

**På väg mot
en digital
offentlighets-
princip
– slutrapport
från projektet
Undervaka**



Rapportförfattare: Johan Eriksson, Öppna Myndigheten/Widegrens förlag
Visualisering av öppenhetsindex: Oivvio Polite, Liberationtech och Mattias Axell, Undervaka
Grafisk form: Filip Rensfelt
Licens: Erkännande-DelaLika 4.0 Internationell (CC BY-SA 4.0)

Innehåll

Öppenhetsindex 2017 – toppen och botten	4
Förord – öppenhet på pappret	6
Undervakas öppenhetsindex 2017	8
Offentlighetsprincipen – mellan öppenhet och säkerhet	15
Vi som undervakade	21
Öppenhetsindex 2017 (karta och tabell)	24

Öppenhetsindex 2017

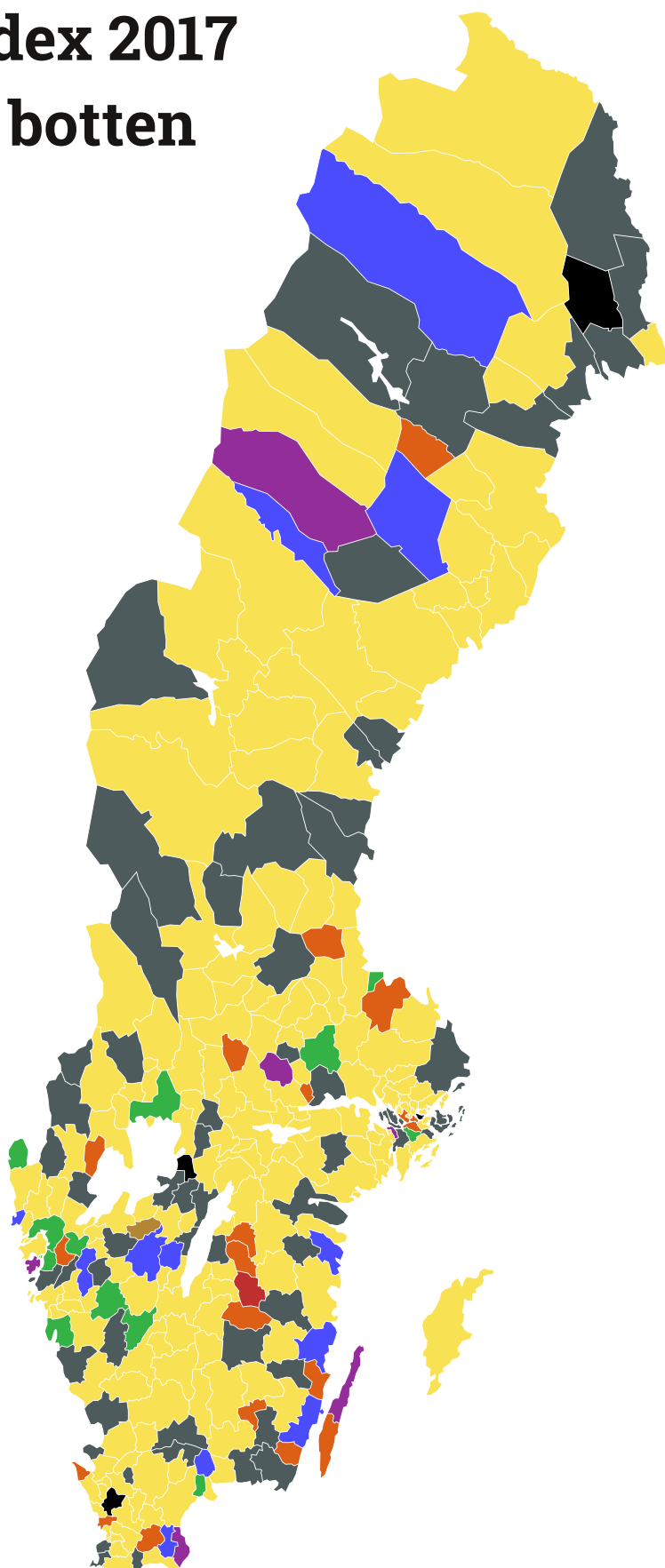
– toppen och botten

ÖPPNAST:

- Huddinge: 7,1 ●
- Solna: 7,1 ●
- Älvkarleby: 7,1 ●
- Kävlinge: 7,1 ●
- Bromölla: 7,1 ●
- Kungsbacka: 7,1 ●
- Öckerö: 7,1 ●
- Stenungssund: 7,1 ●
- Tranemo: 7,1 ●
- Uddevalla: 7,1 ●
- Strömstad: 7,1 ●
- Trollhättan: 7,1 ●
- Karlstad: 7,1 ●
- Sala: 7,1 ●

MINST ÖPPNA:

- Tidaholm: 3,3 ●
- Olofström: 3,2 ●
- Salem: 2,8 ●
- Simrishamn: 2,8 ●
- Skinnskatteberg: 2,8 ●
- Tjörn: 2,8 ●
- Vilhelmina: 2,6 ●
- Borgholm: 2,3 ●
- Skara: 1,8 ●
- Ydre: 0,8 ●



På väg mot en digital offentlighetsprincip

Undervaka har under våren 2017 mätt öppenheten i Sveriges kommunstyrelser med hjälp av ett nykonstruerat index, kompletterat med en öppen enkätundersökning. Resultaten i sammanfattning:

Offentlighetsprincipen är i praktiken redan digitaliserad: majoriteten av de 290 kommunstyrelser som Undervaka har granskat lämnar ut handlingar i elektronisk form, snabbt och utan avgift.

Medborgare och journalister har dock ingen laglig rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form. Myndigheternas personal använder ibland avgifter och offentlighetsprincipens inbyggda "pappersbroms" som informella medel för att försvara utlämnanden till så kallade rättshaverister och andra "besvärliga" personer.

Få kommunala myndigheter arbetar aktivt med att öka insynen genom att exempelvis publicera sitt diarium på nätet. Sverige ligger efter andra stater där myndigheterna är skyldiga att publicera information i öppna format.

Dagens lagstiftning leder till en ojämlig och svåröversäglig tillgång till offentlig information i elektronisk form. Vissa myndigheter och tjänstemän är öppna och generösa. Andra värnar säkerheten, eller håller tillbaka på grund av okunskap eller ovilja.

Företag som Lexbase/Verifiera, Ratsit, Hitta.se, Sirén och andra informationsmäklare är offentlighetsprincipens flitigaste användare, med journalistkåren på andra plats.

Flera offentliganställda uttrycker oro för att offentlighetsprincipen i dess nuvarande form kan urholkas, eller till och med sättas ur spel, genom automatiserade massförfrågningar.

Förord – öppenhet på pappret

Undervakas slutrapport visar att tillståndet för den svenska offentlighetsprincipen är gott – åtminstone på pappret. I den digitala verkligheten finns dock många problem som väntar på en lösning.

Under våren 2017 har projektet Undervaka granskat hur offentlighetsprincipen fungerar i Sveriges 290 kommunstyrelser. Granskningen har siktat in sig på handlingsoffentligheten, som ger medborgare, journalister och andra enskilda rätt att ta del av allmänna handlingar. Ett nyutvecklat öppenhetsindex har använts för att mäta och jämföra öppenheten i de svenska kommunstyrelserna.

”Undervaka” är en ordlek som syftar på den kreativa kraft som skulle kunna uppstå om folket gemensamt använde sin demokratiska rätt till insyn. Istället för att känna sig övervakade kunde medborgare och journalister använda den nya tekniken för att tillsammans *undervaka* myndigheter och förtroendevalda.

Projektet har drivits genom den ideella föreningen Open Knowledge Sweden, med finansiering från Internetfonden.

Digital praxis men pappersbaserad lagstiftning

Offentlighetsprincipen vilar på lagstiftning med rötterna djupt nere i den analoga ”skrivmaskinstiden”. Rätten att få ut kopior av allmänna handlingar är fortfarande begränsad till papper, trots att nästan all information numera hanteras digitalt.

