess i det 21:a århundrandet

Lite drygt fyra år efter att SOU 1975:22 publicerades antog riksdagen utredarnas förslag till ny sekretesslag. Arton år senare, våren 1998, ansåg emellertid regeringen att det på nytt fanns ett behov av att utreda den svenska sekretesslagstiftningen, vilket ledde till att *offentlighets- och sekretesskommittén* bildades. Denna kommitté publicerade tre delbetänkanden och ett huvudbetänkande rörande sekretessfrågan varav huvudbetänkandet *Ny sekretesslag (2003)* samt delbetänkandet *offentlighetsprincipen och den nya tekniken (2001)* är de utredningar som är av störst intresse för denna uppsats (Prop. 2008/09:150, s.271).⁷

Då förarbetena kring OSL är uppdelade i flera olika delbetänkanden kommer dessa analyseras var för sig innan en övergripande analys av dem tillsammans presenteras. Om utredningen kan det lite kort nämnas att ansvarig utredare för hela arbetet var lagmannen Pontus Kjellsson och i övrigt bestod kommitténs ledamöter av lite drygt femton politiker från majoriteten av riksdagspartierna. Utöver politikerna och Kjellsson deltog även tjugo sakkunniga jurister, departementschefer och språkvetare (SOU 2001:3, s.2). En intressant aspekt i dessa förarbeten är även att äldre tiders begrepp *värna privatlivets helgd* som redan 1975 ansågs vara ålderdomligt nu hade fasats ut. Den centrala utgångspunkten för diskursen i förarbetena till OSL kan här istället sägas bestå av två olika begrepp, nämligen *skydd av enskilda personliga förhållanden* eller *skydd av enskilda personliga integritet*. I ett av förarbetena, *ny sekretesslag* (SOU 2003:99), används begreppen även som liktydiga. En tung aspekt är dock att begreppet återkommer 72 gånger i förarbetet *offentlighetsprincipen och den nya principen* samtidigt som begreppet *skydd av enskilda personliga förhållanden* förekommer 26 gånger i SOU 2003:99. Detta innebär att det blir svårt att inom ramen för det övergripande förarbetet tala om en central nodalpunkt och förarbetenas diskurser kommer därför att läsas var för sig som en egen diskurs.

⁷ De delbetänkanden som här har avgränsats bär titeln *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt arbete* och berörde mestadels ekonomiska frågor samt delbetänkandet *ordning och reda bland allmänna handlingar* som primärt berörde dokumenthantering och sekretesslagens förhållande till arkivlagen.

5.10 Att skydda privatpersoner i IT-samhället – analys av SOU 2001:3

SOU 2001:3 tog avstamp i den utveckling som under föregående decennier hade präglat offentlig förvaltning i form av att IT-samhället bidrog till såväl nya möjligheter som utmaningar. En viktig aspekt i denna utredning berörde därför olika former av dataregister hos myndigheterna. I detta avsnitt, som är det enda som behandlar privatlivet i SOU 2001:3, lyfter utredarna fram det faktum att myndigheter har som skyldighet att sammanställa register och lämna ut till allmänheten. Denna skyldighet var dock i viss mån begränsad i form av att det för det första måste röra sig om en rutinbaserad åtgärd och vidare att handlingarna inte omfattades av skyddsvärda personuppgifter eller i övrigt var sekretessbelagda (SOU 2001:3, s.136).

Enligt utredarna bakom SOU 2001:3 var rätten att ta del av olika sammanställningar ytterst långtgående, vilket var en öppenhet utredarna gärna ville bevara. Samtidigt träder ett perspektiv fram kring att det var svårt för individen att förutse hur olika handlingar kunde sammanställas utan dess vetskap:

Mot rätten till insyn genom begärda sammanställningar av uppgifter har invänts att den enskilde saknar kontroll över de uppgifter om honom eller henne som finns hos en myndighet och som lagras i den elektroniska miljön. Den enskilde kan inte förutse hur uppgifterna kan komma att sammanställas och användas (SOU 2001:3).

Den problematik som möter oss ur integritetssynpunkt är följaktligen att individen saknar kontroll över hur myndigheterna fortsättningsvis kan använda uppgifter som lämnas. Denna problematik menar dock utredarna redan existerar på så sätt att myndigheter redan kan sammanställa uppgifter till nya handlingar och att detta är en etablerad praktik. Samtidigt menar utredarna att denna problematik i viss mån kringgås genom att myndigheterna ofta har ett tydligt uppdrag vilket gör att det blir förutsägbart för individen hur lämnade uppgifter kan användas. Det som däremot skett är att myndigheter under 1990-talet kom att få en skyldighet att även sammanställa uppgifter på begäran av enskilda personer, vilket enligt utredarna lett till att det inte längre går att förutse hur personuppgifterna kan komma användas (SOU 2001:3, s.143).

Utredarna gjorde även gällande att det inom tidigare förarbeten har diskuterats huruvida det var möjligt att skydda personregister. Denna argumentation skedde enligt utredarna enligt följande:

I proposition 1975/76:160 frågade sig departementschefen (s. 87) om det skulle vara möjligt att begränsa offentligheten för ADB-upptagningar genom att i särskilda föreskrifter förbjuda en handläggande myndighet att för eget bruk ta fram uppgifter av visst slag eller i viss kombination från faktiskt tillgängliga datamedier. Departementschefen anförde vidare att den tekniska utvecklingen hade medfört att stora mängder data i ADB-register kan vara mycket lättillgängliga och lättkombinerade. De rika möjligheterna till urval och sammanställning kunde, i förening med uppgifternas offentlighet, innebära eller uppfattas som ett hot mot enskilda registrerades personliga integritet (SOU 2001:3, s.143).

Utredarna gjorde här gällande att det sedan tidigare existerat en känd problematik kring möjligheten att sammanställa personuppgifter. Samtidigt menade utredarna att tidigare decenniers förarbeten hade landat i den slutsats att de begränsningar som tidigare föreslagits ansågs vara en alltför grov inskränkning i offentlighetsprincipen för att tillåtas. För att kringgå denna problematik hade riksdagen istället infört starka begränsningar i hur myndigheter tilläts hantera data. Denna form av förbud kom primärt att gälla hur registerna kunde bearbetas så att vissa söktermer inte fick användas. På så sätt hade myndigheterna kringgått offentlighetsprincipen, eftersom att möjliga sammanställningar av data inte gick att göra och

därmed kunde den potentiella datan inte anses utgöra en allmän handling (SOU 2001:3, s.143-144).

I texten listas dessvärre enbart ett konkret exempel på data som kan anses vara integritetskänslig och här rör det sig om olika former av medicinska register. Utredarna gör bland annat gällande att exempelvis försäkringskassan i dagsläget inte får lov att söka i sina register efter en viss sjukdom och sedan göra en central sammanställning över alla med denna sjukdom (SOU 2001:3, s.145). Det som utredarna dock gör gällande är att det kommer vara svårt att utöka skyddet ytterligare inom ramen för deras förarbete. Bland annat beskriver utredarna följande:

Eftersom frågan har dimensioner som sträcker sig utanför vårt utredningsuppdrag, får vi lämna denna. Vårt förslag blir därför att begränsningsregeln ges en ny omfattning som tar sikte på begränsningar i myndigheternas befogenhet att ta ut viss datalagrad information ”enligt lag eller förordning”. Vilka författningar bestämmelsen skall anses syfta på får lösas i ett annat sammanhang (SOU 2001:3, s.145).

Ovanstående citat understryker att utredarna under arbetets gång försökt att lösa problematiken med hur personuppgifter kan hanteras inom ramen för sekretesslagen. Denna problematik var dock som utredarna själva framhåller en relativt komplicerad fråga då området av lagtekniska skäl inte var helt förenligt med exempelvis personuppgiftslagen (SOU 2001:3, s.143-145).

Utifrån Laclau & Mouffes (2008) diskursanalytiska resonemang kan några ord dock sägas om sekretess, demokrati och elektroniskt lagrad information. Den grundproblematik som framträder i förarbetet är att en individ inte kan styra hur deras personuppgifter används vilket utredarna vill förebygga genom lagstiftning som *skyddar den enskildes personliga integritet* vilket är ett begrepp som fungerar som diskursens nodalpunkt. I relation till denna nodalpunkt träder det sedan fram ett perspektiv som i huvudsak berör demokrati och offentlighetens rätt till insyn i statsapparaten. Trots att detta begrepp i sig blir relativt centralt så underordnas det inom diskursen intresset av att skydda den enskilde, vilket gör att offentlighetsprincipen inte ryms i liktydligheten med begreppet. Detta gör att detta begrepp kan betraktas som ett element inom diskursen.

Det begrepp som istället tar formen av att vara ett moment i SOU 2001:3 blir här integritet vilket blir intimt sammanknipat med vem som skall ha rätt att ta del av uppgifter som förekommer i dataregister. Vidare intar även ett annat begrepp formen av moment, nämligen rätten att själv styra över vilka former av handlingar som personuppgifterna bidrar till att skapa. Totalt leder detta till att begreppet *skydda den enskildes personliga integritet* i förarbetet blir liktydigt med begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av uppgifterna och myndigheternas rätt att utföra sökningar i registerna.

