

Offentligheten som grundelement i rättskulturen

Olli Mäenpää, Helsingfors universitet

YTTRANDEFRIHETENS UTMANINGAR I DAG

Tryckfrihetsförordningens 250-års jubileumsseminarium, Riksdagen 22.9.2016

Ett utmärkande drag för rättskulturen i Finland är att samhället är öppet, liksom även det samhälleliga beslutsfattandet. Det finns också ett ansvar och en redovisningsplikt som gör att öppenheten blir möjlig. I årliga internationella utvärderingar har Finland envist behållit sin position bland världens mest öppna och transparenta länder. T.ex. organisationen Reportrar utan gränser placerar Finland som etta när det gäller mediernas frihet, medan Transparency i sin tur placerar landet som trea när det gäller avsaknad av korruption.

Bakgrunden till öppenhet och offentlighet finner vi i Finland och Sverige två och ett halvt sekel bak i tiden. Om några månader, i november, har det förflutit 250 år sedan offentlighetsprincipen första gången skrevs in i ett rättsligt förpliktande aktstycke.

I Finland, liksom även i Sverige, finns offentlighetsprincipens rötter i Förordningen Angående Skrift- och Tryckfriheten, som antogs av Sveriges riksdag 1766 – utifrån finländaren Anders Chydenius initiativ och lagberedning. Trots benämningen "förordning" var det fråga om en författning som "ägde den fullkomliga trygghet som en oryggelig Grundlag medför".

Tryckfrihetsförordningens 10 § förutsatte att myndigheternas, domstolarnas och riksdagens handlingar skulle vara allmänt tillgängliga. En viktig formulering var följande: "Och bör ... uti alla Archiver fri tillgång lemnas, att sådane Handlingar får in Loco afskrifwa eller i bewittnad afskrift utbekomma." Om en tjänsteman inte tillät sådan fri tillgång till dokument som denna

bestämmelse förutsatte, skulle straffet enligt tryckfrihetsförordningen vara avsättning.

Rättskulturens relativa kontinuitet – inte bara på rättens ytnivå – visar att en nästan likalydande reglering återfinns i Finlands nuvarande grundlag och offentlighetslag. Att få ta del av offentliga myndighetshandlingar är en grundläggande rättighet. Den som letar efter information har också nu rätt att få läsa dokument hos myndigheten och att få en kopia eller en utskrift. Avsättning är dock inte längre aktuellt som straff för lagstridig begränsning av offentligheten.

Man måste ändå öppet tillstå att offentlighetsprincipen sådan den definierades i tryckfrihetsförordningen ännu var en allt för svag innovation för att genast skapa starka rötter i vår rättskulturs djupa mylla. Idén hade dock förts fram och den hade skrivits in i författningen. Ett nytt skott hade således skjutit upp i rättskulturen, fastän det växte långsamt till en början.

Redan Gustav den III upphävde tryckfrihetsförordningen och under ryska tiden ersattes offentligheten av censur. Inte heller det självständiga Finlands första årtionden var särskilt transparenta, även om tanken på offentlighet inte alls var främmande. I Finlands lagstiftning skrevs offentlighetsprincipen dock in först, eller redan, år 1951 när lagen om allmänna handlingars offentlighet stiftades. Som jämförelse kan nämnas att Förenta staternas Freedom of Information Act trädde i kraft 16 år senare och således fyller endast 50 år.

Den nu gällande offentlighetslagen (lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 1999/621) har varit ikraft ända sedan millennieskiftet. För offentlighetslagens betydelse och tillämpning är det viktigt att offentligheten är förankrad som en grundläggande rättighet och att rättspraxis ger offentligheten ett starkt stöd. På goda grunder kan man redan tala om en väletablerad offentlighetskultur. Detta syns även i att Högsta förvaltningsdomstolen i sin rättspraxis å ena sidan reagerar aktivt mot

begränsningar av offentligheten och å andra sidan betonar att offentlighetsprincipen ska genomföras i så hög grad som möjligt.