Undervakas granskning visar dock att offentlighetsprincipen i praktiken redan är digitaliserad – åtminstone vad avser utlämnande av handlingar. Över 90 procent av de granskade myndigheterna skickade loggfiler, skärmdumpar och registerutdrag via e-post. I de flesta fall skedde utlämnandet snabbt och utan krav på avgifter.

Granskningen visar samtidigt på problematiska tendenser: Medborgares och journalisters tillgång till digital offentlig information är varken fri eller jämlik. Den praxis som har utvecklats på myndigheterna innebär en *de facto*, men inte *de jure*, digitaliserad offentlighetsprincip. Byråkratiskt godtycke och kommersiella intressen – snarare än demokratiskt fattade beslut – tillåts avgöra vilken offentlig information som är elektroniskt tillgänglig för medborgare och journalister.

Myndigheter och enskilda tjänstemän som vill försvåra insynen använder avgiftsuttag och ”pappersbromsen” för att mota bort besvärliga förfrågningar. Samtidigt kan företag som Lexbase/Verifiera och Ratsit dyrka upp den pappersbaserade offentlighetsprincipen ”bakvägen”. Genom att ta ut mängder av pappershandlingar, skanna in dem och lägga informationen bakom betalväggar, profiterar företagen på offentliga informationsresurser och enskilda medborgares personuppgifter.

Offentlighetsprincipen befinner sig för närvarande i en digital gråzon, som inte kan sägas främja ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning” i tryckfrihetsförordningens anda.

Undervakas granskning lyfter fram behovet av en digital renovering av offentlighetsprincipen. En lagstadgad digitaliserad offentlighetsprincip under demokratisk kontroll skulle innebära ett både öppnare och säkrare Sverige. Vägen dit kräver en förnyad debatt om medborgarinsyn, effektivitet, medskapande, integritet, sekretess, skyddsvärda samhällsintressen och många andra komplexa samhällsfrågor. Det är en spännande utmaning, där Undervakas slutrapport förhoppningsvis kan utgöra ett litet bidrag på vägen.

Granskningen i korthet

Undervaka har begärt ut 580 allmänna handlingar från Sveriges 290 kommunstyrelser med stöd av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. Dessa begäranden har genomgående skickats med e-post från fiktiva användarkonton registrerade hos den ideellt drivna webbtjänsten "Fråga Staten".

Begäran har avsett två handlingstyper: 1) kommundirektörens e-postlogg för den senaste veckan, samt 2) kommunstyrelsens diarium/postlista över registrerade handlingar under motsvarande period. I samtliga fall har önskemål framställts om att utlämnandet ska ske via e-post, eller i annan elektronisk form.

Projektet har dessutom skickat ut en enkät där över tusen offentliganställda i stat, kommuner och landsting har svarat på frågor om den egna myndighetens tillämpning av offentlighetsprincipen. Större delen av respondenterna var kommunalt anställda registratorer och arkivarier, men även nämndsekreterare, administrativa chefer och andra professioner finns representerade i enkätsvaren.

Undervakas granskning har skett på ett systematiskt sätt och rapportens slutsatser är väl underbyggda. Projektet gör dock inte anspråk på vetenskaplighet. Det finns brister i såväl det selektiva urvalet, som i de frågeformuleringar som användes i samband med begäran om utlämnande. (Utskicken som går via "Fråga Staten" märks automatiskt med "Freedom of Information Request" i ärendemeningen, vilket sannolikt har fått "varningsklockor" att ringa hos vissa registratorer.) Det index som vi presenterar ska läsas med viss försiktighet: granskningen grundar sig på endast två utlämnanden från varje kommunstyrelse.

Målsättningen med Undervakas granskning har främst varit att ge en ögonblicksbild av offentlighetsprincipens tillämpning i Sverige 2017, samt att visa på möjligheterna att använda ett index för att återkommande mäta, granska och jämföra den offentliga förvaltningens öppenhet.

En längre redogörelse för granskningens metod och en diskussion om slutresultatets reliabilitet och validitet finns att läsa på www.undervaka/index. Där kan den intresserade även ta del av samtliga data från projektet.

Malin Isaksson (projektledare), **Mattias Axell** (projektassistent),
Johan Eriksson (rapportförfattare och rådgivare)

Undervakas öppenhetsindex 2017

Svaren på projektets 580 begäranden om utlämnande av handlingar har indexerats med utgångspunkt i följande variabler:

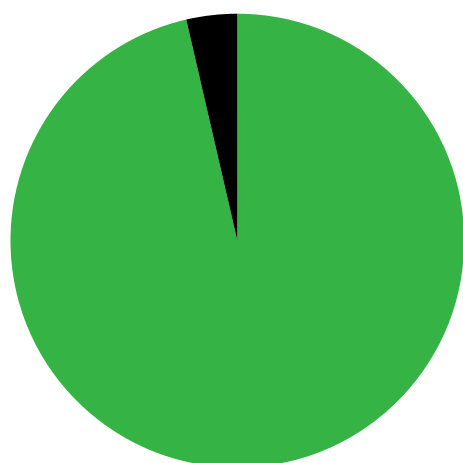
1. Utlämnande i elektronisk form
2. Skyndsamt utlämnande
3. Avgifter för utlämnande
4. Publicering av diarium
5. Service- och kunskapsnivå

Dessa variabler har vägts samman i ett index som kan användas för att jämföra och illustrera graden av öppenhet och transparens i de undersökta myndigheterna. Det sammanvägda indexet presenteras sist i denna rapport, i tabellform och som en översiktskarta.

I följande avsnitt presenteras de sammanlagda resultaten för varje variabel. Resultaten kopplas också till de inkomna enkätsvaren. Samtliga citat i rapporten kommer från respondenter på myndigheterna, samt från korrespondens i samband med utlämnandet av handlingar.

1) Utlämnande i elektronisk form

Lämnades den begärda handlingen
ut i elektronisk form?



Ja (533)

Nej (20)

Dagens lagstiftning kräver inte att kopior av allmänna handlingar lämnas ut i elektronisk form. Myndigheterna ska kunna lämna ut originalhandlingen skyndsamt på plats i myndighetens lokaler, eller lämna ut en papperskopia av handlingen.

Undervakas granskning visar dock att elektroniskt utlämnande via e-post har blivit den vanligaste formen för utlämnande av handlingar. Denna bild får stöd av enkätsvaren: 92 procent av de svarande tjänstemännen uppger att de lämnar ut handlingar elektroniskt när det är möjligt.

”Utlämnande via e-post är effektivare, mer skyndsamt och dessutom miljövänligt.”

52 procent menar dessutom att e-utlämnande borde vara en laglig skyldighet för alla myndigheter, i de fall som originalhandlingen är elektronisk och det inte föreligger hinder i form av sekretess eller känsliga personuppgifter. 21 procent anser däremot att det nuvarande så kallade ”utskriftsundantaget” (utlämnande av kopior på papper) bör behållas.

Somliga myndigheter tillämpar olika regler beroende på vem som efterfrågar handlingarna: studenter och journalister har fria uttag av e-handlingar, medan ”vanliga” medborgare och företag får nöja sig med papperskopior mot avgift, eller tillhandahållande på plats.

”Journalister och studenter får allmänna handlingar via e-post. Annars har kommunen som policy att handlingarna ska hämtas.”

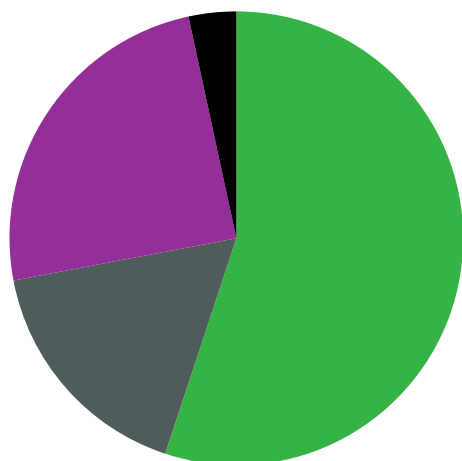
De handlingar som ingick i Undervakas granskning är relativt ”okomplicerade” att lämna ut, både ur teknisk och juridisk synvinkel. I ett par fall nekades utlämnandet på grund av förekomst av personuppgifter. Dessa inledande informella avslag togs dock tillbaka vid en upprepad förfrågan och ett påpekande om att motsvarande handlingar hade skickats via e-post av ett stort antal andra myndigheter.