5.11 Analys av huvudbetänkandet *ny sekretesslag*

Lite drygt två år efter publiceringen av *offentlighetsprincipen och den nya tekniken* presenterade utredarna sitt huvudbetänkande SOU 2003:99 *Ny sekretesslag*. I denna utredning används begreppet *enskilds personliga förhållanden* vid 22 tillfällen och en delrubrik är även *sekretessskyddet för känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden bör förbättras*. Som nodalpunkt i denna analys kommer därför begreppet *skydd av känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden* användas. Vidare bör det även nämnas att SOU 2003:99 skiljer sig på flera sätt från tidigare års förarbeten. Syftet med SOU 2003:99 var att strama upp den befintliga lagen som vid hade blivit svåröverskådlig och majoriteten av ändringarna rörande den enskildas personliga förhållanden i relation till 1975 års förarbeten hade redan arbetats in i lagen. Detta innebär att SOU 2003:99 knappt innehåller några övergripande förslag till lagändringar i

sakfrågor om den privata sfären, utan istället ligger tyngdpunkten vid tankar på att göra lagstiftningen mer lättöverskådlig (SOU 2003:99, s.19). För uppsatsen del innebär detta att ett starkare fokus på demokrati-aspekten och det skydd den enskilde åtnjuter kommer att få ett större utrymme i analysen.

Som en konsekvens av ovanstående blir ett avsnitt i förarbetet särskilt relevant och det är den övergripande diskussionen kring huruvida sekretessen breder ut sig i samhället. I detta avsnitt återkommer, som strax ska visas, resonemang om hur den enskildes personliga förhållanden under andra halvan av 1900-talet fått ett starkare skydd på bekostnad av offentligheten. Vidare gör detta avsnitt även flera kopplingar till det omkringliggande samhällets diskussioner om sekretess, vilket gör att detta avsnitt har viss bäring i relation till uppsatsens teoretiska ramverk.

I avsnittet som behandlar sekretessens utbredning i samhället lyfter utredarna fram att den svenska staten sedan 1766 haft offentlighet som huvudregel och sekretess som undantag. Samtidigt menar utredarna att den sekretesslagstiftning utarbetats 1990-talet lett till en omfattande kritik från journalistförbundet, som hävdade att sekretessen alltmer kommit att breda ut sig (SOU 2003:99, s.98-99). Denna uppfattning hade sitt ursprung i journalistförbundets utredning kring de senaste tio årens förändringar i sekretesslagen som enligt utredarna dragit följande slutsats:

Sammanfattningsvis angavs i rapporten att regelverket som bär upp den svenska offentlighetsprincipen påtagligt håller på att undergrävas och försvagas. Offentlighetsreglerna får allt lägre verkningsgrad och riskerar att förvandlas till vackra men tämligen betydelslösa fraser i tryckfrihetsförordningen (SOU 2003:99, s.100).

Denna rapport verkar ha väckt utredarnas intresse och som ett svar på denna genomförde utredarna en egen undersökning som spann över tidsperioden 1/7-1998 till 1/7-2002. Utredarnas egen slutsats blev en viss samstämmighet med journalistförbundets granskning men samtidigt menar de att denna utvidgning av sekretessen framförallt härrör ur att nya offentliga verksamheter ständigt uppstår, vilket leder till att frågan om sekretesslagen ständigt måste göras om. En direkt koppling till att skyddet för personliga förhållanden stärkts lyfter utredarna även fram enligt följande:

I några fall har sekretessen förstärkts kring uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Behovet av ett förstärkt skydd för den personliga integriteten har bl.a. motiverats av de utökade möjligheterna att behandla känsliga uppgifter automatiskt. I den mån skyddet för den personliga integriteten har fått företräde framför offentligheten kan anledningen kanske sökas i ett skifte av våra värderingsmönster där den privata sfären i allt större utsträckning får gå före den offentliga (SOU 2003:99, s.107).

I slutändan betonar utredarna att frågan kring huruvida sekretessen breder ut sig i de offentliga verksamheterna är svår att besvara. Utredarna menar även att de ändringar som görs ofta tillkommer ur ett behov av att skydda individens personliga sfär snarare än statliga verksamheters behov av diskretion. Utredarna gör även gällande att man på några håll även har valt att lyfta bort sekretessen från vissa verksamheter så att medborgarnas möjlighet att hävda sin rätt förstärks (SOU 2003:99, s.108). Avslutningsvis väljer utredarna att lyfta fram följande diskussion:

Det är inte alltid så lätt att se vad en ändring kommer att innebära för öppenheten och insynen. Kopplingen mellan grundlagen och sekretesslagen avser att verka för att lagstiftaren i varje situation noggrant avväger intresset mellan offentlighet och sekretess. Som vi ser det är detta den mest effektiva lagstiftningsmodellen för att förhindra att vi avlägsnar oss allt för långt från offentlighetsprincipen. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att utvecklingen på området följs noga. Vi kommer nedan att lämna förslag till olika åtgärder för att frågor som rör öppenhet och sekretess skall få en bättre belysning (SOU 2003:99, s.108)

Det faktum att utredarna verkar ta till sig av kritiken av att sekretessen alltmer breder ut sig kan här anses utgöra en viktig bakgrund till de aspekter av lagstiftningen rörande den enskildes personliga förhållanden. Detta gör att behovet av öppenhet även relaterar till nodalpunkten *skydd av känsliga uppgifter rörande den enskildes personliga förhållanden* och går att betrakta som ett moment i diskursen kring begreppet.

I SOU 2003:99 diskuterades behovet av att skydda känsliga personuppgifter i ett avsnitt med titeln *sekretess för känsliga uppgifter om enskilda*. Detta avsnitt berörde i huvudsak några rent lagtekniska aspekter, såsom frågan om vad som händer när en handling flyttas till från en myndighet till en annan, vilket rent konkret innebär en risk att sekretessen bryts (SOU 2003:99, s.159-161). En intressant aspekt med utredningen är dock att frågan om sekretessens räckvidd för känsliga personuppgifter diskuterades.

Ett underlag i diskussionen rörande sekretess mellan myndigheter var att alla former av handlingar historiskt sett inte haft ett lika starkt sekretesskydd hos olika myndigheter. Här spelade begreppet offentlighetens insyn relativt stor roll och utredarna gjorde bl.a. gällande att vissa myndigheter hade ett större behov av öppenhet än andra i vissa frågor. Detta motiverades på följande sätt:

Den viktigaste invändningen mot en generell regel om sekundär sekretess ansåg föredraganden vara att behovet av och styrkan i en sekretessregel inte bör bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden. Denna avvägning skulle mycket väl kunna tänkas utfalla på annat sätt utanför det område där den primära sekretessregeln gäller än innanför området. Offentlighetsintresset ansågs med andra ord kunna kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos den ena myndigheten är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (SOU 2003:99, s.160-161).

I förarbetet understryker utredarna att det redan vid utarbetandet av denna princip ansågs föreligga uppenbara risker med sekretessluckor. Utredarna gjorde här gällande att många delar av samhället idag hade en utbredd sekretess ifråga om uppgifter som rörde den enskildes medicinska eller personliga förhållanden. Hit räknades exempelvis elevvården, kriminalvården, socialtjänsten och så vidare (SOU 2003:99, s.162). Ett problem var dock enligt utredarna att det fanns luckor i lagen vilket de beskrev enligt följande:

Det är således fråga om en utbredd sekretessreglering. Trots detta är den inte heltäckande. Konsekvenserna av sekretessens begränsade räckvidd är att det kan förekomma att en uppgift som är sekretessbelagd i ett visst sammanhang helt saknar sekretesskydd om den förekommer i ett annat sammanhang. Det torde inte vara helt ovanligt att känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden kommer in till en myndighet utan att det finns någon möjlighet att sekretessbelägga uppgiften (SOU 2003:99, s.162).

Efter detta resonemang följer flera exempel på när uppgifter som rör privat natur åtnjuter sekretesskydd men därefter tappar skyddet. Det som utredarna här framhåller är att detta oftast sker när olika former av handlingar från vården, socialtjänsten eller polisen vidarebefordras till domstol och att dess sekretess därmed försvinner (SOU 2003:99, s.163).

Ovanstående citat samt de stycken som relaterar till behovet av att skydda handlingar från förlust av primärsekretessen visar på att utredarna var medvetna om tidigare års problematik. Detta gör att nodalpunkten *skydd av känsliga personuppgifter* i 2003 års diskurs tillskrivs meningen att utöka sekretesskyddet för uppgifter som tagits fram i på en myndighet och sedan vidarebefordrats till en annan. Detta innebär kortfattat att begreppet intar rollen av ett moment i diskursen.