Här är det på sin plats att påpeka att en betoning av offentlighetsprincipen inte alls innebär t.ex. att man skulle ringakta privatlivet eller företagshemligheter. De måste också skyddas och även de hör till de grundläggande rättigheterna. Offentlighetslagen innehåller också sekretessbestämmelser som behövs för att skydda dem.

Till en livskraftig rättskultur hör även rätten och förvisso även skyldigheten att legitimt få ifrågasätta och problematisera dess element. Också ur den aspekten kan man bedöma nivån på öppenheten i det finländska rättssystemet och dess reella betydelse i maktutövningen. Juridiskt-normativt bedömd är Finlands offentlighetslag fortfarande jämförbar med andra, även nyare offentlighetslagar. I en nordisk jämförelse står sig offentlighetslagen väl, också om exempelvis Island och även Norge till vissa delar har utvecklat sin öppenhetslagstiftning till en kvalitativt högre nivå.

Hur skulle Anders Chydenius bedöma öppenheten och offentligheten i dag? Av allt att döma skulle hans visioner visserligen redan sträcka sig långt in i framtiden – eventuellt ända till slutet av nästa kvartal till 2300-talet. Då ser rätten till information säkert mycket annorlunda ut. Någon egentlig tryckfrihet behövs knappast då längre. Men säkert skulle Chydenius ha också kritiska anmärkningar på de aktuella dragen i utvecklingen.

Offentlighetslagen är ett barn av sin tid i den meningen att den gäller upptagningars offentlighet. En sådan dokumentbaserad offentlighet var även Chydenius tanke, och naturligtvis kunde han inte förutse digitaliseringen av allt offentligt material, lagring i "molnet" och överföring till globala marknader. Det kan dock hända att det i informationssamhället skulle vara mer motiverat att utsträcka offentlighetsbestämmelserna till informationen i sig, och att avstå från den starka kopplingen till dokument. Öppenhet borde betonas även när information rör sig över statsgränserna. En sådan utvidgning

skulle rimma väl ihop med de grundläggande syftena med tryckfrihetsförordningen.

Kunskap är makt. Denna kliché hade knappast ännu utformats för 250 år sedan, men Chydenius som hörde till mössorna förstod nog väl att handlingsoffentligheten var ägnad att kringskära högadelns kunskapsmonopol och samtidigt stärka de andra ståndens ställning. Att allmän information är öppen jämnar också ut bjärta och obefogade maktstrukturer samtidigt som tillgången till information ökar och yttrandefriheten främjas. Nuförtiden talar vi om att öppenheten stärker möjligheterna till insyn, medverkan och påverkan.

Ur det här perspektivet är det särskilt viktigt att beslutsfattandet och beredningen av offentlig maktutövning sker öppet. I synnerhet när det gäller beredningen begränsar offentlighetslagen – rätt paradoxalt – offentligheten såväl normativt som i praktiken. Enligt lagens 9 § har myndigheten rätt att pröva om information om beredningsdokument ska lämnas ut. Den här prövningsrätten tillämpar ministerierna och kommunerna inte alltid för att främja öppenheten – snarare tvärtom. Man kan tänka sig att Anders Chydenius skulle höja på ögonbrynen: inte var det så här det skulle gå. Offentlighetsprincipen skulle uttryckligen utvidga offentligheten i beredningen.

Även sekretess medför makt. Om portarna till information får stängas, behöver man inte lyssna till störande åsikter, och andra alternativ rubbar inte enhälligheten. I synnerhet företagshemligheterna tycks på senare tid ha blivit en effektiv huvudnyckel till denna port, som visserligen endast har en låsande funktion. Effektiv är denna huvudnyckel, i synnerhet i den meningen att en företagshemlighet är ett totalt oemotsägligt argument som ofta används på ett omotiverat sätt. För en utomstående som inte känner till innehållet i ett dokument är det omöjligt att hävda att dokumentet inte innehåller affärshemligheter. Sekretess är även annars en effektiv grund för

informationsmonopol. Anders Chydenius talade kraftigt för fri konkurrens och motsatte sig privilegier, och det minsta han skulle ha gjort hade varit att muttra ogillande om detta informationsmonopol. Inte ens han skulle dock ha bestridit betydelsen av äkta hemligheter eller behovet att skydda dem, oberoende av om de hör till privatlivet eller till affärsverksamhet.

När det gäller den juridiska systematiken och förändringar i lagstiftningen måste man också lägga märke till att vår offentlighetslag inte tillräckligt ofta beaktar hur kontinentalsocklarna förskjuts mellan det allmänna och det enskilda. Ett centralt exempel är att offentliga uppgifter läggs ut på entreprenad. I konsekvensens namn borde öppenheten gälla skötseln av offentliga uppgifter oberoende av vem som sköter dem. T.ex. den allt växande bolagiseringen av kommunala uppgifter kan till och med i hög grad begränsa offentligheten. Lagen har inte särskilt väl hållit takten med sådana ändringar. I motsats till vad som gäller i de andra nordiska länderna tillämpas offentlighetslagen t.ex. inte på statliga och kommunala bolag.

Också en annan fundamental synpunkt på de nya konstellationerna mellan privat och offentligt kan nämnas. I EU:s nya dataskyddsförordning stärks – helt befogat – skyddet för privatlivet och för personuppgifter. En försmak av detta har vi redan fått bl.a. genom EU-domstolens avgöranden om Google, där domstolen betonar att dataskyddet ska hålla en europeisk nivå.

Enligt dataskyddsförordningen kan kraven på offentlighet beaktas även när skyddet för personuppgifter tillgodoses. Det är naturligtvis en god sak. I belysning av EU-domstolens rättspraxis är det dock inte alls klart att vi skulle få veta namnet på dem som bereder våra kommande lagar eller deltar i beredningen av regeringens beslut. Det är också möjligt att den fröjd som alltid piggar upp början av november i Finland när beskattningsuppgifterna publiceras skulle upphöra.

Efter att ha hört och smält detta skulle vår Anders knappast längre nöja sig med att bara muttra ilsket. Men det är sant att inte ens dataskyddet kan bli en absolut rättighet – inte ens inom EU-rätten.

Trots vissa mörka moln kan offentlighetsprincipen främst ses som en framgångssaga. En omfattande offentlighet hör till de centrala faktorer som har upprätthållit förtroendet för det allmännas maktutövning och fått samhället att fungera bättre. Öppenhet bryter ned olika slags hierarkier i maktutövningen och trösklar för samverkan. Samtidigt är transparensen ägnad att gallra ut osakliga påverkningsmetoder och att redan på förhand förhindra korrupta vanor och strukturer. Om ett juridiskt institut främjar så här viktiga drag i ett gott samhälle och en god förvaltning, finns det säkert orsak att främja det och att inte nagga det i kanterna.

Till de grundläggande förutsättningarna för all kultur, och således även för rättskulturen, hör odling och stärkt livskraft. Det är skäl att dra försorg om offentligheten som en av den finländska rättskulturens grundpelare. Är det kanske så att det i rättskulturen på lång sikt håller på att uppstå en brytning som särskilt skulle kräva att öppenheten stärks? Eller kan den traditionella offentlighetskulturen stå emot aktuella hot och förändringar som fördunklar transparensen? Jag skulle säkert inte i dag ställa den frågan, om jag var mycket säker på svaret.

I varje fall hoppas jag att öppenhetens jubileumsår kan föra med sig ny tyngd och kraft för de etablerade grunderna i den finländska offentlighetskulturen. Det bästa vore om firandet skulle ge upphov också till nya juridiska lösningar som stärker öppenheten. Som ett resultat av jubileumsåret kunde vi i Finland på goda grunder göra en översyn av hela offentlighets- och sekretesslagstiftningen och inleda ett lagstiftningsarbete för att reformera den.