Enkätsvaren ger dock vid handen att flera myndigheter generellt sett är restriktiva med utlämnande av sekretessbelagda uppgifter och känsliga personuppgifter via okrypterad e-post. Många efterlyser i samband med detta också tekniska lösningar som skulle kunna underlätta ett säkert utlämnande även av känsliga och hemliga uppgifter.

”Säkerheten vid utlämnande bör förstärkas genom krypterad e-post, bank-ID eller e-signaturer.”

2) Skyndsamt utlämnande

Hur lång tid tog det för myndigheten att lämna ut den begärda handlingen?



1 dygn (309)

2 dygn (95)

Efter påminnelse (138)

Ej utlämnad/längre än 14 dagar (19)

Allmänna handlingar och kopior av allmänna handlingar ska lämnas ut så snabbt som möjligt. Det innebär i praktiken att myndighetens anställda kan behöva lägga andra uppgifter åt sidan för att tillgodose kraven på utlämnande i tryckfrihetsförordningen.

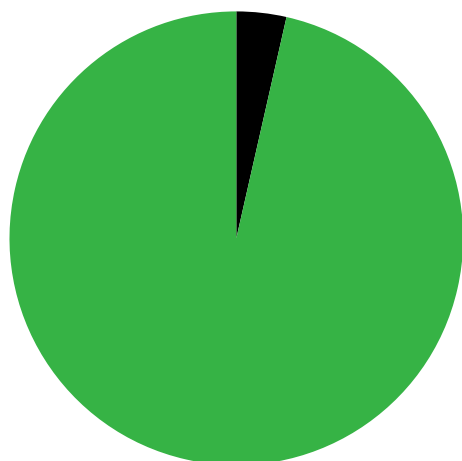
Undervakas granskning visar att majoriteten av myndigheterna lämnade ut den begärda handlingen inom ett dygn. Över 70 procent skickade handlingen inom två dygn. 1-2 dygn brukar anses som acceptabel svarstid för utlämnanden som inte är juridiskt eller tekniskt komplicerade.

Nära 25 procent lämnade ut handlingen först efter påminnelse. Tre procent av myndigheterna lämnade inte ut handlingen trots påminnelse.

”Handlingar lämnas ut skyndsamt oberoende av innehåll.”

3) Avgift för utlämnandet

Tog myndigheten ut någon avgift för att lämna ut kopian av den begärda handlingen?



Nej, ingen avgift (543)

Ja, avgift togs ut för kopian (20)

Kommunala myndigheter har rätt att ta ut en avgift för utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Avgiften ska vara fastställd av kommunfullmäktige och ska inte överstiga kostnaden för det material som används.

Undervakas granskning visar att de flesta myndigheter lämnar ut kopior via e-post utan avgift. Vissa myndigheter har fattat beslut som tydliggör att utlämnade av allmänna handlingar via e-post ska ske utan avgift, om handlingen finns i elektronisk form och inte kräver skanning eller liknande.

Några få myndigheter tillämpar avgiftsuttag som grundar sig på den statliga avgiftsförordningens bestämmelser om papperskopior, trots att det är oklart om denna gamla "analog" bestämmelse är lämplig att överföra till en digital kontext. (Nio sidor är gratis, därefter tas en avgift ut.) I flera fall har myndigheterna velat ta betalt för arbetstid för att leta fram och tillhandahålla handlingen – ett förfarande som saknar stöd i lagstiftningen.

"När vi har att göra med rättshaverister är det bra att kunna ta ut kopieringsavgift."

"Vi skriver ut och skickar mot postförskott – med kostnad för kopiorna, portot och för IT-avdelningens, Lars-Gunnars och mitt eget arbete."

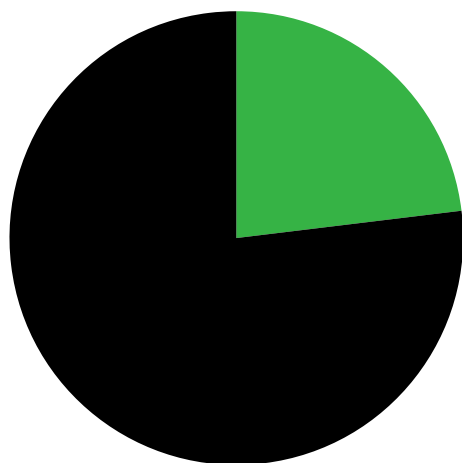
Både enkätsvaren och handläggningen tyder på en stor osäkerhet kring vilka eventuella avgifter som myndigheterna får ta ut i samband med utlämnandet av e-handlingar. Flera tjänstemän berättar att de använder avgifter och/eller utskriftsundantaget som ett verktyg för att hantera ”rättshaverister”, eller förfrågningar som upplevs som ”besvärliga”. Att hänvisa till papper kombinerat med avgifter är för vissa tjänstemän ett praktiskt sätt att ”bromsa” eller försvåra utlämnandet av allmänna handlingar.

Ibland leder det otydliga regelverket till närmast absurda konsekvenser. Ett par myndigheter uppger att de gärna lämnar ut upp till nio sidor gratis via e-post – men allt över tio sidor lämnas endast ut på papper, mot avgift för kopiorna.

”Vi lämnar ut elektroniskt om begäran omfattar högst nio sidor, på grund av avgiftsförordningen.”

4) Publicering av diarium

Finns kommunstyrelsens diarium tillgängligt via internet?



Ja, diariet är tillgängligt via internet (63)

Nej, diariet är inte publicerat (210)

I Sverige är det få handlingar som myndigheterna måste publicera, eller på annat sätt hålla tillgängliga i elektronisk form. Kommunala föreskrifter är numera obligatoriska att publicera på kommunens webbplats. Dessutom finns en praxis, som innebär att de flesta kommuner publicerar politiska protokoll med tillhörande handlingar.

Det är däremot inte obligatoriskt att aktivt tillgängliggöra diarium, arkivbeskrivningar, kvitton, räkenskaper, eller andra handlingar och register som skulle kunna bidra till ökad öppenhet. Större delen av de kommunala webbplatserna utgörs istället av information som kommunens myndigheter själva har beslutat sig för att publicera. Webben används för strategisk kommunikation, snarare än direkt insyn i den kommunala verksamheten.

Undervakas granskning visar att en knapp fjärdedel av kommunstyrelserna har sitt diarium tillgängligt på nätet. 26 procent av de myndighetsanställda som svarat på Undervakas enkät tycker att det borde vara obligatoriskt att publicera diariet och andra handlingar som kan bidra till ökad insyn. Flera tjänstemän menar att ett aktivt tillgängliggörande av efterfrågade handlingar ökar insynen, samtidigt som deras egen arbetsbörda minskar. Handlingar som är fritt tillgängliga måste ju inte lämnas ut gång på gång.

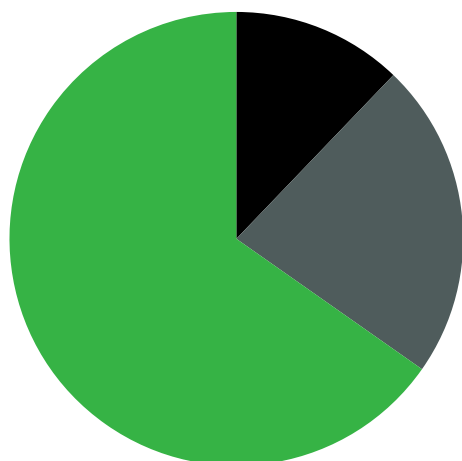
”Öppna data effektiviserar för myndigheterna. Medborgaren hittar själv utan att behöva begära ut.”

Många andra uttrycker oro över de kostnader och det merarbete som en publicering av diariet antas medföra. Flera respondenter svarar att offentlig sektor borde ha tydligare gemensamma regler för vilken information som ska tillgängliggöras. Vissa svarande påpekar att myndigheternas IT-system borde offentlighetsanpassas: digital öppenhet ska vara möjlig, utan att därför behöva göra avkall på skyddet av känsliga uppgifter.