Efter den diskussion som gett upphov till ovanstående moment gjorde utredarna gällande att en viktig del av deras uppdrag var att undersöka huruvida det gick att ta fram någon generell bestämmelse för att skydda vissa uppgifter som inte omfattades av sekretess på en annan myndighet än den ursprungliga men som ändå borde göra det. Denna dimension lyfts fram i ovanstående citat:

Enligt direktiven skall vi undersöka om en lösning är möjlig för situationer då det är uppenbart att sekretess bör råda, men en uttrycklig bestämmelse för det aktuella fallet saknas, som innebär att det blir möjligt att sekretessbelägga mycket känsliga uppgifter. Härvid skall enligt direktiven särskilt övervägas om olika sekretessintressen bör behandlas på skilda sätt (SOU 2003:99, s.164).

Som exempel på vad som kan ske i sådana situationer presenterade utredarna ett fall från 2001:

I ett beslut från JO den 30 maj 2001 uppmärksammades frågan om sekretesskydd för känsliga uppgifter. Saken rörde en anmälan mot Socialdepartementet angående utlämnande av uppgifter om enskilda personer som lämnats i samband med att de sökt dispens från bestämmelserna i förordningen (1996:1294) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. De uppgifter det var fråga om rörde en patient som bytt kön. JO konstaterade att uppgiften var av det slag som omfattas av bestämmelsen i 7 kap. 1 § sekretesslagen men att den bestämmelsen inte var direkt tillämplig utanför hälso- och sjukvårdsområdet och att det i förevarande fall saknades en bestämmelse som innebar att sekretessen överfördes till Regeringskansliet. I avsaknad av en sådan regel konstaterade JO att det inte kunde läggas departementet till last att uppgifterna hade blivit offentliga (SOU 2003:99, s.164).

Detta beslut menade utredarna i sig var riktigt i förhållande till gällande regler. Däremot menade utredarna att lagstiftningen på detta område behövde en kraftig revidering. Ett sätt att åtgärda denna typ av problematik skulle enligt utredarna vara att sekretessbelägga alla uppgifter som ansågs som potentiellt känsliga. Ett problem med detta var dock ett rent lagtekniskt skäl, som gjorde gällande att inskränker i offentligheten noggrant skulle beskrivas i sekretesslagen (SOU 2003:99, s.164-165). Utredarna gör även en koppling till att generella regler riskerar att bli godtyckliga och även omöjliggöra lagstiftning som upphäver den generella sekretessen, vilket motiveras enligt följande:

En generell bestämmelse om sekretess för känsliga uppgifter skulle, om bestämmelsen inte förses med begränsande rekvisit, svårigen kunna uppfylla dessa tryckfrihetsförordningens krav. Detta gäller oavsett hur vällovligt syftet med den generella bestämmelsen skulle vara. En sådan ospecificerad bestämmelse skulle medföra att lagstiftaren inte längre hade kontroll över begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar. Om lagstiftaren i ett visst fall bedömt offentlighetsintresset vara större än intresset av sekretess skulle myndigheten inte vara bunden härav, utan ändå göra bedömningen att sekretess gällde i ett enskilt fall. Genom en sådan ordning skulle inte bara maktfördelningen mellan lagstiftaren och de rättstillämpande myndigheterna rubbas utan också balansen som råder mellan offentlighet och sekretess (SOU 2003:99, s.165).

Ovanstående citat visar på att en generell sekretessbestämmelse hade medfört svåra hinder för lagstiftaren och vidare att det även hade gett oproportionerligt stor makt till de myndigheter som bedrev sekretessprövningar. Därtill underströk även utredarna att balansen mellan offentlighet och sekretess riskerade att rubbas, vilket bidrog till ett avslag av förslaget kring en generell bestämmelse (SOU 2003:99, s.165), vilket innebär att detta förslag kan betraktas som ett element i diskursen.

Som ett sätt att nå en viss balans valde utredarna istället att föreslå att alla uppgifter som rör den enskildes hälsa eller sexualliv skall beläggas med sträng sekretess oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Utredarna väljer även att betona att detta är görligt utefter följande argumentation:

Att det skyddsnet för känsliga uppgifter som sekretessen utgör ibland har för stora maskor har ansetts vara priset samhället måste betala för en ordning med offentlighet som huvudregel. Att sekretessen inte överförs mellan myndigheter i större utsträckning än den gör, har motiverats med att intresset av insyn gör sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Samma motivering har lämnats till varför sekretesskyddet för en uppgift i allmän handling inte gäller generellt oavsett var handlingen befinner sig. Enligt våra direktiv skall denna princip gälla även fortsättningsvis. direktiv skall denna princip gälla även fortsättningsvis. Det finns dock uppgifter där det har ansetts vara motiverat med en möjlighet att låta uppgifterna omfattas av sekretess, oavsett i vilket sammanhang som uppgifterna förekommer. Så har ansetts vara fallet beträffande skyddet för allmänna intressen för uppgifter som angår rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation [...] Frågan är om det inte finns ett berättigat behov av att använda denna lagstiftningsteknik även när det gäller vissa andra uppgifter om enskilda (SOU 2003:99, s.166).

Utredarna menar här att vissa andra områden, såsom rikets försvar, har åtnjutit ett starkt skydd från offentlighet. Författarna menar därefter att uppgifter som i detalj rör den enskildes sexualliv eller hälsa bör tillskrivas ett lika starkt skydd trots att det i sig är en inskränkning i offentlighetens möjlighet till insyn. För att göra det tydligt att dock primärt berör de allra mest privata uppgifterna väljer utredarna att föra följande resonemang:

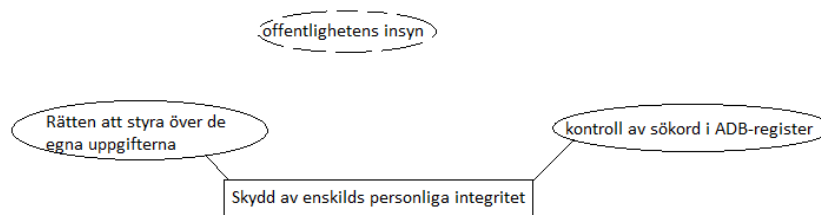
Begreppet personliga förhållanden är mycket vittgående och innefattar uppgifter som enligt vår mening bör falla utanför regleringen, t.ex. vissa uppgifter om den enskildes ekonomiska situation, arbetssituation och familjesituation. De exempel vi redovisat ovan där känsliga uppgifter stått utan sekretesskydd har främst gällt enskildas hälsa eller sexualliv samt skyddade personuppgifter. [...] Till uppgifter om enskilda som rör hälsa har hänförts olika former av sjukligt missbruk. Även upplysningar om ärftliga egenskaper torde kunna anses som upplysningar som rör hälsa. En uppgift om att någon bytt kön har också ansetts vara en uppgift som kan anses röra den personens hälsa eller sexualliv. Enligt vår uppfattning bör uppgiften att en person utsatts för sexualbrott vara att hänföra till uppgift som rör den personens sexualliv (SOU 2003:99, s.167).

Utredarna poängterar att detta skydd dock skall ha vissa inneboende begränsningar. Som exempel lyfter utredarna bland annat fram att man i utarbetandet av lagen i största möjliga mån försökt att ha kvar en viss grad av offentlighet genom att förse denna sorts sekretess med begränsande rekvisit. Dessa rekvisit beskriver utredarna utifrån följande:

Ett skaderekvisit med en särskilt stark offentlighetspresumtion skulle kunna åstadkommas genom att sekretess anges gälla om ”det är uppenbart att den enskilde eller någon honom närstående, lider betydande men om uppgiften röjs”. Härigenom skulle endast mycket integritetskänsliga uppgifter kunna hemlighållas. Det vi nu diskuterar är alltså ett skaderekvisit med ytterst svagt sekretesskydd. I princip skall sekretessen slå till endast för de allra mest integritetskänsliga uppgifterna (SOU 2003:99, s.168).

Detta begränsande rekvisit tjänade primärt till att stärka möjligheterna till offentlighetens insyn i statsapparaten men att starkt känsliga uppgifter skulle förse med sekretess under den förutsättningen att det var uppenbart att den som förekom i handlingen skulle riskera betydande men. Denna begränsning till trots blir det här likväl uppenbart att det inom SOU 2003:99 återfanns både en argumentation och en vilja till att *skydd av för den enskilde känsliga uppgifter* skulle åtnjuta ett skydd. Att detta skydd sedermera skrevs in i lagstiftningen talar här för att det spelat en stor roll i att tillskriva nodalpunkten en mening och därigenom bör det betraktas som ett moment i diskursen.

