



Justitiedepartementet

## Uppdrag om kartläggning och analys av förutsättningarna att med stöd av offentlighetsprincipen granska myndigheternas hantering av covid-19-pandemin

### Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska analysera hur förutsättningarna har sett ut för medier och allmänhet att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin. Analysen ska göras i förhållande till tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet samt till regelverket om offentlighet och sekretess. Syftet med uppdraget är att ge regeringen underlag för eventuella åtgärder på området.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera i vilken mån regler om sekretess på ett oproportionerligt sätt har begränsat möjligheterna till granskning av det allmännas hantering av covid-19-pandemin,
- kartlägga hur framställningar om att ta del av allmänna handlingar med uppgifter om pandemin och arbetet mot den har hanterats av det allmänna,
- kartlägga hur det allmänna har förhållit sig till rätten att meddela uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier (meddelarfriheten) när det kommer till uppgifter om pandemin och arbetet mot den, och
- utifrån de iakttagelser som kartläggningen mynnar ut i analysera hur förutsättningarna har sett ut för medierna och allmänheten att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin.

I uppdraget ingår inte att föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

## Behovet av en utredning

### **Offentlighetsprincipen**

De offentliga organens verksamhet är något som angår alla. I en demokrati åligger det därför myndigheterna att lämna allmänheten vidsträckt information om sitt arbete. Utöver att myndigheterna lämnar information till allmänheten på eget initiativ gäller offentlighetsprincipen. Genom offentlighetsprincipen ges medier och allmänhet långtgående möjligheter till insyn i statens, kommunernas och regionernas verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt; genom yttrande- och meddelarfrihet för offentliganställda, genom domstolsoffentlighet, genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden och genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Handlingsoffentligheten är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Insynen i myndigheternas handlingar gör det möjligt att avslöja korruption och andra missförhållanden. Vetskapen om att handlingar kan komma att granskas bidrar också till att motverka att sådana missförhållanden uppstår. Ett viktigt syfte med handlingsoffentligheten är alltså att garantera rättssäkerhet och effektivitet i det allmännas verksamhet.

Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar har också ett vidare syfte. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ska var och en till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten utgör alltså en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och är att betrakta som en grundläggande förutsättning för den fria demokratiska åsiktsbildningen.

Allmänhetens möjligheter till insyn i den offentliga förvaltningen säkerställs inte bara genom rätten att ta del av allmänna handlingar utan också genom meddelarfriheten. Denna innebär att det, med vissa begränsningar, står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i grundlagsskyddade medier. Till skyddet för meddelare hör också ett efterforskningsförbud, som innebär att det allmänna inte får efterforska vem som har meddelat sådana uppgifter.

I vissa fall kan de uppgifter som finns hos det allmänna vara känsliga. Om sådana uppgifter röjs kan det medföra men eller skada för ett skyddsvärt intresse, t.ex. genom att orsaka en kränkning av en enskilds personliga integritet. För att undvika detta finns det sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) som innebär vissa begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Sådana bestämmelser får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen införas bara om det krävs med hänsyn till vissa särskilt viktiga intressen.

En begränsning av handlingsoffentligheten får inte bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt. Varje gång sekretess ska införas görs därför en noggrann avvägning mellan intresset av insyn och behovet av skydd för uppgifterna. Särskilt tungt vägande skäl krävs för att meddelarfriheten ska inskränkas.

### **Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin**

Utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 har ställt det svenska samhället inför svåra prövningar. Många människor har avlidit och ytterligare många fler har drabbats av svår sjukdom. Pandemin har tagit stora sjukvårdsresurser i anspråk och slagit hårt mot människors försörjning. Så gott som alla har påverkats i sin vardag, t.ex. genom att inte kunna träffa sina anhöriga eller delta i evenemang.

För att minska smittspridningen har ingripande åtgärder krävts. Grundläggande fri- och rättigheter har fått stå tillbaka och omfattande reformer har genomförts för att lindra konsekvenserna för enskilda, företag, det civila samhället och offentlig sektor. Flera beslut har varit av stor betydelse för det allmännas finanser. I sitt arbete har myndigheterna ställts inför nya utmaningar och behövt verka under extraordinära förhållanden. Förutsättningarna för myndigheternas befintliga verksamhet har förändrats och nya arbetsuppgifter har tillkommit, ofta med kort varsel.

Under en samhällskris behöver beslut ofta fattas snabbt. När så sker finns inte samma möjligheter till grundlig beredning som annars. Då är det av särskild vikt att de åtgärder som vidtas – eller inte vidtas – kan granskas.

Vid tidigare kriser har allmänhetens och mediernas granskning av det allmännas agerande gett viktiga lärdomar, möjliggjort ansvarsutkrävande och

utgjort grund för nödvändiga åtgärder för samhällets krisberedskap. Också under pågående kriser har mediernas granskning föranlett förbättringar i såväl regelverk som praktisk hantering. Offentlighetsprincipen har varit en förutsättning för detta.

Mediebranschorganisationen TU – Medier i Sverige (TU) har i en hemställan till Justitiedepartementet efterfrågat en särskild granskning av hur offentlighetsprincipen och meddelarfriheten hittills har fungerat under covid-19-pandemin. Det finns goda skäl att redan nu utvärdera hur mediernas och allmänhetens förutsättningar för granskning av det allmänna har sett ut under pandemin. Det gäller såväl regelverket i sig som det allmännas tillämpning av och förhållningssätt till offentlighet, sekretess och meddelarfrihet. Genom en sådan utvärdering kan lärdomar dras som kan läggas till grund för hanteringen av framtida kriser.

### **Uppdraget**

Utredaren ska analysera hur förutsättningarna har sett ut för medierna och allmänheten att granska det allmännas hantering av covid-19-pandemin.

I uppdraget ingår att kartlägga och analysera i vilken mån regler om sekretess på ett oproportionerligt sätt har begränsat möjligheterna till granskning av det allmännas hantering av covid-19-pandemin.

Det ingår vidare i utredarens uppdrag att kartlägga hur framställningar om att ta del av allmänna handlingar med uppgifter om pandemin och arbetet mot den har hanterats av det allmänna. Likaså ingår det att kartlägga hur det allmänna har förhållit sig till rätten att meddela uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier (meddelarfriheten) när det kommer till uppgifter om pandemin och arbetet mot den.

Kartläggningen kan ta sin utgångspunkt i Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns granskningsärenden samt i medierapporteringen under pandemin.

### **Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska följa debatten om allmänhetens och mediernas möjlighet till insyn i myndigheternas insatser mot pandemin. Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och inhämta synpunkter från berörda intressenter, t.ex. genom att anordna hearings. Utredaren ska hålla sig informerad och beakta

relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, som t.ex. i Coronakommissionen (S 2020:74). Vid behov ska utredaren samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.