”Det vore fantastiskt med ett system som gjorde det enkelt att sekretessbelägga och maska uppgifter i diariet innan publicering.”

5) Bedömd service- och kunskapsnivå

Hanterade myndighetens anställda begäran om utlämnande på ett sätt som vittnar om god serviceanda och hög kunskapsnivå?



God kunskaps- och servicenivå (309)

Medelgod kunskaps- och servicenivå (95)

Låg kunskaps- och servicenivå (95)

Förvaltningslagen medför en serviceskyldighet för myndigheterna. Den praktiska hanteringen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar ställer dessutom krav på att myndigheterna känner till den enskildes rätt att vara anonym, skyldigheten att lämna ut handlingen skyndsamt, att avgifter ska vara fastställda enligt självkostnadsprincipen och vissa andra omständigheter.

Undervakas bedömning av service- och kunskapsnivå utgår dels från efterlevnaden av nämnda lagkrav, dels av en mer subjektiv bedömning av myndigheternas bemötande. Sammanfattningsvis visar granskningen att myndighetens anställda oftast handlägger en begäran om utlämnande av allmänna handlingar både korrekt och med god serviceanda.

Denna bild bekräftas av enkätresultaten: de flesta tjänstemän uppger att den egna myndigheten har tydliga rutiner för hur en begäran om utlämnande av allmänna handlingar ska hanteras. Enkätens respondenter består till stor del av registratorer och arkivarier - professioner med särskild sakkunskap om offentlighetsprincipen.

Flera svar antyder dock att kunskapsnivån och serviceandan inte är lika god i alla delar av organisationen: ledningen bryr sig inte om offentlighetsfrågor, handläggare struntar i att diarieföra handlingar, och enskilda får fel svar när de efterfrågar handlingar. Flera respondenter talar om ett betydande "mörkertal": det är svårt att veta vad som sker i stora organisationer med decentraliserad postgång, där varje inkorg i praktiken är ett personligt diarium.

”Kunskapen är låg ute bland handläggarna. De krånglar till enkla utlämnandefrågor och sekretessbelägger utan lagligt stöd.”

”Ofta politiker som ‘glömmer’ att föra sina mejl vidare för registrering.”

Offentlighetsprincipen – mellan öppenhet och säkerhet

Spänningen mellan öppenhet och säkerhet, mellan frihet och kontroll, finns i alla demokratiska samhällen. Under de senaste tjugo åren har dessa spänningar ökat och antagit nya former till följd av informationsteknikens utveckling.

Många händelser som tidigare virvlade obemärkta förbi bevaras idag i form av digitala spår: e-post, SMS, gps-loggar, och automatiskt genererade filer från alla möjliga appar och prylar bildar ett virrvarr av möjligheter och hot. Informationen vill vara fri, samtidigt som den behöver skyddas och begränsas.

”Tekniken har i vissa fall sprungit ifrån oss. Vi behöver hinna i fatt!”

Spänningarna mellan öppenhet och säkerhet framträder tydligt i Undervakas granskning. Informationen som kan begäras ut med stöd av tryckfrihetsförordningen har i en mening utökats enormt de senaste decennierna: vad gäller egentligen för tjänstebilarnas loggfiler, den uppkopplade kaffeautomaten och kommundirektörens Instagram – för att inte tala om nakenbilderna på elevernas beslagtagna mobiler?

Samtidigt består ”pappersbromsen” som en primitiv men effektiv begränsning av den offentliga informationsrymdens exponentiella expansion. Det är inte så lockande att begära ut informationen (handlingarna), om det innebär att loggfilerna eller registren först måste printas – särskilt inte när utskrifterna kan kosta tusentals kronor.

”Lagstiftningen MÅSTE ses över. Utred gärna vad rättshaveristerna kostar samhället varje år.”

Önskemål om reformerade regler

Vissa tjänstemän som svarat på Undervakas enkät förespråkar en stärkt digital informationsfrihet och ökade rättigheter för enskilda att få insyn i myndigheternas IT-system. Andra slår snarare vakt om integritetsskydd, sekretess, informationssäkerhet och myndigheternas rätt att själva avgöra vilken öppenhet som är lämplig.

”Det har blivit ett okynne att begära alla möjliga och omöjliga handlingar.”

Företrädare från båda sidorna – ”öppenhetsivrare” såväl som ”säkerhetsvakter” – ger uttryck för en gemensam önskan: de efterlyser ett tydligare regelverk för hanteringen av elektroniska handlingar i offentlig sektor. Flera efterfrågar också en teknisk infrastruktur som medger såväl utlämnande som sekretesskydd under säkra former.

”Invånare har självklart rätt att begära ut hur mycket handlingar som helst!”

Myndigheternas personal har många andra tankar om hur dagens offentlighetsprincip skulle kunna utvecklas. Några påpekar att Sverige har hamnat på efterkälken när det gäller digital öppenhet. Flera EU-medlemmar i öst, som kom med i gemenskapen efter murens fall, har infört regler som ställer högre krav på insyn i register och IT-system än vad som gäller i Sverige. I den tyska delstaten Hamburg har ett folkinitiativ bidragit till att skapa en ny lag som ålägger Hamburgs myndigheter att publicera öppna data via en särskild transparensportal.

”Transparenslagar, liknande Hamburgs, vore ett alternativ.”

Andra enkätsvar föreslår begränsningar i rätten att begära ut handlingar: det vore kanske rimligt att i normalfallet endast få göra ett par uttag av offentlig information i veckan – åtminstone i de fall som begäran måste handläggas manuellt? Eller ligger lösningen kanske i att tydligare göra skillnad mellan ”viktiga” allmänna handlingar som alltid offentliggörs, och annan ”massinformation”, som lämnas ut endast vid begäran, och då kanske med lägre krav på skyndsamhet?

Förslagen är många. Möjligheterna till en utvecklad digital öppenhet syns vara goda om vi lyssnar till de anställda på myndigheterna.

Papperstiger i digital gråzon

Den nuvarande situationen, med en digital praxis utan tydlig formell reglering, lämnar stort handlingsutrymme åt myndigheterna och deras personal. Beroende på om den enskilde möter en ”öppen” eller ”säker” handläggare blir bemötandet och möjligheterna att få ut offentlig information väldigt olika.

”Förvägran att lämna ut handlingar digitalt gör att individer behandlas olika beroende på var de bor.”

Frånvaron av regler och gemensamma riktlinjer riskerar att leda till felaktiga beslut, som kan slå mot såväl öppenheten som säkerheten i samhället. Även om öppenhet är önskvärt – allt annat lika – så är det inte lämpligt att skicka känsliga uppgifter via vanlig e-post. En fungerande offentlighetsprincip utgår från transparens och insyn, men kräver säkerhetsspärrar och en genomtänkt tillämpning för att behålla sin legitimitet.

En kommunstyrelseförvaltning skickade inte endast den begärda e-postloggen, utan bifogade även samtliga e-postmeddelanden och deras bilagor. Detta skedde till synes utan några funderingar på förekomst av eventuellt känsliga uppgifter.

Omvänt gäller att myndigheter som kräver hundratals kronor i timmen för att lämna ut offentlig information, eller som av princip enbart lämnar ut på papper och liknar enskildas förfrågningar vid ”okynne” eller rättshaverism, inte heller kan sägas agera i lagstiftarens anda.

”Det är krångligt att skriva ut och ta betalt. Och alla har inte råd – odemokratiskt!”

Kan offentlighetsprincipen krascha?

Även om Undervakas granskning huvudsakligen visar på en stor öppenhet i den kommunala förvaltningen, så finns en utbredd oro för offentlighetsprincipens framtida utveckling.

Många anställda vittnar om att de får lägga allt mer tid på olika former av massbegäranden om utlämnande av handlingar. Vissa förvaltningar har personal som periodvis arbetar heltid med att kopiera handlingar och maska bort sekretessbelagda uppgifter. Flera anställda uttrycker frustration över hur deras tid används: i vissa fall hämtas inte begärda handlingar ut; begäran om att lämna ut samma handling kan upprepas gång på gång, och det förekommer att enskilda begär ut mängder av handlingar bara för att ”jäklas” eller hävda sin rätt.