5.12 Konklusion av 2001 och 2003 års diskurser



Figur 8: Karta över 2001 års diskurs

Lite drygt sex år efter att kommittén lämnade sitt slutbetänkande i form av SOU 2003:99 röstade riksdagen igenom OSL som än idag reglerar de svenska sekretessreglerna (lagen.nu 2018). I figur 8 porträtteras 2001 års diskurs, där begreppet *skydd av enskilda personliga integritet* intar positionen av att vara en nodalpunkt. Att begreppet integritet blir påtagligt vid denna tidpunkt och i just detta förarbete är inte särskilt märkligt med beaktande av det samhällsklimat som rådde vid tidpunkten. I en legal kontext likställs begreppet integritet ofta med rätten till privatliv och att få sin personliga sfär respekterad (NE 2018f). Under de senaste decennierna har även detta begrepp kommit att bli intimt förknippad med olika former av databehandling av personuppgifter (SOU 2016:41, s.63). Vid tidpunkten för SOU 2001:3 är fortfarande IT-samhället en relativt ny företeelse men lite drygt fyra år senare var integritet ett påtagligt ord i den så kallade FRA-debatten som berörde lagförslag kring att tillåta avlyssning av inhemsk elektronisk kommunikation. Denna debatt ledde bland annat till att förslaget fick göras om till förmån den personliga integritet (NE, 2018g).

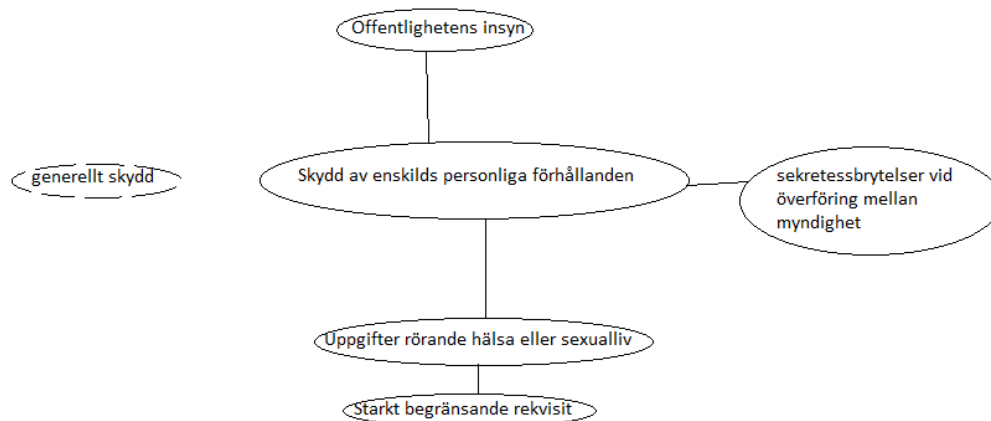
De diskussioner som framträdde i SOU 2001:3 var framförallt en oro för hur uppgifter skulle komma att användas utan att vederbörande hade kontroll över dem. Denna fråga hade sedan tidigare fått gehör genom en tydlig lagstiftning kring ett förbud mot att använda vissa söktermer, vilket även var ett förslag som utredarna var villiga att behålla. Detta är en anledning till varför kontroll av sökord står listat som ett moment. Vidare innefattade även begreppet rätten att styra över de egna uppgifterna en viktig position i diskursen, där en utökad möjlighet för medborgaren att styra över de sammanhang som informationen användes i blev en viktig del av lagstiftningen. Vidare kan det även vara värt att utredarna kontinuerligt förde diskussioner i relation till offentlighetens intressen men att detta intresse fick ge vika till förmån för den personliga integriteten.

I Elisabeth Rynnings artikel (2009) beskrivs hur sekretesslagen som den såg ut vid tidpunkten för kommitténs betänkande var relativt komplicerad. Här framhåller Rynning bland annat den problematik som lyfts fram i förarbetet, nämligen det faktum att det var svårt för individen att kontrollera hur informationen rörande den själv används. I SOU 2001:3 var utredarna överens om denna problembild och större delen av diskussionerna kretsade kring att lösa den.

Den problematik som presenteras utifrån ovanstående stycke kan här sägas ha en viss koppling till Rawls (1999) rättssäkerhetsbegrepp som i viss mån gör gällande att lagar skall vara förutsägbara. Denna aspekt kan i min mening här i viss mån förstås analogt till att även inkludera andra former av myndighetsutövning. Ur ett perspektiv baserat på rättssäkerhet blir frågan om uppgifter som lämnats baserat på samtycke relativt komplex utifall att dessa uppgifter sedermera kan användas i andra syften. Den inskränkning i offentligheten som uppträder i detta

fall kan i viss mån förstås som att den enskildes behov av rättssäkerhet i fråga om lämnade uppgifter och kontrollen över dessa här vägde tyngre än andra intressen.

Två år efter att SOU 2001:3 publicerades presenterade kommittén sitt huvudbetänkande. Ett begrepp som ständigt återkom var viljan att skydda den enskildes personliga förhållanden, vilket tjänade som utgångspunkt i denna diskurs och därmed även utgör analysens nodalpunkt. Inom ramen för denna diskurs var journalistförbundets kritik av lagstiftningen påtaglig. Denna diskussion spelade även en viktig roll i utarbetandet av lagen och utredarna poängterar vid ett par tillfällen att målet för utredningen är att försöka finna en balans mellan offentlighetens behov av insyn och den enskildes rätt till ett privatliv.



Figur 9: karta över 2003 års diskurs

Som en grundproblematik framkommer dock det faktum att uppgifter överförs via myndigheter, vilket är en problematik snarlik den Rynning (2009) betonat, och som även leder till att sekretessen bryts. I förarbetet läggs här stor vikt vid att de uppgifter som lätt hamnar i orätta händer och förtjänar ett särskilt starkt skydd är uppgifter som rör den enskildes hälsa eller sexualliv. Med denna bakgrund dessa företeelser betraktas som moment i diskursen. Att begreppet sexualliv uppträder här kan även förstås genom de omvälvningar i svensk sexualpolitik som ägde rum under tidsperioden där frågor om sexualitet och könstillhörighet alltmer kom att liberaliseras (RFSU, 2009).

Vad som kanske mest uppseendeväckande med SOU 2001:3 och 2003:99 är att det förutom frågor om sexualliv och medicinsk hälsa inte presenteras några övergripande ändringar i sekretesslagen. Denna aspekt bör inte förstås som att riksdagen efter år 1980 inte genomförde ytterligare ändringar i sekretesslagen. Tvärtom konstaterade utredarna att sekretesslagen i allra högsta är en levande lag som ständigt gjordes om (SOU 2003:99, s.96-100). Av förarbetet att döma verkar det som att förfarandet kring sekretessbeläggande av vissa handlingar hade ändrats och att detta nu skedde genom enskilda riksdagsbeslut snarare än övergripande utredningar som sedermera tog formen av en proposition. Denna utveckling kan troligtvis i sin tur förklaras genom att utredningar tar lång tid att genomföra och att det ständigt tillkommer nya frågor rörande sekretess och offentlighet.

En annan aspekt är dock att den kritik som tidigare lyfts fram gentemot sekretesslagstiftningen verkar ha gett upphov till en medvetenhet kring problemen med att sekretessbelägga och detta utgör även en viktig delmotivering till varför lagstiftarna motsätter sig generella skrivelser om sekretessskydd. Detta ger även upphov till att det föreslagna men inte beviljade konceptet av ett generellt skydd betraktas som ett moment. Istället väljer utredarna att ta fram ett generellt skydd

men detta skydd är försett med begränsade rekvisit, såsom att det måste vara uppenbart att utlämnandet av informationen medför men för den som förekommer i materialet.

Tidigare i detta avsnitt drog jag en parallell till att lagar i viss mån måste vara förutsägbara för att vara anses vara rättssäkra utifrån Rawls (1999) teoribildning. En viktig aspekt kring förutsägbarheten kan vara just tydliga rekvisit, då dessa visar i vilka fall lagen är tillämplig på ett konkret sätt. En annan intressant aspekt ur rättssäkerhetssynpunkt är även att dessa rekvisit på många sätt kan betraktas utifrån Rawls (1999) idéer kring att domstolarna ständigt skall döma lika i liknande fall. Genom striktare rekvisit blir det möjligt att begränsa tolkningsmöjligheterna för lagen, vilket därmed kan leda till att systemet blir mer förutsägbart för den enskilde och därmed mer rättssäkert.

Med detta är det däremot inte sagt att systemet med tydliga rekvisit per automatik leder till en större frihet för individen, eftersom att rekvisit-kraven även bidrar till att insynen i de ärenden som faller utanför rekvisiten utökas. Det ter sig här som att rättssäkerheten för den enskilde förvisso stärkts genom att systemet blir mer förutsägbart men det kommer även till priset av att oklara fall riskerar att falla utanför sekretesslagstiftningen. På många sätt kan detta därmed betraktas som att spelreglerna kring sekretess har förtydligats vilket såväl den enskilde som det offentliga i viss mån vinner på.

I SOU 2003:99 träder begreppet offentlighet fram i en tydligare mån än tidigare. Det märks även att det svenska journalistförbundet har bedrivit opinionsbildning mot en utökad sekretesslagstiftning. Ett sätt att förstå varför offentlighetens insyn nu betonas i förarbetet kan vara det faktum att det från 1980 och framåt ägde rum en stor förändring i det svenska samhället. Bland annat historikerna Kjell Östberg & Jenny Andersson beskriver i standardverket *Sveriges historia 1965-2012* hur medborgarna från 1980-talet och framåt kom att ifrågasätta staten på ett nytt sätt. Denna utveckling ledde enligt Östberg & Andersson även till en starkare skepsis gentemot staten där tidigare kollektiva idéer fick träda tillbaka till förmån för mer individualistiska tankegångar (Östberg & Andersson 2012, s.280-286). Denna skepsis skulle kunna förklara varför journalistförbundet aktivt ifrågasätter sekretessen utbredning och kan även förklara varför utredarna är mer självkritiska än trettio år tidigare.