”Ett stort antal handlingar har begärts ut upprepade gånger utan att sökanden brytt sig om att hämta dem. Det blir kostsamt och riskerar att urholka lojaliteten med offentlighetsprincipen.”

Oron för att offentlighetsprincipen i dess nuvarande form kan urholkas, eller till och med förstöras, med stöd av ny teknik är inte obefogad. I Kalmar har massbegäranden från en person redan medfört stora påfrestningar för kommunen. Med hjälp av ett vanligt e-postprogram och tillägg för massutskick skulle ett sådant fenomen som ”Kalmarkvinnan” kunna mångfaldigas och automatiseras.

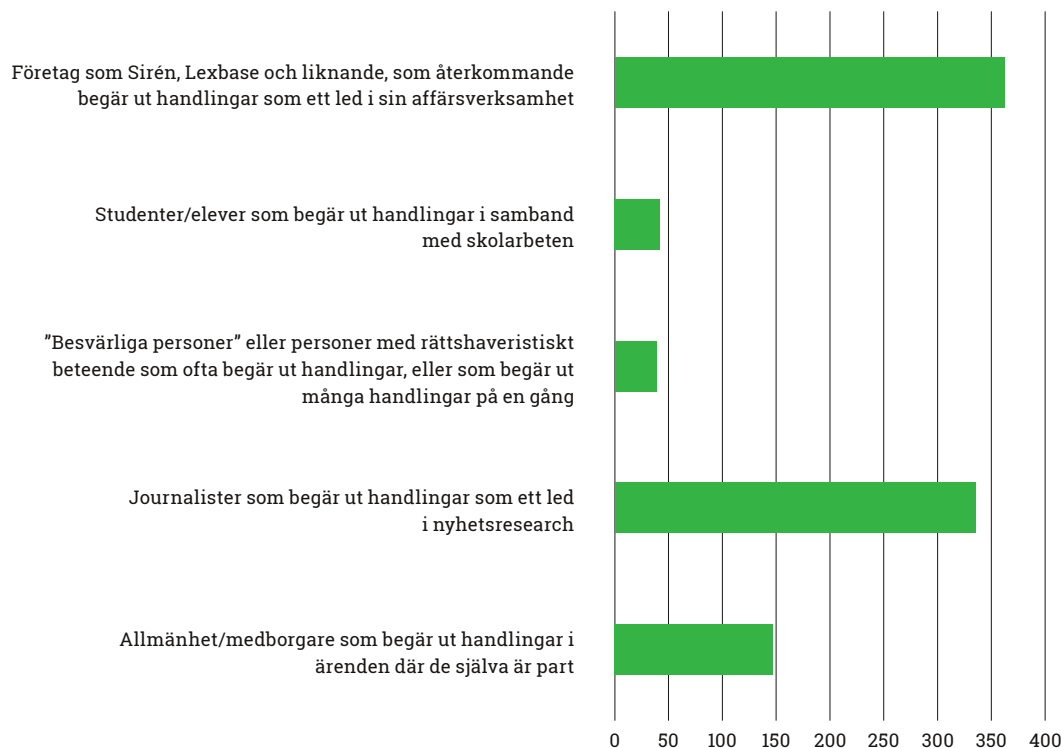
En klonad Kalmarkvinna skulle kunna skicka ut tusentals begäranden om allmänna handlingar varje dag. Det skulle i praktiken sätta handlingsoffentligheten ur spel. Handlingar skulle inte kunna lämnas ut skyndsamt om myndigheterna begrävdes i automatgenererade förfrågningar, som alla måste handläggas lika snabbt och rättssäkert.

Offentlighet till salu

Det krävs både juridiska och tekniska kunskaper för att kunna tolka den analoga offentlighetslagstiftningen i en digital kontext. Det är svårt att förstå vilka datamängder och potentiella sammanställningar som kan utgöra en ”handling” i lagens mening. Vad betyder det egentligen att en datamängd är ”förvarad” hos myndigheten? Går det att begära ut flyktiga e-handlingar som vi knappt kan definiera? Kort sagt: det krävs ganska mycket av de medborgare och journalister som vill praktisera sin grundlagsfästa insyns rätt.

Somliga företag ser dock möjligheterna med dagens lagstiftning. Lexbase, Sirén, Ratsit, Hitta.se och många andra aktörer kombinerar juridisk och teknisk kunskap med finansiella muskler för att ta ut stora mängder offentlig information, digitalisera och förädla den, för att sedan sälja uppgifterna till journalister, företag och medborgare som själva inte kan komma åt informationen vid källan – det vill säga i myndigheternas IT-system.

Myndighetens anställda kommer ofta (minst en gång/vecka) i kontakt med:



Undervakas projektgrupp tar inte ställning till vilka affärsverksamheter som är önskvärda eller berättigade, men konstaterar att den nuvarande lagstiftningen är en förutsättning för informationsmäklarnas existens. Efterfrågan på digital offentlig information är uppenbarligen större än det utbud som myndigheterna tillhandahåller.

Myndigheternas personal lägger samtidigt ner mycket tid på att hantera utlämnanden till kommersiella aktörer: nära 40 procent av respondenterna i Undervakas enkät uppger att de hanterar denna typ av ärenden minst en gång i veckan. De kommersiella informationsmäklarna utgör därmed offentlighetsprincipens flitigaste användare.

"I dag genereras enorma mängder e-post av sånt som man förr ringde om – den informationen kanske borde sällas bort från 'riktiga' allmänna handlingar."

Journalisterna och offentlighetsgympan

Journalister är de näst flitigaste användarna av offentlighetsprincipen, strax efter informationsmäklarna. Anställda på myndigheter som ofta handlägger förfrågningar från undersökande journalister måste hålla sina kunskaper om offentlighetsprincipen fräscha. Att med jämna mellanrum lämna ut handlingar till krävande journalister fungerar som en effektiv "offentlighetsgympa".

Flera registratorer framhåller att kunniga journalister inte anses som något besvär. Däremot kan journalister med dåliga kunskaper om offentlighetsprincipen upplevas som både krångliga och irriterande: enkätsvaren vittnar om journalister som begär ut "onödigt" mycket, eller "fel" handlingar, vilket leder till merarbete för myndigheten.

Undervakas granskning tyder på vissa samband mellan öppenhet och närvaro av journalister: kommuner i journalisttäta storstadsområden svarar generellt sett lite snabbare och har arbetat mer aktivt med att tillgängliggöra sitt diarium på webben.

"De som massbegär handlingar är antingen försäljare åt den kommunala marknaden eller journalister med låg organisatorisk kunskap."

"Finns en stor risk att man begär ut 'allt' i tron att det är enkelt. Men digitaliseringen har ju gjort att det mesta tar tre gånger så lång tid att registrera och lämna ut."

Vi som undervakade



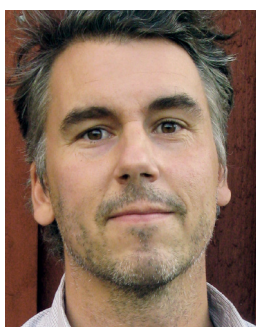
Malin Isaksson (*projektledare*)

Malin studerar journalistik vid JMK i Stockholm. Som så många andra fick Malin upp ögonen för offentlighetsprincipen genom nestorn Nils Funcke. Malin lärde sig snart att man ibland måste "strida med näbbar och klor" för att få ut handlingarna. Malin säger att det är roligast att undervaka myndigheter med dålig koll på offentlighetsprincipen, eftersom hon "gillar när det blir lite action, haha 😂"



Mattias Axell (*projektassistent*)

Mattias är entreprenör och processledare. Under sin utbildning på Kaospilot i Danmark satte Mattias upp plattformen "Fråga Staten" för att i praktiken visa hur en digital offentlighetsprincip skulle kunna fungera. Mattias drömmer om en framtid där människor på ett bättre sätt kan använda sig av den kunskap och kollektiva intelligens som lagras i myndigheternas många register, dokument och databaser.



Johan Eriksson (*rapportförfattare och rådgivare*)

Johan är journalist och författare. Han har arbetat med offentlighetsfrågor från "utsidan" som journalist, men även från "insidan" som offentliganställd tjänsteman. I boken "Öppna myndigheten" påminner Johan om kommittédirektiven till 1976 års datalagringskommitté, som önskade "ta i anspråk den nya teknikens resurser för att öka tillgängligheten hos den information som samlas hos samhällsorganen." Tänk att vi inte har kommit längre på 40 år!

Framtidens undervakning

Undervaka föddes ur en stark vilja att uppmärksamma och revitalisera offentlighetsprincipen. Under 2017 har projektet resulterat i en första empirisk granskning av offentlighetsprincipens tillämpning i 290 kommunala myndigheter, samt en "betaversion" av ett öppenhetsindex.

Nästan femhundra statliga myndigheter återstår att granska, samt ett par tusen kommunala och landstingskommunala nämnder, offentligägda bolag och stiftelser, med mera.

Vår förhoppning är att Undervakas öppenhetsindex och granskningsmetod kan utvecklas, fördjupas och bli ett verktyg som återkommande används för att mäta tillståndet för den svenska offentlighetsprincipen. Genom att mäta kan vi nämligen också jämföra, kritiskt granska, följa upp och förbättra den öppenhet som utgör en av demokratins hörnstenar.

Som en liten "teaser" eller önskelista inför kommande granskningar lyfter vi avslutningsvis fram några möjliga utvecklingslinjer för framtiden:

Undervaka som folkbildning och deltagardemokrati: Undervaka var ursprungligen tänkt som ett öppet folkbildningsprojekt. Hundratals lokala Undervakare skulle få lära sig om offentlighetsprincipen, samtidigt som de granskade sin egen kommun. Denna utopiska (?) idé återstår att förverkliga. I höst planerar vi att ta fram ett läromedel, där eleverna får undervaka och indexera både kommunala och statliga myndigheter. Samtidigt får de arbeta med källkritik och skapa nyheter av informationen som de gräver fram.

Undervaka som lajv: Under projektets gång har vi kommit i kontakt med journalister, IT-entreprenörer, studenter, forskare och offentliganställda som vill lära sig mer om offentlighetsprincipen och bidra till dess utveckling. Vi planerar att arrangera ett slags rollspel, eller "lajv" där deltagare från de olika grupperna får träffas och använda offentlighetsprincipen ur olika perspektiv: tjänsteutveckling; myndighetsutövning; journalistik; forskning – behoven och användningsområdena är många. Genom att ta del av varandras perspektiv kan vi öka förståelsen för offentlighetens funktion och potentiella nyttor.

Undervakning och medborgarjournalistik: När den granskande journalistiken tvingas retirera kanske undervakning kan bidra till att upprätthålla den tredje statsmaktens funktion? Medborgare och journalister skulle kunna göra gemensamma "gräv" och tillsammans analysera offentliga datakällor som underlag till nyheter i såväl traditionella medier, som i nya kanaler. Kanske skulle journalister och forskare kunna vägleda engagerade medborgare och skapa ett slags motsvarighet till den växande "medborgarforskningen" inom journalistikens område?

Utvecklat öppenhetsindex: Undervakas öppenhetsindex kan breddas genom att ta in variabler som mäter myndigheternas arbete med öppna data, mötesoffentlighet, synen på meddelarfrihet, arbetet med e-demokrati, medborgarförslag

och mycket annat. Indexet skulle även kunna fördjupa synen på myndigheternas handlingsoffentlighet, genom att ta in variabler som visar på förekomsten av offentlighetsanpassade IT-system, i vilken mån myndigheten har aktuella arkivbeskrivningar, samt om det finns en utsedd funktion/person som arbetar med offentlighetsfrågor.

Vill du vara med?

Vill du hjälpa oss att fördjupa kunskaperna om offentlighetsprincipens praktiska tillämpning? Har du kanske en bra idé om hur vi kan räkna på de kostnader och intäkter som genereras av offentlighetsprincipen? Vet du vad som krävs för att myndigheterna ska bli mer intresserade av att publicera data i öppna format? Vill du använda vårt index för att genomföra en egenkontroll på er myndighet?

Undervaka vill gärna komma i kontakt med människor med olika kompetenser, bakgrunder och drivkrafter som vill vara med och utveckla framtidens offentlighetsprincip.

Hör av dig till info@undervaka.se, eller direkt till Malin, Mattias eller Johan som har utgjort stommen i 2017 års Undervaka.

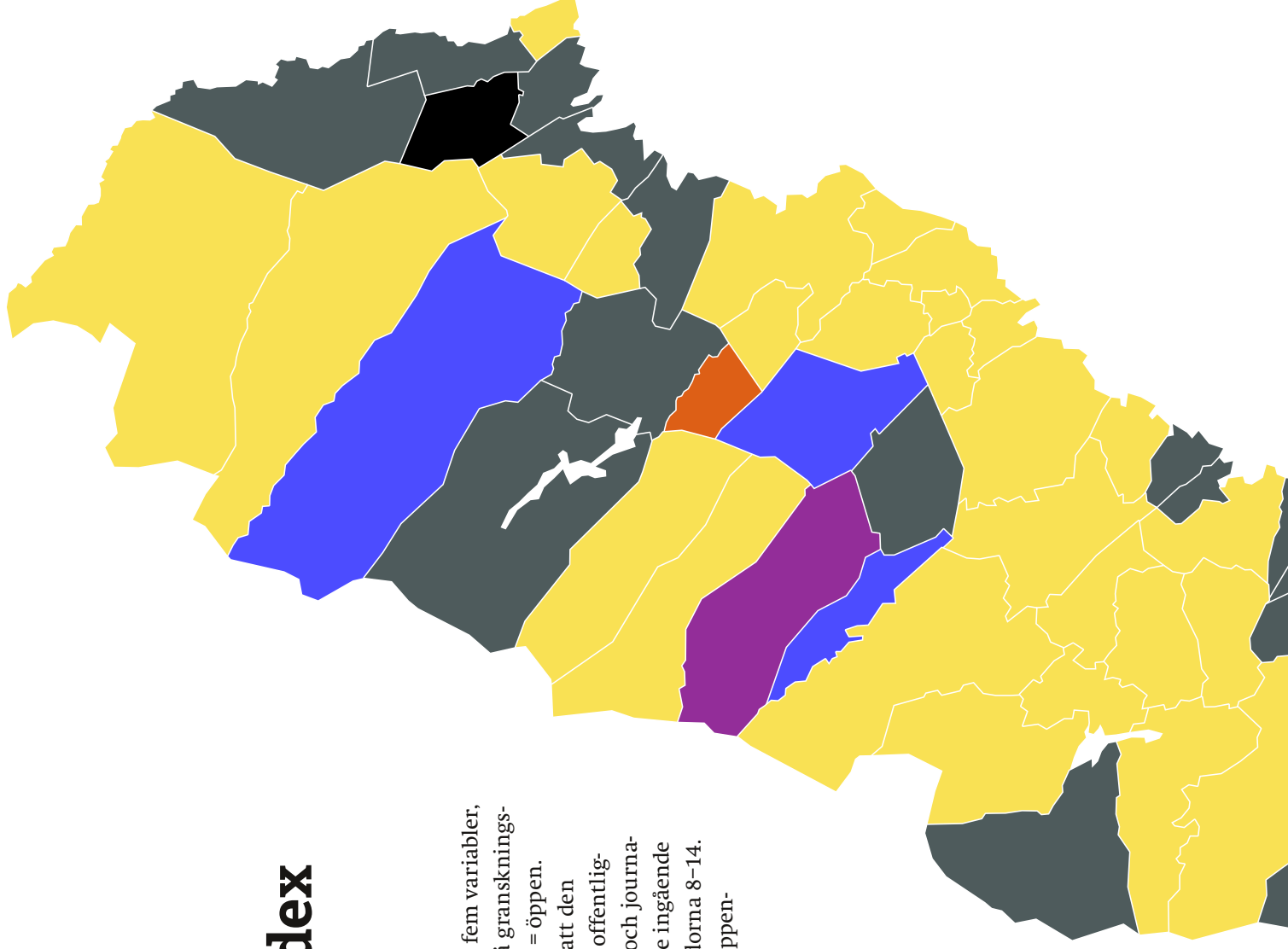
Tack!