Utredarnas vilja i de båda texterna att utgå ifrån offentlighet kan även förstås utifrån Beethams (2013) legitimitetsteori. I Beethams första dimension läggs vikt vid att makthavare på olika sätt spelar enligt reglerna. Denna del blir här särskilt påtaglig i SOU 2003:99 när utredarna konsekvent länkar ihop de olika för- och nackdelarna med befintliga lagrum. Även mer outtalade regler, som att sekretess undergräver demokratin spelar här en viktig roll. Denna aspekt kan även betonas utifrån Rawls (1999) princip med att lagar skall uppfattas som möjliga att beivra och ett begrepp som ofta återkommer i utredningen är att en alltför omfattande sekretess riskerade att krocka med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Ett sätt att förstå hur utredarna därför i viss mån kunde åsidosätta ett generellt skydd skulle därför kunna vara att det utöver ett behov av att spela enligt reglerna även existerar ett behov av legalitet för att lagen skall vara rättssäker och praktisk genomförbar.

Beethams (2013) andra dimension utgår från att de regler som tas fram måste vara motiverbara i relation till det omgivande samhällets normer, vilket märks tydligt i de båda förarbetena. Exempelvis skrivs rätten till personlig integritet skrivs in i SOU 2001:3 och i SOU 2003:99 görs en tydlig koppling kring varför vissa frågor om hälsotillstånd och sexualliv kan anses utgöra de mest privata delarna av en persons liv. Vidare gör utredarna även själva en koppling

till ett förändrat samhällsklimat där begrepp som den personliga sfären tillskrivs en allt större vikt.

I SOU 2003:99 träder även Beethams (2013) tredje definition fram tydligt. Utifrån Beethams teoribildning kan det förstås att i alla fall samhällets nyckelgrupper på något sätt måste ge sitt samtycke till makthavarna och att dessa nyckelgrupper ofta har ett behov av att bli sedda. Media har traditionellt sedan franska revolutionens dagar betraktats som den tredje statsmakten och förarbetes stora tryckpunkter på att vinna medias stöd kan här förstås i en kontext av att staten har ett starkt behov av att media i alla fall ska uppleva att deras kritik blivit hörd för att en konflikt inte skall uppstå.

6. Resultat

I detta kapitel presenteras först teoretiska reflektioner och studiens huvudsakliga resultat. I avsnitt 6.2 diskuteras sedan studiens resultat i en kontext av tidigare forskning och inte minst dess relation till arkivvetenskapen i stort. Avslutningsvis presenteras sedan förslag på vidare forskning.

6.1 Teoretiska reflektioner och resultat

I denna uppsats har sekretessens utveckling från 1927 fram till 2010 studerats. Redan inledningsvis kan vi konstatera att 1927 respektive 1935 års förarbeten bär stora likheter. Genomgående i båda av dessa arbeten görs en stark anknytning till rättssäkerhetens andra dimension, nämligen att individer genom sekretessen skulle skyddas från andras missaktning.

I dessa förarbeten blir det tydligt att en av huvudpoängerna med sekretesslagstiftningen skulle vara att få människor att våga anmäla en enskilds missförhållanden till staten utan rädsla för repressalier. Dessa anmälningar kan i sin tur förstås som en av förutsättningarna för att staten skulle kunna råda bot på samhällsproblem. Denna aspekt är intressant ur primärt två perspektiv. För det första betonar exempelvis Friberg (2013) att denna tidsperiod framförallt kännetecknades av idéer om att kollektivet går före individen. Jag menar här att det offentliga insyn i statsapparaten i viss mån begränsades till förmån för den enskildes integritet. Denna lagstiftning var i sin tur viktig i etableringen av välfärdsstaten men den kan även förstås utifrån Rawls (1981) som menar att den mest grundläggande frihetsprincipen är att individer inte får utsätta varandra för psykiskt eller fysiskt lidande. 1927 och 1935 års förarbeten kan därför delvis ses som ett sätt att underlätta etableringen av välfärdsstaten men även som ett sätt att skydda individer från varandra.

Utifrån Beethams (2013) legitimitetsteori kan det även konstateras att utredarna bakom de tidiga förarbetena eftersträvar att få legitimitet för lagen på tre olika sätt. För det första visar utredarna genomgående en hög medveten kring att de inskränker en grundlag och demokratiska principer. Samtidigt existerar det även tydliga försök till att få lagstiftningen att relatera till befintliga normer om privatlivets helgd, vilket är en norm som enligt Margulis (2011) existerar i alla samhällen. Vidare tas även lagen ständigt fram i dialog med remissinstanserna, vilket här tydligt visar på att lagstiftaren försöker att uppnå någon form av samstämmighet med nyckelgrupper som annars kan kritisera lagen.

År 1965 togs en ny sekretesslag fram. Denna lag utarbetas delvis under en tidsperiod som var präglad av flera stora rättsskandaler och justiemord, vilket kan förklara varför detta förarbete i hög grad anknyter till rättssäkerhetens andra dimension där individer skall skyddas från staten. Bland annat framhåller utredarna att en alltför utbredd sekretess på olika sätt riskerar att skada rättssäkerheten och menar att man därför skall fortsätta med öppna rättegångar, trots att det kan skapa missaktning för den tilltalade. Detta kan på många sätt förstås utifrån Rawls (1999) rättssäkerhetsbegrepp som betonar att domstolar måste vara öppna för granskning för att uppfattas som rättssäkra. Detta förarbete präglas framförallt av en tanke om öppenhet, vilket måhända beror på de negativa erfarenheter som en alltför sluten statsapparat tidigare medfört.

Utifrån Beethams (2013) teori kring legitimitet kan även denna aspekt förstås som att den socialdemokratiska staten under tidsperioden anklagats för att spela utanför reglerna, vilket medfört stora problem för att uppnå legal validitet. En ökad öppenhet blir därför ett sätt för staten att på nytt producera legitimitet och visa på att systemet konsekvent är öppet för granskning. Samtidigt återfinns det likväl vissa delar av systemet där staten även värnar om rättssäkerhet i mellanmänniska relationer, såsom att en anmälare fortfarande omfattas av anonymitetsskydd. Detta kan dels uppfattas som ett sätt att värna om individens rätt till frihet från våld som tidigare beskrivits men kan även sägas vara intimt förknippad med en samhällelig idé om att staten skall ta hand om samhällets utsatta vilket även knyter an till Beethams andra dimension.

1975 års utredning eftersträvade i hög grad av att uppnå balans mellan rättssäkerhetens olika dimensioner. Detta märks bland annat genom att utredarna betonar att frihetsberövande åtgärder skall präglas av öppenhet i syfte av att skydda individen från rättsövergrepp. Detta är en tendens som även ligger nära Rawls (1999) idéer om att en rättssäker process skall präglas av just öppenhet. Samtidigt betonar utredarna dock att journaler från olika behandlingar även fortsättningsvis skall vara sekretessbelagda eftersom att de annars riskerar att skada återanpassningen i samhället. Detta argument kan i sin tur förstås av Nilsson (2003) beskrivning av 1970-talets kriminalvårdspolitik som starkt orienterad mot rehabilitering. Ur detta perspektiv går det även att förstå detta argument utifrån Beethams (2013) andra dimension som gör gällande att lagar måste vara förankrade i samtida normer för att framstå som legitima.

En intressant aspekt med 1975 års förarbete är även att utredarna vill begränsa sekretessen i fråga om anmälningar till exempelvis socialnämnder. Detta görs primärt eftersom anonymiteten strider mot förvaltningsrättsliga regler. Genom detta förändrade ställningstagande försöker utredarna att uppnå en högre grad av legalitet vilket kan förstås utifrån Rawls (1999) som gör gällande att lagar måste vara möjliga att efterleva för att uppfattas som rättssäkra. En annan tendens är även att lagstiftarna genom detta vill att sociala frågor främst skall undersökas av professionella snarare än privatpersoner, vilket i viss mån kan förstås utifrån Rawls (1999) idéer om rättssäker process, där bevisproduktionen är central för rättssäkerheten. Utifrån detta perspektiv kan det konstateras att det skett en övergång från rättssäkerhetens andra dimension till dess första.

Denna trend märks även i sekretessbeläggandet av skolhälsojournaler i syfte att motverka sekretessbrytelse när andra ärenden läggs till dem. I viss mån kan detta förstås utifrån Rawls (1999) tankegång kring att lagar skall vara tydliga. Utifrån detta perspektiv ter det sig som att en förutsättning för rättssäkerhet är att uppgiftslämnaren vet när denne är skyddad respektive inte skyddad av sekretess.

De sista förarbetena som presenterades utgick i en hög grad från vad jag här skulle vilja benämna som en rationalisering av sekretessen. Detta märks framförallt genom att utredarna vänder sig emot en alltför omfattande sekretess och istället valde att ta fram tydliga rekvisit för sekretessbeläggande. Vidare diskuterar även utredarna ett allt starkare behov av att individen skall ha möjlighet att förstå hur dess lämnade uppgifter hanteras.

Här kan på många sätt Rawls (1999) rättssäkerhetsbegrepp sägas vara rådande på en rad olika sätt. För det första innebär de tydliga rekvisiten en klar bedömningsgrund vilket öppnar upp för att sekretessbesluten blir förutsägbara och att lika fall bedöms lika, oberoende av myndighet, vilket delvis kan förstås utifrån av Rawls (1999) begrepp rättvisa som regelbundenhet. Vidare innebär även de allt tydligare rekvisiten och den diskussion om kontroll av lämnade uppgifter att systemet och lagstiftningen blir mer tillgänglig för individen, vilket faller väl ut med Rawls idéer kring att rättsystem måste förmedla sina lagar tydligt för att uppfattas som rättssäkra.

På sätt och vis innebär dessa begränsningar att inblicken i statsapparaten ökar, eftersom att färre handlingar på oklara grunder sekretessbeläggs. Därmed kan det sägas att det offentliga behov av rättssäkerhet på många plan vägt tyngre än individens. Detta kan i sin tur förstås utifrån den samhällsutveckling som bland annat skisserats av Östberg & Andersson (2013) som gör gällande att samhället från 1980-talet och framåt i allt högre grad kom att präglas av en utökad statsskepsism.

Utifrån Beethams (2013) tredimensionella struktur kan även det förändrade samhällsklimatet sägas ha en viss anknytning till Beethams andra dimension, som gör gällande att lagar måste ha en förankring i samhället för att uppfattas som legitima. Detta sker primärt genom att det inom utredningen existerar en relativt stor skepsis mot föregående decenniernas stängdhet gentemot medborgaren. Vidare framträder även Beethams tredje dimension, som gör gällande att lagstiftaren måste förankra sina idéer hos i alla fall delar av befolkningen, på så sätt att utredarna ingående försöker bemöta kritiken från journalistförbundet.

På en mer övergripande nivå som infattar uppsatsens historiska dimension kan några viktiga slutsatser presenteras. En första aspekt är att den dimension av rättssäkerhet som vägt tyngst har varierat kraftigt över tid. Under de första förarbetena (1927 respektive 1935) betonades individens rätt till skydd från andras människors missaktning eller repressalier som särskilt tongivande. I viss mån kan detta förstås som ett sätt för staten att möjliggöra välfärdsarbete och de kollektivistiska idéer som bland annat Friberg (2013) beskriver. Utifrån detta perspektiv faller det sig även naturligt att individens primära skyddsintresse inte var från staten, utan snarare från andra individer.

1966 års förarbete är unikt på så sätt av att det togs fram i en kontext av att sekretessen hade brett ut sig till att bli omfattande och att lagstiftningen ofta hade använts för att mörka direkta rättsövergrepp från statens sida. Det ter sig därför här som att detta förarbete i hög grad kommit att fokusera på rättssäkerhetens första dimension, där tydliga regler och transparens skulle känneteckna statsväsendet. I det förarbete som presenterades 1975 tycks vissa idéer ha levt kvar från 1966 års förarbete, samtidigt som utredarna återigen betonar vikten av att skydda privatlivets helgd. Detta sker dock huvudsakligen utefter en tanke om att man ska kunna bedriva en adekvat vård i syfte att rehabilitera människor tillbaka in i samhället.

Förarbetena från millenieskiftet kan förstås i en kontext som att sekretessen nu helt bytt fokus och att det primära fokuset inte längre var att skydda individer från varandra, utan snarare att öka transparensen i staten. Vidare är detta även tidsperiod som präglas av en betydligt starkare

statsskepsism än tidigare år, vilket skulle kunna förklara varför denna fråga framträder som synnerligen viktig.

På ett övergripande plan det konstateras att lagstiftningen under den studerade tidsperioden genomgår en kraftig omvandling, från att ha poängterat individens rätt till privatliv till att prioritera individens rätt till skydd från staten. Denna aspekt menar jag här även kan förstås utifrån det faktum att socialdemokratin och dess kollektivistiska idéer fick ett starkt fäste i början av tidsperioden för att därefter mattas av allt snabbare. Genomgående för hela tidsperioden är även att utredarna starkt betonar att lagen överensstämmer med grundlagen, vilket kan förstås genom b.l.a. Rawls (1999) idé om att lagstiftaren måste handla i god tro och därför eftersträvar legalitet.

I relation till Beethams (2013) tredimensionella modell kan några anmärkningar göras. För det första existerar det under hela tidsperioden ett starkt behov av att visa på att lagstiftaren agerar i enlighet med grundlagen vilket i viss mån även kan kopplas till Rawls (1999) idé om att lagar måste vara möjliga att upprätthålla för att uppfattas som rättssäkra. En intressant tendens är även att privatlivet ofta beskrivs som synnerligen skyddsvärt, vilket här kan sägas anknyta till Beethams (2013) andra dimension kring att lagar måste spegla allmänna normer, en sådan tolkning får även stöd av Margulis (2011) som gör gällande att konceptet av privatliv existerar i de allra flesta samhällen. På ett övergripande plan kan det även konstateras att lagstiftarna ständigt söker stöd hos remissinstanser och i viss mån även försöker att visa att de lyssnar på exempelvis journalistförbundet. Detta menar jag till stor del kan förstås utifrån Beethams (2013) tredje dimension, som gör gällande att lagar måste ha ett stöd hos i alla fall delar av befolkningen för att uppfattas som legitima.

En intressant aspekt är dock det faktum att lagstiftaren ofta använder begrepp som privatlivets helgd som ett sätt att få legitimitet för sina lagar, samtidigt som det övergripande syftet med lagen oftast är något helt annat. Denna tendens märks exempelvis i förarbetena som anknyter till rehabilitering av fångar eller anonymitet för den som anmäler till en nämnd, där avsikten med lagen snarare är att underlätta rehabilitering än att faktiskt värna den enskildes privatliv.

6.2 Uppsatsens resultat och dess relation till arkivvetenskap samt tidigare forskning

I tidigare avsnitt beskrevs den svenska sekretessen som strängt tidsbunden, där samhällets syn på såväl välfärdsstaten som individens relation till densamma spelade en viktig roll utarbetandet av lagen. Denna aspekt kan primärt anknytas till Skott (2014) som gjort gällande att sekretessen inom folklivsforskningen ofta varit starkt förknippad med tidsbundna värden, vilket min studie visar även är fallet med den lagstadgade sekretessen.

Hentonnens artikel (2017) gör gällande att samhället under de senaste decennierna har kommit att i allt högre grad samla in integritetskänslig information vilket skapat ett behov av strategier för att hantera denna information. I förarbetena till sekretesslagen märks denna aspekt tydligt från 1930-talet och framåt, där utredarna betonar att den växande statsapparaten även kommit att ägna sig åt mer sociala frågor (SOU 1935:15, s.25). Hentonnens artikel presenterar flera olika strategier för hur samhället på olika sätt kan hantera integritetskänslig information men utlämnar till viss del sekretess. Här skulle jag vilja göra ett tillägg och mena att en av de äldsta principerna för att skydda informationen är just sekretess som allt sedan 1930-talet fungerat som ett sätt att värna om individens grundläggande friheter.

Såväl min studie som Edquists (2017) utgår från en frågeställning som primärt berör kategorierna privat respektive offentligt. Edquists artikel är dock i hög grad inriktad gentemot frågor om gallring och ett annat rättsligt område, nämligen socialtjänstens arkivregler. Några viktiga paralleller mellan min undersökning och Edquist existerar dock. I sin artikel utgår Edquist från begreppet intresse och identifierar flera olika synsätt på sekretessen. Min studie har en relativt likartad utgångspunkt men fokuserar istället på olika dimensioner av begreppen rättssäkerhet och legitimitet, vilket innebär ett något annorlunda angreppssätt. I sin artikel påtalar Edquist (2017) att privatlivets helgd ofta är ett universellt värde som i arkivlagstiftningen har opererat över hela den politiska skalan. Denna slutsats instämmer jag i men jag vill samtidigt betona att sekretesslagstiftningen inte alltid utgått från universiella idéer om privatliv, utan snarare även från idéer om vem som rättigheter som är mest skyddsvärda och att föreställningen om rätten till privatliv blir starkt framträdande även när lagstiftaren egentligen betraktar sekretessen som ett medel för att uppnå ett mål, såsom exempelvis säkrare vård.

Rosengrens (2016) artikel gör primärt gällande att det inom utarbetandet av arkivlagen inte existerat en medvetenhet kring behovet av privatliv under 1980-talet och framåt. Min studie kan i viss mån sägas ansluta till denna åsikt på så sätt att den visar att utredarna från 1970-talet alltmer kom att frånga sekretessens roll i att skydda medborgarens privatliv och istället inrikta sig på relationen mellan medborgare och stat. Samtidigt bör det här betonas att Rosengrens (2016) artikel menar att avsaknaden av koppling mellan privatliv och offentlighet under 1980-talet beror på Sveriges långa tradition av öppenhet. Här skulle jag istället vilja lyfta fram två aspekter. För det första är sekretesslagen en levande lag som ständigt förändras och en tanke är att man fram till 1970-talet inkommerade tankar om privatliv i lagstiftningen. När dessa väl var införlivade finns det egentligen ingen anledning att revidera lagen, förutsatt att nytt material inte tillkommer. Detta kan på sätt och vis förklara avsaknaden av diskussioner kring privatlivets helgd i förarbetena till arkivlagen. En annan aspekt är här även det faktum att min undersökning som tidigare nämnts visar att sekretesslagstiftningen från 1970-talet och framåt kom att förändras, där idéer om transparens i staten blev alltmer tongivande trots att idéer om slutenhet varit rådande under 1900-talets första decennier.

Min studie har till stor del utgått från sociologiska, juridiska och rättsfilosofiska begrepp. I en arkivvetenskaplig studie kan detta i viss mån sägas vara ett steg bort från arkivvetenskapen, som traditionellt sett ägnat sig åt arkivteori. Samtidigt speglar detta även den utveckling som Shepherd (2010) skisserar, där informationsvetenskapen kommit att bli alltmer interdisciplinär. Detta angreppssätt tror jag på många sätt kan vara ett sätt att komplementera arkivvetenskapens mer klassiska grenar och bidra till att förankra den mot andra humanistiska vetenskaper.

En sista poäng kan även göras kring uppsatsens relevans för arkivariernas yrkesliv, vilket kan göras utifrån den internationella etikkoden för arkivarier. I denna etikkoden framträder bland annat ett perspektiv kring att handlingar skall hanteras med respekt för de som förekommer i materialet samt de förutsättningar som rådde vid tidpunkten för produktionen av materialet (Lindh 1998, s.59). Den idéhistoriska studie som genomförts i denna uppsats blir här relevant då den på många sätt kan öka förståelsen för varför vissa handlingar, vars sekretess nu gått ut, än idag kan anses känsliga och i viss mån vad en arkivarie skall tänka på när denne använder dem vid exempelvis arkivpedagogik eller nätpublicering. Vidare är studien även relevant på så sätt att den visar att vissa handlingar, såsom kyrkoböcker eller domstolsbeslut för placering på alkoholanstalt, kan vara känsliga trots att de aldrig omfattades av sekretess.

6.3 Vidare arkivvetenskaplig forskning

När denna uppsats skrivs på våren 2018 pågår några forskningsprojekt som på olika sätt berör begrepp som privatliv, integritet och offentlighet ur ett arkivvetenskapligt perspektiv. Denna studie har delvis hämtat inspiration från de artiklar som hitintills har publicerats inom ramen för dessa projekt och bör primärt ses som ett tillägg till den forskning som för närvarande bedrivs.

På det stora hela pekar mycket på att frågor om integritet och skydd för den enskilde kommer att bli allt viktigare delar av den arkivvetenskapliga forskningen. Vidare är detta även ett forskningsområde som på många sätt är interdisciplinärt och de förslag till vidare forskning som lämnas i detta avsnitt kan troligtvis utföras i såväl en arkiv- som samhällsvetenskaplig kontext.

Denna uppsats har av avgränsningsskäl primärt fokuserat på hur staten löser den konflikt som uppstår mellan offentlighetsprincipen och rätten till privatliv. En mer heltäckande bild hade med fördel kunnat ges ifall samtliga delar av förarbetena kring sekretesslagen hade analyserats. Ett sådant förfarande hade även öppnat många viktiga dörrar in i debatten kring huruvida sekretessen breder ut sig eller ej, vilken stundtals blossar upp på nytt. Genom detta hade troligtvis frågan om hur omfattande sekretessen varit tidigare och hur den har förändrats varit möjligt att belägga med fakta, vilket givetvis hade varit till stor samhällsnytta.

Som alltid är denna uppsats producerad utifrån förutbestämda tolkningsramar i form av metod och teori. Att dessa val påverkar uppsatsens resultat är givet, inte minst med tanke på att teoretiska val ofta påverkar de frågor som ställs till materialet. En annan möjlig ingång till detta material hade till exempel varit Foucaults governmentalitetsbegrepp, som troligtvis hade medfört andra resultat. En vidare forskning skulle här alltså vara att genomföra en liknande studie på samma material och undersöka andra aspekter av den privata sfären än vad som varit möjligt att göra inom ramen för denna uppsats.

En annan möjlig vidare forskning, som bland annat anknyter till den problematik som lyfts fram av bland annat Fredrik Skott (2010), hade här varit att göra en mer verksamhetsbaserad studie kring hur sekretessen påverkar dagens arkivinstitutioner och den bild av Sverige som dessa förmedlar. I dagens samhällsklimat äger det kontinuerligt rum stora debatter kring hur ”bra” eller ”dåligt” det förflutna varit och arkiven har i detta samhällsklimat en viktig roll att spela. På många sätt kan dock denna roll sägas vara begränsad av sekretesslagstiftningen och ur ett historiedidaktiskt perspektiv hade det därför varit önskvärt att undersöka hur omfattande sekretesslagens påverkan är.

7.Käll- och litteraturförteckning

Litteraturförteckning

Artiklar och böcker:

Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj. 2005. *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur

Bergström, Göran och Boréus, Kristina. 2015. Diskursanalys. I *Textens mening och makt* av Göran Bergström & Kristina Boréus (red). Lund: Studentlitteratur

Beetham, David. 2013. *The legitimation of power*. 2nd edition. London: Palgrave MacMillan

Björkman, Jenny. 2002. Perspektiv: Rösträttens begränsningar. *Populär historia*. 6 augusti. <http://populärhistoria.se/artiklar/perspektiv-rostrattens-begransningar> (hämtad 25/2-2018)

Boréus, Kristina. 2015. Diskursanalys. I G. Ahrnre & P. Svensson (red). *Handbok i kvalitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur

Chantal, Mouffe och Laclau, Ernesto. 2008. *Hegemonin och den socialistiska strategin*. Göteborg/Stockholm: Glänta/Vertigo

Dahlgren, Stellan. 1996. Det historiska arbetsmaterialet. I Stellan Dahlgren & Anders Florén (red). *Fråga det förflutna: En introduktion till modern historieforskning*. Lund: Studentlitteratur

Edquist, Samuel. 2017. Ethical Destruction? Privacy Concerns regarding Swedish social services records. I Patricia Jonasson & Anna Rosengren (red). *The right to access information and the right to privacy - a democratic balancing act*. Huddinge: Södertörns Högskola

Foucault, Michel. 1969. *The archeology of knowledge and the discourse on language*. New York: Pantheon Books

Friberg, Anna. 2013. *Demokrati bortom politiken: en begreppshistorisk analys av demokratibegreppet inom Sveriges Socialdemokratiska parti 1919-1939*. Stockholm: Atlantis

Frånberg, Mats. 2001. Spriten och staten. *Populär historia*. 15 mars. <http://populärhistoria.se/artiklar/spriten-staten> (hämtad 22/2-2018)

Güçlü, Idi. 2012. The nature of information science and its relationship with sociology. I S. Kurbanoglu, U. Al Phyllis, L. Erdogan, Y. Tonta & N. Ucak (red). *E-science and information management*. Springer: London

Iacovino, Livia. 2006. Multi-Method Interdisciplinary Research In Archival Science: The Case Of Recordkeeping, Ethics And Law. *Archival Science* 4(3-4):267-286. <https://link.springer.com.ludwig.lub.lu.se/content/pdf/10.1007%2Fs10502-005-2595-7.pdf> (hämtad 2018-05-20)

Henttonen, Pekka. 2017. Privacy as an archival problem and solution. *Archival Science* 17(3): 285-303. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10502-017-9277-0> (hämtad 2018-03-15).

Högberg, T. 2010. *Not in my backyard. Public attitudes Towards Mental Illness and People with Mental Illness Living in Sweden*. Stockholm: Karolinska institutet

Kukathas, Chandra & Pettit, Philipp. 1992. *Rawls: En introduktion*. Daidalos: Göteborg

Lindh, Björn. 1998. Ny internationell etikkod för arkivarier. *Arkiv, samhälle och forskning* 1(1): 57-60. <http://content.foreningshuset.se/kundmappar/7522/Etikkod.pdf> (hämtad 2018-05-25)

Lindstedt Cronberg, Marie. 2001. Fader: okänd. *Populär historia*. 25 maj. <http://popularhistoria.se/artiklar/fader-okand> (hämtad 2018-02-06)

Margulis, Stephen. 2011. Three theories on privacy: an overview. I S. Treptke & L. Reinecke (reds). *Privacy Online*. Springer Books: Berlin

Malmö Stad. 2011. *Arkivhandbok för Malmö stad: socialtjänsten m.m samt kommunala hälso- och sjukvården*. Malmö

Menell, Stephen. 1990. *Norbert Elias: an introduction*. London: Barnes & Noble

Neumann, Ingela. 2013. Consensus, Conflict or compromise? Church-States relationship in the swedish "peoples home" during the 1920s and 1930s. *Journal of Church and State* 1(2):36-59. <https://academic.oup.com/jcs/articleabstract/56/1/36/897490?redirectedFrom=fulltext> (hämtad 2018-02-15).