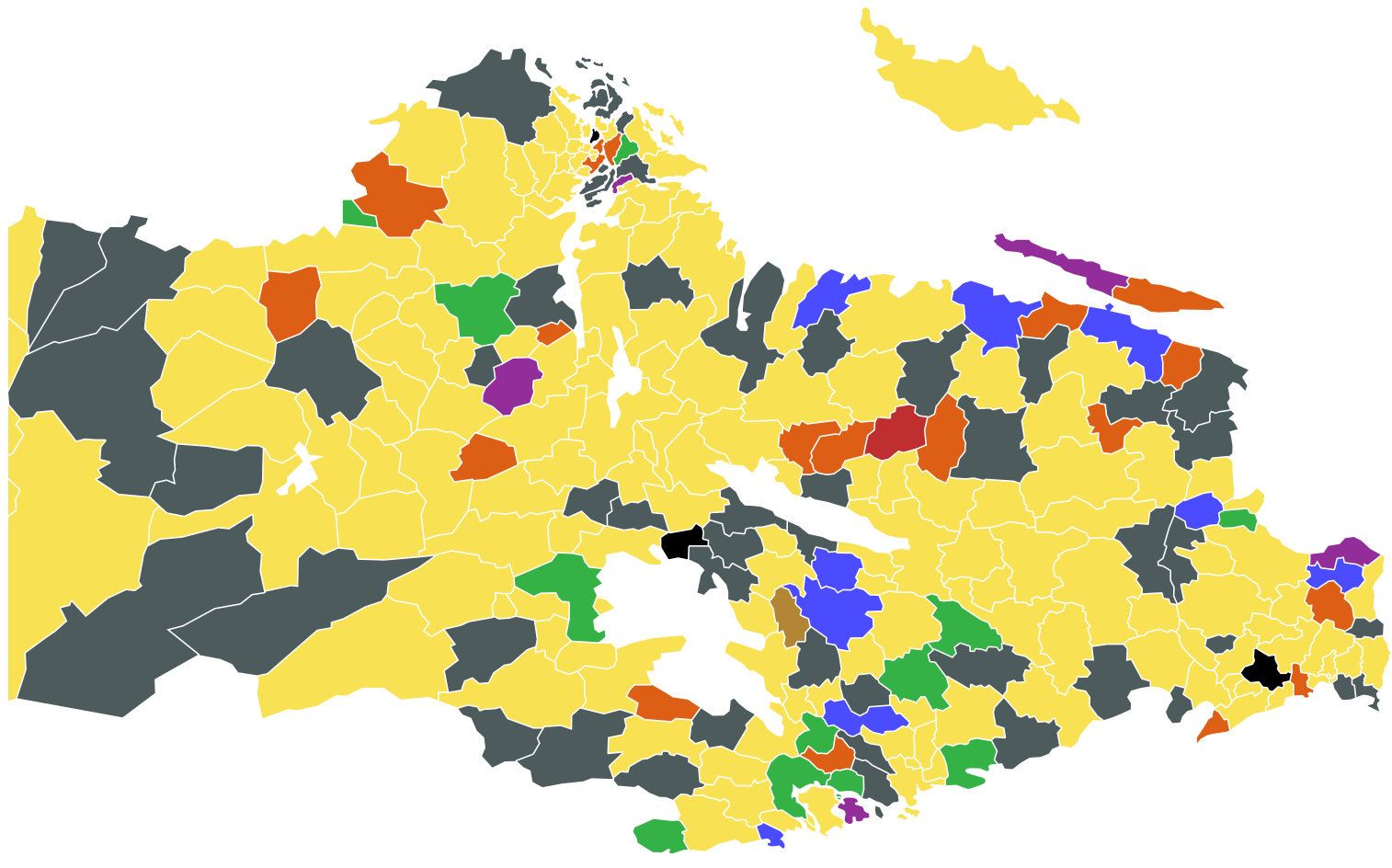
Ett stort tack till alla som har hjälpt oss med goda råd, synpunkter och intressanta idéer under arbetets gång: Nils Funcke (JMK), Tove Carlén (SJF), Märta Nyman (Inspektionen för vård och omsorg), Olle Ebbinghaus (VD Dokumentinfo), samt deltagarna i Almedalspanelen: Anna Skarhed (justitiekansler), Ulrica Widsell (vice ordf Journalistförbundet), Anna Troberg (ordf DIK-förbundet), samt Malin Crona, (journalist).

Vi tackar också våra samarbetspartners: Svenska Journalistförbundet, Stockholms universitet, Föreningen Grävande Journalister, Journalism ++, samt Öppna Myndigheten/Widegrens förlag.

Undervakas öppenhetsindex 2017

Indexet utgörs av ett genomsnitt av fem variabler, poängsatta 0–10 i samband med två gransknings-tillfällen, där 0 = inte öppen och 10 = öppen. Ett högt indexvärde tyder alltså på att den granskade kommunstyrelsen följer offentlig-hetsprincipen och ger medborgare och journalister goda möjligheter till insyn. De ingående variablerna beskrivs närmare på sidorna 8–14. Mer om metoden och Undervakas öppen-hetsindex finns att läsa på undervaka.se/index/





- 0-1: Ej öppen, stora brister
- 1-2: Ej öppen, stora brister
- 2-3: Ej öppen, stora brister
- 3-4: Ej öppen, stora brister
- 4-5: Delvis öppen, nämnvärda brister
- 5-6: Delvis öppen, nämnvärda brister
- 6-7: Öppen, mindre brister
- 7-8: Öppen, mindre brister
- - : Ofullständiga data, ej indexerad