Nilsson, Gabriella. 2009. *Könsmakt eller häxjakt? Antagonistiska föreställningar av mäns våld mot kvinnor*. Lund: Kulturvetenskapliga Institutionen

Nilsson, Roddy. 2003. The swedish prison system in historical perspective: a story of successful failure. *Journal of scandinavian studies of criminology and crime prevention* 4(1): 1-20. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14043850310010776> (hämtad 2018-03-10)

Petersson, Magnus. 2011. Perspektiv på svensk säkerhetspolitik - vad vet vi?. I *Svensk säkerhetspolitik under det kalla kriget – öppen för olika tolkningar?*. Stockholm: Historiska institutionen

Rawls, John. 1981. Justice as fairness – Political not metaphysical. *Philosophy and public affairs*. Nr 14(13):223-251 <https://philpapers.org/rec/RAWJAF> (hämtad 2015-05-19)

Rawls, John. 1999. *A theory of justice – revised edition*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press

Rawls, John. 1991. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press

Reichel, Jane. 2013. Gillberg v. Sweden: forskningsmaterial i allmänhetens tjänst. *Juridisk Tidskrift* 4:922-928 http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?faces-redirect=true&aq2=%5B%5B%5D%5D&af=%5B%5D&searchType=SIMPLE&query=&language=no&pid=diva2%3A643304&aq=%5B%5B%5D%5D&sf=all&aqe=%5B%5D&sortOrder=author_sort_asc&onlyFullText=false&noOfRows=50&dswid=EBSCOhost (Hämtad 2018-01-29)

Rynning, Elisabeth. 2009. Privatlivet och forskningen – en dystert lägesbeskrivning. *Svensk juridisk tidskrift* 1:566-584. <http://svjt.se/svjt/2009/566> (hämtad 2018-01-28)

Rosengren, Anna. 2016. *Openess, privacy and the archive*. Working paper.

Saarenheimo, Juhani. 1997. Clios eller Mnemosynes tjänare? De västerländska arkivens uppfattning om sin uppgift och roll under olika tider. *Arkiv, forskning och samhälle*. 2:57-104. http://content.foreningshuset.se/KundMappar/7522/asf_1997_2_s57_104.pdf (hämtad 2018-04-22)

Shepherd, Elizabeth 2010. Archival Science. I M.J Bates & M.N Maack (red). *Encyclopedia of library and information science*. London: Taylor and Francis

Skott, Fredrik. 2014. Finns den på nätet?- Nätpublicering som kulturarvsproduktion. *Tidsskrift för kulturforskning*. 13(3): 52-61. <http://ojs.novus.no/index.php/TFK/article/view/669> (hämtad 2018-02-01)

SOU 2004:75. *Insyn och sekretess i - statliga företag – internationellt samarbete*

Smedberg, Staffan. 2012. Sverige. I Lars Jörwall (red). *Det globala minnet: nedslag i den internationella arkivhistorien* av. Stockholm: Riksarkivet

Weber, Max. 1946. Politics as a vocation. I H.H Gerth & C. Wright Millis (red). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press

Wenar, Leif. 2018. John Rawls. I *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Hämtad via <https://plato.stanford.edu/entries/rawls/#toc> [19/5-2018]

Winther-Jørgensen, Marianne & Philips, Louise. 2002. *Discourse analysis as theory and method*. London: Routledge

Östberg, Kjell och Andersson, Jenny. 2012. *Sveriges historia: 1965-2012*. Stockholm: Nordstedt

Webbsidor:

Allmannhandling.se. 2018. *Omvänt skaderekvisit*. <http://www.allmanhandling.se/2012/08/27/omvant-skaderekvisit/> (hämtad 2018-04-14)

Arkiv400. 2018. *Den offentliga sektorns arkiv*. <https://www.arkiv400.se/de-offentliga-arkiven/> (hämtad 2018-05-14)

Avtal24. 2018A . *Rekvisit*. Hämtad via <https://avtal24.se/ordlista/rekvisit> (Hämtad 2018-05-29)

Avtal24. 2018B. *Rättssäkerhet*. <https://avtal24.se/ordlista/rattssakerhet> (Hämtad 2018-05-29)

Blatter, Joachim. 2018. Legitimacy. I *Britanica*. <https://www.britannica.com/topic/legitimacy> (Hämtad 2018-04-22)

Burman. Cecilia. 2014. Offentlighetsprincipen. I *Dagens nyheter* 1/5-2014. <https://www.svd.se/las-och-skriv-med-svd-offentlighetsprincipen> (hämtad 2018-05-20)

Copenhagen University. 2017. *About privacy*. <http://teol.ku.dk/privacy/about-privacy/> (hämtad 2018-03-30)

DeCew, Judith. 2018. Privacy. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=privacy> (hämtad 2018-02-01)

Lagen.nu. *Offentlighets- och sekretesslag*. 2018. <https://lagen.nu/2009:400> (hämtad 2018-03-29)

Lunds Universitet. 2018. *Oredlighet i forskning*. <https://www.forskningsetik.lu.se/forskningsetisk-information/oredlighet-i-forskning> (hämtad 2018-02-18)

Nationalencyklopedin 2018a. Sekreta utskottet. I *nationalencyklopedin*. <https://www-nese.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sekreta-utskottet> (hämtad 2018-04-14)

Nationalencyklopedin. 2018c. Nils Herlitz. I *nationalencyklopedin*. <https://www-nese.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/nils-herlitz> (hämtad 2018-04-14)

Nationalencyklopedin. 2018d. Rättsröta. I *nationalencyklopedin*. Hämtad via <https://www-nese.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/r%C3%A4ttsr%C3%B6ta> (hämtad 2018-04-14)

Nationalencyklopedin. 2018e. Uppslagsord: Integritet.

Nationalencyklopedin. 2018f. Uppslagsord: FRA-lagen.

Perguera, Miquel. 2017. Right to be forgotten and global delisting: news from Spain. *The center for internet and society*. 17/12-2017. <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2017/12/right-be-forgotten-and-global-delisting-some-news-spain> (Hämtad 2018-04-22)

Regeringen 2018a. *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/lagratsremiss/2017/06/ett-starkt-straffrattsligt-skydd-for-den-personliga-integriteten/> (hämtad 2018-02-26)

Regeringen. 2018b. *Lagstiftningsprocessen*. <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/> (hämtad 2018-02-08)

Region Halland. 2017. *Offentlighetsprincipen*. <http://www.regionhalland.se/om-region-halland/organisation/forvaltningar/regionkontoret/regionarkivet/offentlighetsprincipen/> (hämtad 2018-05-25)

RFSU. 2009. *Viktiga årtal och reformer*. <http://www.rfsu.se/sv/Om-RFSU/RFSUshistoria/Viktiga-artal-och-reformer/> (hämtad 2018-03-29)

Sterzel, Fredrik. 2018. Sekretess. I *Nationalencyklopedin*. <https://www-nese.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sekretess> (hämtad 2018-04-14)

Sveriges kommuner och landsting. 2018. *Styra Sverige - så fungerar det*. <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/sastyrssverige.3054.html> (hämtad 2018-03-19)

SACO. 2018. *Arkivarie*. <https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/arkivarie/> (hämtad 2018-05-14)

Södertörns Högskola. 2018. Privacy, the hidden aspect of Swedish democracy. A legal and historical investigation about balancing openness and privacy in Sweden. https://www.sh.se/p3/ext/content.nsf/aget?openagent&key=projekt_page_eng_1483969951215 hämtad (2018-03-29)

Wikipedia. Uppslagsord *Rättsröta*. <https://sv.wikipedia.org/wiki/Rättsröta> (hämtad 2018-03-13)

Uppsala universitet. 2016. *Hemligstämpla eller utplåna? Arkivbildningen och den personliga integritet i Sverige 1900-2015*. https://www.abm.uu.se/forskning/pagaende-forskningsprojekt/sam_edqvist_hemligst/ (hämtad 2018-03-29)

Källmaterial

Lagtext:

SFS 1990:782 3§

SFS 1949:105 2.kap 1,14§§

Propositioner

Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag*

Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*.

Statens offentliga utredningar

SOU 1927:2. *Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet*.

SOU 1935:15. *Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet*.

SOU 1966:60. *Offentlighet och sekretess*.

SOU 1975:22. *Lag om allmänna handlingar*

SOU 2001:3. *Offentlighetsprincipen den nya tekniken*.

SOU 2003:99. *Ny sekretesslag*.