Ale: 5,7 ●
 Alingsås: 3,8 ●
 Alvesta: 6,2 ●
 Aneby: 6,2 ●
 Arboga: 6,3 ●
 Arjeplog: 5,7 ●
 Arvidsjaur: 5,6 ●
 Arvika: 6,6 ●
 Askersund: 6,8 ●
 Avesta: 6,3 ●
 Bengtsfors: 6,3 ●
 Berg: 6,8 ●
 Bjurholm: 6,5 ●
 Bjuv: 6,5 ●
 Boden: 6,2 ●
 Bollebygd: 6,8 ●
 Bollnäs: 6,8 ●
 Borgholm: 2,8 ●
 Borlänge: 6,6 ●
 Borås: 7 ●
 Botkyrka: 5,4 ●
 Boxholm: 4,9 ●
 Bromölla: 7,1 ●
 Bräcke: 6,1 ●
 Burlöv: 5,7 ●
 Båstad: 5,3 ●
 Dals-Ed: 5,7 ●
 Danderyd: 6,3 ●
 Degerfors: 5,7 ●
 Dorotea: 3,4 ●
 Eda: 5,5 ●
 Ekerö: 5,7 ●
 Eksjö: 4,9 ●
 Emmaboda: 5,7 ●
 Enköping: 6,2 ●
 Eskilstuna: 6,9 ●
 Eslöv: 6,9 ●
 Essunga: 6,8 ●
 Fagersta: 5,7 ●
 Falkenberg: 6,6 ●
 Falköping: 3,5 ●
 Falun: 5,5 ●
 Filipstad: 6,3 ●
 Finspång: 6 ●
 Flen: 5 ●
 Forshaga: 6,9 ●
 Färgelanda: 6,8 ●
 Gagnef: 6,7 ●
 Gislaved: 6,4 ●
 Gnesta: 6,5 ●
 Gnosjö: 6,1 ●
 Gotland: 6,1 ●
 Grums: 6,2 ●
 Grästorp: 6 ●
 Gullspång: * ●
 Gällivare: 6,2 ●
 Gävle: 6,9 ●
 Göteborg: 6,3 ●
 Götene: 6,3 ●
 Habo: 6,2 ●
 Hagfors: 6 ●
 Hallsberg: 6,2 ●
 Hallstahammar: 4,2 ●
 Halmstad: 5,6 ●
 Hammarö: 6,6 ●
 Haninge: 6,3 ●
 Haparanda: 6,3 ●
 Heby: 6,1 ●
 Hedemora: 6,8 ●
 Helsingborg: 6,9 ●
 Herrljunga: 6 ●
 Hjo: 5,7 ●
 Hofors: 6,2 ●
 Huddinge: 7,1 ●
 Hudiksvall: 5,7 ●
 Hultsfred: 6,1 ●
 Hylte: 6,6 ●
 Håbo: 6 ●
 Hällefors: 6,4 ●
 Härjedalen: 6,3 ●
 Härnösand: 5 ●
 Härryda: 5,7 ●
 Hässleholm: 6,2 ●
 Höganäs: 4 ●
 Högsby: 5,5 ●
 Hörby: 6,2 ●
 Höör: 6,2 ●
 Jokkmokk: 3,4 ●
 Järfälla: 6,3 ●
 Jönköping: 6,6 ●
 Kalix: 5,9 ●
 Kalmar: 3,8 ●
 Karlsborg: 5,4 ●
 Karlshamn: 6,3 ●
 Karlskoga: 5,4 ●
 Karlskrona: 5,6 ●
 Karlstad: 7,1 ●
 Katrineholm: 6,2 ●
 Kil: 6,9 ●
 Kinda: 6,2 ●
 Kiruna: 6,3 ●
 Klippan: 6,1 ●
 Knivsta: 6,2 ●
 Kramfors: 6 ●
 Kristianstad: 6,7 ●
 Kristinehamn: 6,6 ●
 Krokoms: 6,5 ●
 Kumla: 6,6 ●
 Kungsbacka: 7,1 ●
 Kungsör: 6,3 ●
 Kungälv: 5,4 ●
 Kävlinge: 7,1 ●
 Köping: 6,2 ●
 Laholm: 6 ●
 Landskrona: 6 ●
 Laxå: 6,1 ●
 Lekeberg: 6,4 ●
 Leksand: 6,4 ●
 Lerum: 6 ●
 Lessebo: 4,4 ●
 Lidingö: * ●
 Lidköping: 6,4 ●
 Lilla Edet: 4,3 ●
 Lindesberg: 6,9 ●
 Linköping: 6,4 ●
 Ljungby: 6 ●
 Ljusdal: 5,2 ●
 Ljusnarsberg: 4,7 ●
 Lomma: 6,3 ●
 Ludvika: 6,5 ●
 Luleå: 5,7 ●
 Lund: 6,5 ●
 Lycksele: 3,5 ●
 Lysekil: 6,5 ●
 Malmö: 5,7 ●
 Malung-Sälen: 5,2 ●
 Malå: 4,3 ●
 Mariestad: 5,6 ●
 Mark: 6,7 ●
 Markaryd: 6,8 ●
 Mellerud: 5,7 ●
 Mjölby: 4,4 ●
 Mora: 6,8 ●
 Motala: 6,5 ●
 Mullsjö: 6,8 ●
 Munkedal: 6,3 ●
 Munkfors: 6,6 ●

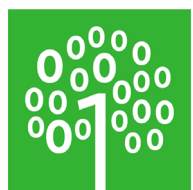
Mölndal: 6,3 ●	Staffanstorp: 6,9 ●	Valdemarsvik: 3,8 ●
Mönsterås: 4,6 ●	Stenungsund: 7,1 ●	Vallentuna: 6,8 ●
Mörbylånga: 4,9 ●	Stockholm: 4,4 ●	Vansbro: 6,8 ●
Nacka: 6,1 ●	Storfors: 6,3 ●	Vara: 5,2 ●
Nora: 6,1 ●	Storuman: 6 ●	Varberg: 5,5 ●
Norberg: 6,8 ●	Strängnäs: 6,1 ●	Vaxholm: 5,7 ●
Nordanstig: 5,7 ●	Strömstad: 7,1 ●	Vellinge: 5,6 ●
Nordmaling: 6,4 ●	Strömsund: 6,8 ●	Vetlanda: 5,5 ●
Norrköping: 5,4 ●	Sundbyberg: 6,7 ●	Vilhelmina: 2,6 ●
Norrtälje: 5 ●	Sundsvall: 6,8 ●	Vimmerby: 5,1 ●
Norsjö: 6,8 ●	Sunne: 5,9 ●	Vindeln: 5,9 ●
Nybro: 6,3 ●	Surahammar: 6,2 ●	Vingåker: 6,3 ●
Nykvarn: 6,1 ●	Svalöv: * ●	Vårgårda: 5,9 ●
Nyköping: 6,8 ●	Svedala: 6,8 ●	Vänersborg: 6,8 ●
Nynäshamn: 6,1 ●	Svenljunga: 5,9 ●	Vännäs: 6,5 ●
Nässjö: 6,6 ●	Säffle: 6,9 ●	Värmdö: 5,4
Ockelbo: 4,3 ●	Säter: 6,8 ●	Värnamo: 6,6 ●
Olofström: 3,2 ●	Sävsjö: 4,7 ●	Västervik: 6,2 ●
Orsa: 5,3 ●	Söderhamn: 6,3 ●	Västerås: 5,7 ●
Orust: 6 ●	Söderköping: 6,2 ●	Växjö: 6,2 ●
Osby: 5,6 ●	Södertälje: 6,5 ●	Ydre: 0,8 ●
Oskarshamn: 3,9 ●	Sölvesborg: 6,2 ●	Ystad: 6,5 ●
Ovanåker: 6,3 ●	Tanum: 6,1 ●	Åmål: 4,7 ●
Oxelösund: 6,4 ●	Tibro: 6,3 ●	Ånge: 6 ●
Pajala: 5,4 ●	Tidaholm: 3,3 ●	Åre: 5,6 ●
Partille: 6 ●	Tierp: 4,8 ●	Årjäng: 5,6 ●
Perstorp: 5,8 ●	Timrå: 5,7 ●	Åsele: 5,2 ●
Piteå: 5,4 ●	Tingsryd: 6,2 ●	Åstorp: 6,2 ●
Ragunda: 6,4 ●	Tjörn: 2,7 ●	Åtvidaberg: 5,4 ●
Robertsfors: 6,2 ●	Tomelilla: 3,9 ●	Älmhult: 5,2 ●
Ronneby: 5,7 ●	Torsby: 6,8 ●	Älvdalen: 5,9 ●
Rättvik: 6,2 ●	Torsås: 4,8 ●	Älvkarleby: 7,1 ●
Sala: 7,1 ●	Tranemo: 7,1 ●	Älvsbyn: 6,2 ●
Salem: 2,3 ●	Tranås: 6,2 ●	Ängelholm: 6,2 ●
Sandviken: 6,5 ●	Trelleborg: 6,3 ●	Öckerö: 7,1 ●
Sigtuna: 6,3 ●	Trollhättan: 7,1 ●	Ödeshög: 5,6 ●
Simrishamn: 2,8 ●	Trosa: 6,8 ●	Örebro: 6,2 ●
Sjöbo: 4,4 ●	Tyresö: 5,9 ●	Örkeljunga: 6,1 ●
Skara: 1,8 ●	Täby: 6,6 ●	Örnsköldsvik: 6,5 ●
Skellefteå: 6 ●	Töreboda: 5,6	Östersund: 6,6 ●
Skinnskatteberg: 2,8 ●	Uddevalla: 7,1 ●	Österåker: 6,8 ●
Skurup: 5,7 ●	Ulricehamn: 6,1 ●	Östhammar: 6,2 ●
Skövde: 6,5 ●	Umeå: 6,8 ●	Östra Göinge: 6,3 ●
Smedjebacken: 6,8 ●	Upplands Väsby: 6,2 ●	Överkalix: * ●
Sollefteå: 6,8 ●	Upplands-Bro: 6,2 ●	Övertorneå: 5,2 ●
Sollentuna: 6,2 ●	Uppsala: 6,2 ●	
Solna: 7,1 ●	Uppvidinge: 6,2 ●	
Sorsele: 6,8 ●	Vadstena: 6,8 ●	
Sotenäs: 3,9 ●	Vaggeryd: 6,2 ●	

* = ofullständiga data,
ej indexerad

Drivs genom:



Finansieras av:



Internetfonden

Stöds av:

