



UNIVERSITY OF HELSINKI



<https://helda.helsinki.fi>

Helda

---

## Dolda data - offentlighetsprincipen tillämpad på datajournalistik i Finland och Sverige : studie från 16.12.2014

Uggla, Peter Alexander

2017-09

---

Uggla, P A 2017, Dolda data - offentlighetsprincipen tillämpad på datajournalistik i Finland och Sverige : studie från 16.12.2014 . SSKH Notat, nr. 1/2017, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Helsingfors.

---

<http://hdl.handle.net/10138/228220>

---

publishedVersion

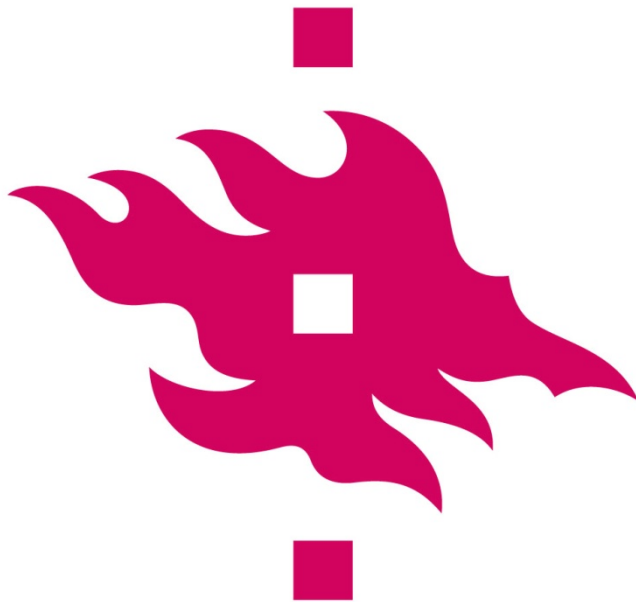
---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*



1/2017 SSKH NOTAT – SSKH REPORTS AND DISCUSSION PAPERS

# DOLDA DATA – OFFENTLIGHETSPRINCIPEN TILLÄMPAD PÅ DATAJOURNALISTIK I FINLAND OCH SVERIGE

Alexander Uggla  
Studie från 16.12.2014

## **SSKH Notat 1/2017**

Dolda data – Offentlighetsprincipen tillämpad på datajournalistik i Finland och Sverige

Alexander Uggla

Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, 16.12.2014 Helsingfors

ISBN 978-951-51-1712-0 (PDF)

ISSN-L 1457-1250

ISSN 1798-6966 (Online)

<https://www.helsinki.fi/sv/svenska-social-och-kommunalhogskolan/samarbete/publikationsserier/notat>

*SSKH Notat*

*Svenska social- och kommunalhögskolan  
vid Helsingfors universitet*

*1/2017*



## ABSTRACT

Datajournalistiken ger journalister nya metoder och verktyg att genomföra sitt samhällsgranskande uppdrag. Men hur tillgängliga är myndighetsdata för journalisters granskningar? Denna studie jämför tillämpningen av offentlighetsprincipen i Finland och Sverige och hur det påverkar tillgången till myndighetsdata. Samtidigt belyser studien utmaningar under insamlingen och bearbetningen av data samt vidareutvecklar en modell för datajournalistik.

Studien består av ett experiment med tolv myndigheter i Finland: riksdagens kansli och elva ministerier. Den tar avstamp i ett svenskt fall då Sveriges Television bad om Sveriges riksdags besöksloggar för att kartlägga lobbyisters möten med riksdagsledamöter. Sveriges riksdag gav dessa data medan Sveriges Regeringskansli nekade SVT tillgång till samma uppgifter. Syftet med experimentet är att utreda om en liknande datajournalistisk granskning skulle gå att genomföra i Finland, vars offentlighetslag är snarlik den svenska.

Studien visar att Finlands riksdag hemlighöll besöksuppgifterna och bara två av elva ministerier offentliggjorde dem. Myndigheterna motiverade hemlighållandet på olika sätt. Ett av de negativa besluten överklagades till Högsta Förvaltningsdomstolen som ett och ett halvt år senare upphävde sekretessbeslutet nästan i sin helhet. HFD betonade att besöksuppgifterna är offentliga.

De negativa och motstridiga offentlighetsbesluten i denna studie visar att datajournalister behöver ingående kunskaper om offentlighetslagen för att kunna tolka och ifrågasätta myndigheters sekretessbeslut. Svårigheterna att samla in myndighetsdata i just Finland och Sverige – de två länder som går i bräschen för myndighetsoffentlighet – visar att många utmaningar kvarstår för samhällsgranskande datajournalistik.

# 1. INLEDNING

Hösten 2008 besökte Förläggareföreningens ordförande Christina Ahlinder i tur och ordning de sjuutton ledamöterna i den svenska riksdagens kulturutskott. Riksdagen stod inför en mycket jämn omröstning om den så kallade Ipred-lagen. Lagförslaget gav upphovsrättsinnehavare större befogenheter i jakten på olagliga fildelare av musik, filmer och böcker.

De båda lägren satte hårt mot hårt. Medborgarorganisationer kritiserade lagförslaget för att inkräkta på nätanvändarnas integritet. Branschorganisationer förespråkade en strängare lag för att få bukt på piratkopieringen på nätet. Vad förlagens språkrör Christina Ahlinder sa under sina möten med riksdagsledamöterna förblir okänt, men i februari 2009 godkände riksdagen lagförslaget i enlighet med branschorganisationernas förhoppningar.

Lobbyister i Sverige behöver inte redovisa sina kontakter med makthavare. Om inte Sveriges Televisions databasredaktör Helena Bengtsson hade analyserat riksdagens besöksloggar och berättat om Ahlinders besök i ett uppmärksammat tv-reportage hade den systematiska lobbyverksamheten inför Ipred-omröstningen aldrig blivit känd.

Denna studie undersöker om SVT:s granskning av lobbyister skulle gå att genomföra i Finland. Syftet är att vidareutveckla modeller för den datajournalistiska arbetsprocessen och analysera de problem som uppstår under insamlingen och bearbetningen av myndighetsdata i två länder med snarlik offentlighetslagstiftning.

Orden *data* och *information* används här synonymt (jfr Svenska datatermgruppen 2013) medan *datamaterial* avser datas obearbetade form. *Makthavare* avser personer med samhällelig makt: ministrar, riksdagsledamöter och tjänstemän som arbetar inom riksdag och ministerier. En *lobbyist* är en person som har "icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande" (SOU 1999: 17).

*Datajournalistik* är ett samlingsnamn för metoder för att samla in, bearbeta, förädla och presentera strukturerade data för journalistiska ändamål. *Computer-assisted reporting (CAR)*, *precision journalism*, *data-driven journalism*, *data mining*, *database journalism* och *algorithmic journalism* beskriver i stort sätt samma slags journalistiska research. *Computational journalism* har ett starkt fotfäste inom akademisk litteratur och betonar automatiseringen av researchprocessen.

## 1.1 DATAJOURNALISTIKEN KRÄVER STRUKTUR

Datajournalistiken ställer formmässiga krav på det material som ska analyseras. Det bör ha en systematisk struktur, vilket bäst beskrivs som en tabell bestående av rader och kolumner (Kuutti 2011: 599). Data bör dessutom vara "standardised, categorised and in machine-readable formats" (Maguire 2011: 523) och tillgängliga i obearbetad och icke-aggregerad form. Mer specifika krav går att hitta i en allmän definition av öppna data, det vill säga data som myndigheter självmant gör tillgängliga för allmänt bruk. Enligt definitionen bör öppna data vara "structured primary information from an organization – meaning unfiltered and complete information – provided in an accessible, machine-processable [...]format" (Coleman 2011: 17–18).

Dessa formkrav kan sammanfattas i tre aspekter: ursprung, organisering och format. Tabell 1 definierar de enskilda kraven. Definitionerna utgår från OpenGovData (2007) och mina egna iakttagelser.

**Tabell 1: Datajournalistikens formkrav på data**

aspekt	datamaterialet bör vara	definition
ursprung	ursprungligt komplett ofiltrerat	Datamaterialet kommer från en primärkälla.  Datamaterialet är fullständigt och saknar inga väsentliga data som skulle förändra dess innebörd.  Datamaterialet har inte bearbetats, filtrerats eller aggregerats och är så detaljrikt som möjligt.
organisering	strukturerat kategoriserat standardiserat	Datamaterialet är organiserat på ett koherent sätt.  Datamaterialet är uppdelat i tydligt definierade och icke-överlappande kategorier.  Identiska värden är betecknade på exakt samma sätt.
format	behandlingsbart med maskin	Datamaterialet har en form som går att behandla automatiskt med en dator.

Min utgångspunkt är att datamaterialet bör uppfylla alla dessa tre aspekter och samtliga formkrav innan det kan genomgå en datajournalistisk analys. Bearbetningen av data stävar efter att förädla data så att det uppfyller alla krav.

## 1.2 FYRA FASER FRÅN IDÉ TILL PRESENTATION

Enligt Nygren et al. (2012) har datajournalistiken fyra arbetsfaser: idé, datainsamling, bearbetning och analys samt presentation. Schemat går att tillämpa på projekt av varierande omfattning och teknisk svårighetsgrad, vilket gör det mer användbart än Rogers' (2011) schema som baserar sig på praktiska exempel. Experimentet i denna studie fokuserar på den andra och tredje arbetsfasen.

**Idé.** Under idéfasen väljer man om undersökningen går från det allmänna till det specifika (hitta mönstret och sambanden i ett material) eller från det specifika till det allmänna (hitta belägg för en hypotes eller svar på en fråga). Utgångspunkten påverkar tidsåtgången och därmed kostnaden för projektet.

**Datainsamling.** Insamlingen av data är avgörande för slutresultatet av en enkel orsak: "[the] effectiveness of data-driven journalism techniques is dependent on the material at hand" (Baack 2011).

Den första utmaningen är tillgången till myndighetsdata. Principen om handlingsoffentlighet möjliggör tillgång till data i många länder, men det är inte ovanligt att myndigheter är motsträviga att dela med sig av data. Myndigheter som inte vill offentliggöra data brukar inleda en tidskrävande besvärprocess (Coleman 2011: 18).

Den andra utmaningen är att få tag på korrekta och tillförlitliga data. Många databaser har fyllts i för hand, vilket medför både direkta felaktigheter. Ett ökänt exempel gäller brottsdata i Los Angeles där ett centralt postnummerområde toppade brottsstatistiken. I själv verket var rapporteringssystemet ställt in så att detta postnummer automatiskt skrevs in i databasen om exakt brottsplats saknades, vilket förvrängde resultatet (Cohen, Li, Yang, Yu 2011: 149).

Den tredje utmaningen är att få tag på data som är journalistiskt användbara. Data bör vara tillräckligt detaljerade för att generera intressant journalistik. Här finns en motsättning mellan journalister och tjänstemän. "Journalists want stories, not studies" konstaterar Cohen (2011: 20) och fortsätter: data myndigheter publicerar är ofta för allmänna, abstrakta och sammanfattande för att vara journalistiskt intressanta.

Den fjärde utmaningen är kostnader för data. Allt mer myndighetsdata förvaltas av privata tjänsteleverantörer, vilket leder till att tillgången till och myndigheternas kontroll över data försämras (ibid.: 22). Datamaterial kan bli dyra då privata företag gör databaskörningar. Det är problematiskt då data som samlats in med skattemedel kostar att ta del av (Sirkkunen 2011: 10).

**Bearbetning och analys.** Bearbetningen strävar efter att förädla data så att de uppfyller datajournalistikens formkrav (se tabell 1). Arbetsmängden varierar avsevärt mellan olika material<sup>1</sup>. Det är speciellt svårt är att extrahera information ur textdokument, formulär och tabellutskriften. Handskriven text samt ljud- och videoupptagningar är problematiska då det finns få tekniska hjälpmedel att omvandla innehållet till strukturerade data (Cohen, Hamilton, Turner 2011: 68–70).

Själva analysen handlar om att omvandla data till engagerande journalistiska berättelser. Data i sig har ingen betydelse medan tolkningen och urvalet av data har ett journalistiskt värde. En utmaning är faran för övertolkning. Då man dyker djupt ner i ett datamaterial finns risken att man ser mönster som inte finns (boyd, Crawford 2012: 668) och förväxlar korrelation med kausalitet. Risken för övertolkning gäller också valet av datamaterial. Cohen (2011: 21) kallar det gatulampseffekten: en lampa kastar ljus bara på den närmaste delen av trottoaren medan resten förblir i mörker. På motsvarande sätt kan man säga att vissa datamaterial överexponeras eftersom de är lättillgängliga och enkla att använda i journalistik. Då händer det att man blir blind för datamaterial som är av större samhälls betydelse men svårare att få tag på.

**Presentation.** Den avslutande presentationen kan se mycket olika ut. Vissa projekt resulterar i traditionell rapportering där analysens slutsatser varvas med personintervjuer. Andra projekt utnyttjar webben för att skapa visuella och interaktiva presentationer av ett omfattande datamaterial, ofta så att publiken får undersöka det fullständiga källmaterialet. Detta är inte oproblemiskt. Det uppstår lätt ett informationsöverflöd (Coleman 2011: 20) som gör det svårt för publiken att

---

<sup>1</sup> Se Merrill (2013) för en fascinerande inblick i hur komplicerad extraheringen och behandlingen av data kan bli.

dra några välgrundade slutsatser. Parasie (2011) frågar sig om publiken verkligen ska väntas delta i identifieringen av samhällsligt betydelsefulla frågor och menar att det är ett ansvar journalister inte bör skjuta ifrån sig: "The role of journalists to make sense of data, to draw out general tendencies and to integrate them within a shared moral horizon remains absolutely crucial".

### 1.3 HANDLINGSOFFENTLIGHET - TYDLIG PRINCIP, OKLAR PRAXIS

Samhällsgranskande datajournalistik är långt beroende av att offentlighetsprincipen utnyttjas aktivt. Som Baack (2011) uttrycker det: "When newspapers solely rely on the success of leaks and open government, data-driven journalism may remain a niche form of news reporting".

De nordiska länderna har stått i spetsen för öppen myndighetsverksamhet. Sverige och Finlands starka offentlighetsprincip har gett länderna en särställning (Strömberg, Lundell 2007: 9). Ländernas offentlighetslagstiftning har samma grund. Den svenska tryckfrihetsförordningen från 1766 som uppkom på den finländske riksdagsledamoten Anders Chydenius' initiativ (Mäenpää 2008, 1–2). Det självständiga Finland stiftade motsvarande offentlighetslag först år 1951, men var likväl det andra landet i världen att göra det (Access Info Europe, OKF 2011: 61). Den nordiska offentlighetsprincipens syfte är att möjliggöra övervakning av den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel (Mäenpää 2008: 4). Dessutom lägger den grunden för journalisters samhällsgranskande uppdrag (Kuutti 2012).

Offentlighetsprincipen, närmare bestämt handlingsoffentligheten, utgår från att myndigheters handlingar och uppgifter är offentliga. Offentligheten kan begränsas bara genom särskilda bestämmelser i lag och av nödvändiga och sakliga skäl (Mäenpää 2008: 1). En myndighet måste alltid motivera hemlighållande med direkt hänvisning till lagrum (ibid.: 12–13). Offentlighet ska alltid ges prioritet och får inte begränsas mer än nödvändigt för att skydda ett intresse (Ahvenainen, Rätty 2000: 27). Ett sådant intresse är till exempel personuppgifter. Personuppgiftslagen begränsar tillgången till personuppgifter för att skydda individers integritet, även om journalister har något utökade rättigheter att behandla dessa.

Finlands nuvarande offentlighetslag, *Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet*, trädde i kraft 1999. En handling måste uppfylla kraven för både en handling och en myndighetshandling för att vara offentlig. Handlingar omfattar allt från handskrivna dokument till elektroniska databaser (ibid.: 42). En myndighetshandling är i sin tur en handling som upprättats av eller på uppdrag av myndigheten eller inkommit till myndigheten (ibid.: 42–43). Till undantagen hör handlingar som inte har anknytning till myndighetens uppgifter, handlingar som en myndighet har skaffat för internt bruk och handlingar som gjorts upp för internt myndighetsarbete (ibid.: 49–50). Bestämmelsen om handlingar för internt myndighetsarbete är speciellt intressant eftersom den kan tolkas brett, vilket också detta experiment visar.

Målsättningen med lagen var att klart definiera sekretessbestämmelserna, men det finns tillräckligt med tolkningsmån för att göra tillämpningen av lagen godtycklig (Kulla 2012: 350). Nevalainen och Sokka (2011: 51) har studerat besvär om handlingsoffentlighet och konstaterar att finländska myndigheter verkar känna till offentlighetslagen förvånansvärt dåligt. Inte heller journalistiska tester

av handlingsoffentlighet ger en särskilt smickrande bild av myndigheternas lagkunskaper. Två år efter att lagen trätt i kraft konstaterade Hynninen (2001) att myndigheter kände den häpnadsväckande dåligt. Studerande vid Jyväskylä universitet har åren 2009–2011 bett en rad myndigheter om information ur handlingar och myndighetsregister. Bland bristerna och problemen kan nämnas (Kuutti, Sokka 2011: 304–337; Kuutti 2012):

- misstänksamhet och uppenbart ointresse att hjälpa
- krav på motivering om syftet med förfrågan även om lagen förbjuder det
- begränsad tillgång till information utan motiveringar hur urvalet gjorts
- svävande och opreciserade beslut om sekretess
- svårigheter att få information i elektronisk form
- oskäliga avgifter för materialinsamling
- ovilja till massutlämnande ur myndighetsregister
- okunskap att skilja på offentliga och sekretessbelagda uppgifter i register

Wiberg (2010) har i ett offentlighetstest från 2010 kommit till en liknande slutsats. Han bad 230 finländska myndigheter om uppgifter om den högsta chefens lön och arbetsförmåner. De flesta myndigheterna förhöll sig likgiltigt, misstänksamt eller avogt till förfrågan. Sex av tio myndigheter gav slutligen löneuppgifterna, medan bara fyra av tio myndigheter gav uppgifter om chefens förmåner.

## 2. METOD

SVT:s databasredaktör Helena Bengtsson samlade under ett år data för att granska lobbyisters möten med svenska riksdagsledamöter (personlig kommunikation 30 april 2013). Syftet med denna studie är att följa Bengtssons tillvägagångssätt så långt som möjligt för att undersöka om samma projekt är genomförbart i Finland. Jag beskriver hennes metod utgående från datajournalistikens fyra arbetsfaser.

### 2.1 METOD I SVERIGE

**Idé.** Våren 2008 föddes idén att begära ut besöksloggar från regeringskansliet (som omfattar alla de enskilda fackdepartementen eller ministerierna) eftersom Bengtsson visste att besökare registreras vid ingångarna. Målet var att kartlägga vilka professionella lobbyföretag som besökte makthavarna under ett års tid. Lobbyister är inte tvungna att redovisa sin verksamhet och sina kontakter i Sverige. Hon var medveten om att kartläggningen inte ger en komplett bild av lobbyverksamheten men en inblick i den<sup>2</sup>.

**Datainsamling.** Bengtsson skickade en begäran till regeringskansliet respektive riksdagen där hon bad om följande uppgifter i elektronisk form: besökarens namn, besökarens företag/organisation, datum, klockslag och mottagarens namn.

---

<sup>2</sup> Möten mellan makthavare och lobbyister har kartlagts datajournalistiskt också vad gäller brittiska ministrar (Who's Lobbying 2013) och svenska EU-parlamentariker (Wohlert 2010).

Regeringskansliet avslag hennes begäran med motiveringen att ett privat bolag skötte övervakningen och att besökslistorna därför inte var offentliga. Hon överklagade beslutet utan resultat.

Riksdagen skickade en tabell över en veckas besök i elektroniskt form. Eftersom sommarpausen närmade sig bad Bengtsson att få återkomma efter semestern. Under sommaren fattade riksdagen flera nya beslut om besöksuppgifterna. Datasystemet skulle rensas varje kväll, listorna kunde inte lämnas ut elektroniskt utan bara som pappersutskrifter<sup>3</sup> och man var tvungen att göra en ny begäran varje dag eftersom en stående begäran var omöjlig. I nästan ett års tid bad Bengtsson dagligen om en kopia av besöksuppgifterna strax före dagens rensning för att täcka in alla besök. Utskrifter av listorna postades till henne en gång i veckan.

**Bearbetning och analys.** Bearbetningen började med att Bengtsson skannade de utskrivna listorna. Hon använde ett så kallat OCR-program för att läsa av och omvandla texten till elektroniskt form så att den gick att behandla med dator. Eftersom programmet inte tolkade alla uppgifter korrekt var hon tvungen att korrigera data. Riksdagsledamöternas namn hade i utskrifterna skurits av på hälften så hon måste skriva in en stor del av dem för hand. Den slutliga databasen innehöll datum, tid, besökare, besöksföretag och besöksmottagare.

Analysen inleddes med att hon sammanställde en lista över medarbetare i de tio största svenska lobbyföretagen. Men eftersom namnen inte var unika och på ett entydigt sätt kunde kopplas till personer som besökt riksdagen måste analysen byta fokus. Istället började hon leta efter ett fall som kunde illustrera lobbyverksamheten i riksdagen. Efter en genomläsning märkte hon att Förläggareföreningen systematiskt hade besökt medlemmarna i kulturutskottet strax inför omröstningen om Ipred-lagen som föreningen hade ett stort intresse i. I detta skede, då besöksdata speglades mot andra uppgifter, fick datamaterialet ett journalistisk värde. Bearbetningen och analysen tog uppskattningsvis en månad.

**Presentation.** Berättelsen om lobbyverksamheten i riksdagen publicerades i SVT:s veckomagasin Agenda och nyhetsprogrammet Rapport i oktober 2009.

Sammantaget lyckades Bengtsson genomföra sitt projekt bara delvis enligt sin ursprungliga plan. Regeringskansliet vägrade ge besöksuppgifter och riksdagens sätt att ge ut uppgifterna förändrades under arbetets gång. Detta gjorde datainsamlingen krånglig och framför allt tidskrävande.

Riksdagens data uppfyllde däremot en stor del av datajournalistikens formkrav. Dels uppfylldes ursprungsaspekten då datamaterialet var en utskrift från ett register och därför var *ursprungligt, komplett* och *ofiltrerat*. Dels uppfylldes organiseringsaspekten då datamaterialet från början var i form av en tabell och därmed *strukturerat, kategoriserat* och *standardiserat*. För att uppfylla den tredje aspekten och möjliggöra en datajournalistisk analys var Bengtsson tvungen att omvandla det till elektronisk form, delvis för hand.

---

<sup>3</sup> Enligt svensk lag behöver myndigheter inte lämna ut handlingar i annan form än pappersutskrifter om handlingen ska behandlas automatiskt. Det så kallade utskriftsundantaget infördes för att minimera risken för intrång i enskilda personers integritet. Tryckfrihetsförordningen hindrar ändå inte myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form. (SOU 2010: 287)

## 2.2 METOD I FINLAND

**Idé.** Det har länge varit svårt att skapa sig en helhetsbild av lobbyism i Finland, men våren 2013 publicerade tidningen Helsingin Sanomat två omfattande granskningar av finländsk lobbyism. Granskningarna utgick från data om vem som hörts som expert i riksdagen och vem som suttit i ministeriernas arbetsgrupper under de senaste femton åren (Peltomäki 2013a; Peltomäki 2013b). Data-materialet innehöll över 200 000 rader som riksdagen låtit sammanställa utgående från protokoll och register. Slutsatserna visade bland annat att representanter för näringslivet var betydligt bättre representerat än löntagarsidan.

Experimentet i denna studie angriper lobbyism ur en något annan synvinkel och intresserar sig även för möten som inte protokollförts. Målsättningen är att undersöka om det går att skapa en databas över personer som besökt riksdagen och samtliga ministerier i Finland.

**Datainsamling.** Syftet är att utreda om det går att få tag på besöksuppgifter och i vilken form de i så fall är. Data för en kortare tidsperiod än ett år räcker för mitt experiment. Jag utgår från att besöksuppgifterna finns i handlingar, antingen fysiska eller elektroniska, som bevaras hos myndigheterna. Både riksdagens kansli och ministerierna är myndigheter (Mäenpää 2008, 81, 90). Jag antar därför att besöksuppgifterna finns i myndighetshandlingar och att de är offentliga. Jag följer offentlighetslagens principer för en begäran om information (Kulla 2012: 381–383; Ahvenainen, Rätty 2000: 94). Ministerierna har inget gemensamt kansli så jag skickar förfrågan till de tolv enskilda ministeriernas diaries samt riksdagens kansli. Jag ber om följande uppgifter: besökarens namn, besökarens företag/organisation, datum, klockslag och mottagarens namn.

Faserna **bearbetning och analys** samt **presentation** beskrivs i resultatanalysen.

## 3. RESULTAT

Experimentet bjuder på flera överraskningar. De flesta myndigheter hemlighåller besöksuppgifterna med olika motiveringar. Bara två myndigheter ger mig uppgifterna, men i en sådan form att de är svåra att behandla.

### 3.1 DATAINSAMLING: INLEDANDE KARTLÄGGNING

Först tar jag reda på hur myndigheterna behandlar besöksuppgifter. Jag utgår från att en stor del av uppgifterna finns i digital form och ber om en lista över de datasystem och register som innehåller besöksuppgifter hos respektive myndighet. Tabell 2 sammanfattar svaren.

**Tabell 2: Myndigheternas hantering av besöksuppgifter**

	<b>Hur samlas besöksuppgifter in?</b>	<b>I vilken form är de?</b>	<b>Utgör de ett personregister?</b>	<b>Hur länge sparas de?</b>
<b>Riksdagens kansli</b>	i ett register	på papper och elektroniskt	ja	i några månader <sup>4</sup>
<b>Arbets- och näringsministeriet</b>	per e-post eller i ett kalendersystem, oanmälda besökare fyller själva i en blankett	på papper	ja	i två till fyra veckor
<b>Finansministeriet</b>	per e-post eller telefon	oklart	nej	en dag
<b>Försvarsministeriet</b>	per e-post eller telefon	oklart	nej	inte alls
<b>Inrikesministeriet</b>	elektroniskt eller per telefon	oklart	nej	oklart
<b>Jord- och skogsbruksministeriet</b>	per e-post, vaktmästare antecknar oanmälda besökare	på papper	nej	i ca fyra månader
<b>Justitieministeriet</b>	per e-post eller telefon, oanmälda besökare fyller själva i en blankett	på papper och elektroniskt	nej	inte alls
<b>Kommunikationsministeriet</b>	oklart exakt hur även om besöksuppgifter samlas in	oklart	nej	inte alls
<b>Miljöministeriet</b>	uppgifter samlas inte in	-	-	-
<b>Social- och hälsovårdsministeriet</b>	per e-post eller telefon	på papper och elektroniskt	nej	en dag
<b>Statsrådets kansli</b>	per e-post eller telefon	oklart	nej	en dag
<b>Undervisnings- och kulturministeriet</b>	per e-post, vaktmästare antecknar oanmälda besökare	oklart	nej	oklart
<b>Utrikesministeriet</b>	i ett register	elektroniskt	ja	i fem år

Myndigheternas hantering av besöksuppgifter varierar avsevärt, även om det finns vissa gemensamma drag. Alla myndigheter utom en<sup>5</sup> säger sig samla in uppgifter om kommande besök, så att anställda i förväg kan anmäla besökare till vaktmästeriet. Dessa uppgifter samlas in per e-post, telefon, på handskrivna blanketter och via elektroniska kalendersystem. I vilken form dessa uppgifter sparas förblir oklart i flera fall, men antagandet är att alla utom en myndighet sparar dem i en kombination av digital och fysiskt form. De fysiska dokumenten

<sup>4</sup> I registerbeskrivningen står det att uppgifterna "sparas i xxxxxx månader" utan att antalet månader specificeras.

<sup>5</sup> Miljöministeriet uppgav först att vaktmästare antecknar besökare i en lista som förstörs med jämna mellanrum. Senare korrigerade man uppgiften och uppgav att inga besöksuppgifter bokförs överhuvudtaget. Hur personalen vid ministeriet då anmäler besökare till vaktmästarna förblir oklart.

har både maskin- och handskrift. Bara utrikesministeriet sparar uppgifterna utslutande i digital form.

Tre myndigheter gör bedömningen att deras besöksuppgifter utgör ett personregister. Detta ställer specifika krav på hur jag ska be om uppgifter av dessa tre myndigheter i datainsamlingens följande steg. De övriga myndigheterna uppger att de inte behandlar besöksuppgifter på ett sådant sätt att de skulle utgöra ett personregister.

Besöksuppgifterna sparas olika länge. Sju myndigheter förstör uppgifterna så gott som dagligen, tre myndigheter sparar uppgifterna i ungefär en eller några månader medan en myndighet sparar dem i fem år. Två myndigheter uppger inte hur länge uppgifterna sparas, men man kan anta att de också där förstörs så gott som dagligen.

Sammanfattningsvis saknas ett enhetligt system för hur ministerierna och riksdagen behandlar besöksuppgifter. Detta komplicerar datainsamlingen. Dessutom tyder den inledande kartläggningen på flera potentiella problem vad gäller bearbetningen av besöksdata. Uppgifterna kan antas uppfylla ursprungaspekten, men svårigheterna är många vad gäller organisering och format. Ändå visar kartläggningen att besöksuppgifter dokumenteras systematiskt av alla myndigheter utom en, vilket gör att de i princip är tillgängliga. Då återstår nästa fråga: Får jag ta del av uppgifterna?

## 3.2 DATAINSAMLING: BEGÄRAN OM BESÖKSUPPGIFTER

Jag väljer två strategier beroende på hur länge besöksuppgifterna sparas. För det första ber jag de myndigheter som förstör besöksuppgifterna så gott som dagligen om kopior av framtida uppgifter. Man kan be om handlingar som ännu inte existerar (Mäenpää 2008: 206). Jag väljer en kalendervecka två veckor senare (6–10.5.2013) för att ge myndigheterna tid att behandla min begäran innan handlingarna upprättas och förstörs. För det andra ber jag de myndigheter som sparar uppgifterna i ungefär en månad eller mer om kopior av gamla besöksuppgifter för perioden 1.1–21.4.2013.

De tre myndigheter som upprätthåller personregister över sina besökare utgör ett specialfall. Eftersom behandling av personuppgifter är strikt reglerad och jag ber om kopior av personregistren måste jag påvisa att jag har rätt att behandla personuppgifter. I min begäran hänvisar jag till att jag är journalist vid Svenska Yle och förutom en akademisk studie ämnar använda besöksuppgifterna för "redaktionella syften" som lämnats utanför personuppgiftslagen (Kulla 2012: 389). Offentliga personuppgifter ur myndighetsregister kan i allmänhet lämnas ut åt journalister (Mäenpää 2008: 226) med målet att trygga mediernas informationsinsamling och yttrandefrihet (Vanto 2011: 174).

Två månader senare har alla myndigheter svarat på min förfrågan. Tabell 3 sammanfattar myndigheterna beslut och motiveringar.

**Tabell 3: Myndigheternas svar på begäran om besöksuppgifter**

	tidspe- riod	svar	hänvisning till lagrum
Riksdagens kansli	1.1–21.4	nej	<b>Off.lagen 24 § 1 mom. 7 punkten:</b> skyddsarrangemang
Arbets- och näringsministeriet	1.1–21.4	nej	<b>Off.lagen 24 § 1 mom. 7 punkten:</b> skyddsarrangemang
Finansministeriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Försvarsmi- nisteriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Inrikesministeriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Jord- och skogsbruksministeriet	1.1–21.4	ja	-
Justitieministeriet	6–10.5	ja	<b>Off.lagen 24 § 1 mom. 7 punkten:</b> skyddsarrangemang (gäller endast mötes- och konferensutrymmen)
Kommunikationsministeriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Social- och hälsovårdsministeriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Statsrådets kansli	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Undervisnings- och kulturministeriet	6–10.5	nej	<b>Off.lagen 5 § 4 mom.:</b> internt myndighetsarbete
Utrikesministeriet	1.1–21.4	nej	<b>Off.lagen 24 § 1 mom. 2 punkten:</b> Finlands förhållanden till andra stater eller internationella organisationer <b>Wienkonventionen:</b> säkerhetsfråga för utländska representationer

*Miljöministeriet uppger sig inte spara några besöksuppgifter och saknas därför i tabellen.*

Myndigheterna beslut och motiveringar varierar avsevärt. Bara två myndigheter ger mig tillgång till besöksuppgifter, medan tio myndigheter nekar mig tillgång till dem. Tio svar anländer inom den lagstadgade maximala gränsen på fyra veckor. Tre svar kommer däremot först efter fyra veckor, vilket strider mot offentlighetslagen. I ett fall beror det på ett mänskligt misstag, i de två övriga fallen antingen på tidsbrist eller slarv.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Social- och hälsovårdsministeriet skickade beslutet till fel e-postadress och misstaget upptäcktes först då jag tog kontakt igen. Finansministeriet delgav mig sitt beslut först då jag skickade en påminnelse efter fyra veckor. Riksdagens kansli fattade sitt beslut först åtta veckor efter att jag ursprungligen bad om uppgifterna. Jag var tvungen att påminna om min begäran två gånger innan Riksdagens kansli skickade sitt beslut.

### 3.2.1 NEGATIVA BESLUT: INTERNT MYNDIGHETSARBETE

Åtta myndigheter motiverar sitt negativa beslut med att uppgifterna finns i handlingar för internt myndighetsarbete och därför inte är offentliga. Sådana handlingar omfattas inte av offentlighetslagen, med ett undantag. Om de innehåller sådan information att de enligt lagen ska arkiveras är de offentliga (Mäenpää 2008: 77). Men alla de åtta myndigheterna uppger uttryckligen att besöksuppgifter inte överförs till ett arkiv och att de därför inte är offentliga.

Problemet är att varken offentlighets- eller arkivlagstiftningen entydigt tar ställning till vilka handlingar som ska arkiveras (Ahvenainen, Rätty 2000: 50–51). Denna godtyckliga definition av internt myndighetsarbete är en av de vanligaste motiveringarna till att myndigheter inte offentliggör handlingar, utgående från besvär om handlingsoffentlighet (Nevalainen, Sokka, Kuutti 2011: 68).

Syftet med denna begränsning av offentligheten är främst att trygga meningsutbytet och kommunikationen inom en myndighet (Mäenpää 2008: 75). Däremot gäller begränsningen inte personer utanför myndigheten:

"Som internt arbete kan däremot inte räknas sådan verksamhet, i vilken parter utanför myndigheten deltar, ifall dessa inte verkar för myndighetens del." (Mäenpää 2008: 76, min översättning)

Detta väcker frågor om uppgifter om besökare, som är fristående från myndigheten och besöker den i sitt eget ärende, verkligen kan räknas som internt myndighetsarbete. Myndigheternas motivering är logisk utgående från det formella kravet på arkivering, medan det är svårt att på goda grunder kategorisera besöksuppgifterna som internt myndighetsarbete.

### 3.2.2 NEGATIVA BESLUT: SKYDDSARRANGEMANG

Tre myndigheter motiverar sina negativa beslut med att besöksuppgifterna berör skyddsarrangemang. Enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 7 punkten är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

"handlingar som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, konstruktioner samt data- och kommunikationssystem och genomförandet av arrangemangen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen"

Sekretessbestämmelsen ska tolkas enligt sekretesspresumtion, det vill säga uppgifter kan offentliggöras bara om det är uppenbart att det inte får skaliga konsekvenser (Ahvenainen, Rätty 2000: 143, 147). Myndigheterna tolkar ändå begränsningens omfattning på olika sätt: Arbets- och näringsministeriet samt riksdagens kansli nekar mig kategoriskt tillgång till besöksuppgifter, medan Justitieministeriet hemlighåller bara uppgifter om mötes- och konferensutrymmen.

Arbets- och näringsministeriets beslut är långt och detaljerat. Några konkreta orsaker till varför gamla besöksuppgifter skulle äventyra syftet med skyddsarrangemangen nämns inte. Enligt motiveringen innehåller de information om besökarnas dagsprogram, men hur detta skulle påverka skyddsarrangemangen förblir oklart.

Riksdagens kansli konstaterar att besökarregistret utgör en central del av säkerhetssystemet. För att veta vem som stämt träff med ledamöter och personal anmäls besökare i förväg via registret. Eftersom besöksuppgifterna samlas in för detta uttryckliga ändamål anser myndigheten att uppgifterna inte kan offentliggöras.

Justitieministeriet tolkar däremot bara uppgifter om mötes- och konferensutrymmen som sekretessbelagda. Motiveringen är att de berör "personlig säkerhet". Ministeriets övriga besöksuppgifter är däremot offentliga och jag får kopior av dessa.

### **3.2.3 NEGATIVA BESLUT: UTRIKESPOLITIK OCH DIPLOMATISK IMMUNITET**

Utrikesministeriet är den enda myndighet som hemlighåller sina besöksuppgifter med motiveringen att de gäller Finlands förhållande till andra stater. Orsaken uppges vara de utländska personer och diplomater som besöker ministeriet. Enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 2 punkten är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

"handlingar som gäller Finlands förhållanden till andra stater eller internationella organisationer, handlingar som gäller ärenden som behandlas i ett internationellt lagskipnings- eller undersökningsorgan eller något annat internationellt organ och handlingar som gäller förhållandet mellan finska staten, finska medborgare, personer som vistas i Finland eller sammanslutningar som är verksamma i Finland och myndigheter, personer eller sammanslutningar i en främmande stat, om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet"

Punkten omfattas av offentlighetspresumtion, det vill säga uppgifter beläggs med sekretess om det är uppenbart att de kan medföra skada (Ahvenainen, Rätty 2000: 143, 145). Utrikesministeriet motiverar sitt beslut med att uppgifterna skulle skada ministeriets verksamhet och Finlands utrikespolitik:

"Alla länder har inte en lika öppen förvaltning som Finland. En del länder skulle inte acceptera offentliggörandet av de uppgifter Ni bett om. Därmed skulle ett offentliggörande av de uppgifter Ni bett om försvåra Utrikesministeriets verksamhet på det sätt som nämns i offentlighetslagen och skada Finlands relationer till andra länder." (min översättning)

Dessutom hänvisar ministeriet till Wienkonventionen som värnar om diplomatisk immunitet. Enligt motiveringen antas utländska representationer i Finland motsätta sig att uppgifter om deras besök på ministeriet offentliggörs.

Enligt ministeriets beslut sekretessbeläggs hela besökarregistret eftersom vissa uppgifter anses vara hemliga. Frågan är varför ministeriet inte offentliggör uppgifter som inte på goda grunder kan sekretessbeläggas med ovanstående motiveringar, till exempel uppgifter om finländska besökare på ministeriet.

### 3.2.4 NEGATIVA BESLUT: "KONFIDENTIELLA MÖTEN"

I två sammanhang antyds att besöksuppgifter är känsliga och berör förtroligt meningsutbyte. Arbets- och näringsministeriet skriver i motiveringen till sitt negativa beslut:

"Ministrar och tjänstemän ska kunna hålla konfidentiella möten med olika parter för att trygga beredningen av frågor. Även besökare ska kunna lita på att besöksuppgifter inte offentliggörs." (min översättning)

Enligt motiveringen uppfattas besök på ministeriet som konfidentiella. Offentliggörande av besöksuppgifter anses försvåra beredningen av olika ärenden. Även riksdagens kansli gör en liknande antydning. Innan jag skickar min begäran diskuterar jag per telefon behandlingen av besöksuppgifter med en tjänsteman vid kansliet. Då nämner tjänstemannen att besöksuppgifterna upplevs som känsliga och därför inte lämnas ut.

Förhållningssättet står i kontrast till offentlighetsprincipen vars syfte är att trygga öppen myndighetsverksamhet. Myndigheternas försiktighet är överdriven då besöksuppgifterna ingalunda beskriver det som behandlats under besöken utan enbart slår fast att ett besök ägt rum.

### 3.2.5 POSITIVA BESLUT

De två myndigheter som svarar jakande på min förfrågan motiverar inte sina positiva beslut närmare, vilket offentlighetslagen inte heller kräver. Per telefon konstaterar ändå en tjänsteman på Jord- och skogsbruksministeriet att besök på ministerier till sin natur är offentliga eftersom besöken i regel gäller allmänna frågor. Därför finns det enligt tjänstemannen ingen orsak att sekretessbelägga besöksuppgifter.

Justitieministeriet ger mig en prydlig bunt papperskopior (18 sidor) som rensats på uppgifter om mötes- och konferensutrymmen. Jord- och skogsbruksministeriet välkomnar mig att bekanta mig med en bunt med handskrivna blanketter och utskrifter. Pappersbunten består av uppskattningsvis 800 sidor i så gott som kronologisk ordning. Jag väljer att skanna dokumenten med min bärbara skanner. Under de tre timmar jag hade på mig innan ministeriet stänger för dagen hinner jag skanna 359 sidor som motsvarar två månaders besöksuppgifter.

### 3.2.6 ÖVERKLAGAN AV UTRIKESMINISTERIETS NEGATIVA BESLUT

För att kritiskt kunna granska myndigheternas tolkning av offentlighetslagen överklagar jag till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD). Jag väljer att överklaga utrikesministeriets beslut eftersom ministeriet har ett digitalt besökarregister som sträcker sig över flera år och därför är speciellt intressant ur journalistisk synvinkel.

Under rättsprocessen som räcker närmare ett och ett halvt år ges utrikesministeriet möjlighet att än en gång motivera sitt negativa beslut. Förutom de tidigare motiveringarna (sekretesspunkten om Finlands internationella förhållanden

och Wienkonventionen om skydd av utländska representationer) anser ministeriet att uppgifterna bara är till för internt myndighetsarbete och att de anknyter till skyddsarrangemang. Ministeriet lägger alltså till två motiveringar som andra myndigheter använt tidigare.

I sin dom 2.10.2014 (diarienummer 1797/1/13) upphäver HFD ministeriets negativa beslut förutom vad gäller besök med anknytning till diplomatiska kontakter. Sådana besök ska strykas innan uppgifterna lämnas ut till mig med motiveringen:

"Uppgifter om vid vilka tidpunkter företrädare för andra stater eller representanter för internationella organisationer har besökt utrikesministeriet, hur ofta det skett samt vem som har varit värd för besöker kan vara uppgifter av vilka man kan komma att dra slutledningar som innebär att sådana omständigheter röjs som i diplomatiska kontakter är konfidentiella."

I övrigt underkänner HFD ministeriets negativa beslut. Besöksuppgifter samlas inte in bara för internt myndighetsarbete utan utgör handlingar på vilka offentlighetslagen tillämpas. De innehåller inte heller väsentliga uppgifter om skyddsarrangemang som skulle tala för sekretess.

Samtidigt meddelar utrikesministeriets diarium att det finns ett praktiskt problem med att lämna ut uppgifterna: de kan inte exporteras i digitalt format, utan varje skärmvy måste skrivas ut på papper. Att skriva ut besöksuppgifter från 1.1–21.4 och stryka namn med diplomatisk anknytning uppskattas ta 16–24 timmar med ett timarvode på 150 euro. Priset för ett års besöksuppgifter ligger alltså på över 10 000 euro. Eftersom det går långt utöver budgeten för mitt experiment ber jag inte att få dessa data.

### 3.3 BEARBETNING OCH ANALYS

Bearbetningen av de besöksuppgifter jag fått tag på bjuder på stora utmaningar. Materialet består av en blandning av olika dokument: utskrifter av e-postmeddelanden, maskinskrivna deltagarlistor, marginalanteckningar med kulspetspenna samt tryckta blanketter som fyllts i för hand (tabell 4).

**Tabell 4: Besöksuppgifter från två myndigheter**

	Handskrivna sidor	Hand- och maskinskrivna sidor	Maskinskrivna sidor	Totalt
<b>Justitieministeriet</b>	1	5	12	18
<b>Jord- och skogsbruksministeriet</b>	100	83	176	359
<b>Totalt</b>	101 (27 %)	88 (23 %)	188 (50 %)	377 (100 %)

En dryg fjärdedel av dokumenten är skrivna för hand, en knapp fjärdedel innehåller både hand- och maskinskrift, och hälften är skrivna med maskin. Att hälften av dokumenten innehåller handskrift är en stor utmaning eftersom det försvårar omvandlingen av data till digital form. Av de tre aspekterna uppfylls bara ursprungsaspekten.

**Ursprung.** Flera krav uppfylls tydligt. Materialet är *ursprungligt* eftersom det härstammar från myndigheternas vaktmästare som är primärkällan. Dessutom är materialet *ofiltrerat* i betydelsen obearbetat och icke-aggregerat.

Om materialet är *komplett* är svårare att avgöra. På alla dokument finns besökarens namn och datum angivna, men förekomsten av övriga uppgifter varierar. Besökarens företag/organisation, klockslag och mottagarens namn anges inte i samband med alla besök. I övrigt är bokföringen av gäster systematisk: ett kryss eller nummer på ID-brickan efter besökarens namn anger att han eller hon verkligen besökt myndigheten. Även om materialet inte innehåller så detaljerade uppgifter som jag hade hoppats kan det ändå betecknas som komplett.

**Organisering.** Materialet är inte ens nära på *strukturerat*, *kategoriserat* eller *standardiserat*. Dels innehåller dokumenten också annan information än besöksuppgifter, till exempel beskrivningar av konferensprogram och metadata för e-postmeddelanden. Dels har besöksuppgifterna ingen visuell struktur eftersom bara en liten del av dokumenten är blanketter och mycket av uppgifterna antecknats för hand. Detta innebär att en heltäckande organisering av uppgifterna skulle kräva att varje dokument går igenom för hand, tolkas och skrivs på dator.

**Format.** Materialet är till stor del inte *behandlingsbart med maskin*. Den största utmaningen är den ställvis svårläsiga handskriften som är omöjlig att tolka med en dator. De dokument som innehåller bara maskinskrift kan i viss mån automatiskt omvandlas till digital form med hjälp av ett OCR-program. Bristen på visuell struktur i dokumenten och förekomsten av irrelevanta data gör ändå ett sådant arbete så gott som värdelöst.

## 4. DISKUSSION

Denna studie har vidareutvecklat en modell för den datajournalistiska arbetsprocessen och använt den för ett praktiskt experiment. Utgångspunkten har varit SVT:s granskning om svensk lobbyism. Experimentet har sökt svar på frågan om ett liknande projekt är genomförbart i Finland. Svaret är nej. Det finländska experimentet stötar på oöverkomliga problem med insamling och bearbetningen av data.

Resultaten av exemplen är asymmetriska, både vad gäller handlingsoffentlighet och datamaterial. I Sverige offentliggjorde riksdagen besöksuppgifter, i Finland hemlighöll riksdagen dem. I Sverige gav regeringskansliet inte ut uppgifterna, i Finland offentliggjorde två av elva ministerier dem. Även om antalet kontaktade myndigheter varierade – två i Sverige och tolv i Finland – kan man dra en generell slutsats: många myndigheter vägrade offentliggöra uppgifterna, vilket ledde till ingetdera exemplet kunde genomföras i planerad omfattning.

Hemlighållandet motiverades i Finland med ett lapptäcke av undantags- och sekretessbestämmelser som gav ett inkonsekvent och tendentiöst intryck. Besluten genomsyrades av både försiktighet och uppenbar ovilja att göra uppgif-

terna offentliga. I två fall beskrevs uppgifterna som för känsliga eller konfidentiella för att kunna offentliggöras. Experimentet visade att offentlighetslagen har för bred tolkningsmån då olika myndigheter motiverade sekretessen kring samma datamaterial på olika sätt. Tillämpningen av offentlighetslagen förefaller godtycklig med tanke på att två myndigheter inte såg några hinder för att offentliggöra materialet. Högsta förvaltningsdomstolens utlåtande om att besöksuppgifterna i grunden är offentliga visar ytterligare på myndigheternas njugga inställning till handlingsoffentlighet.

De besöksuppgifter som slutligen offentliggjordes hade mycket olika form. I Sverige var uppgifterna strukturerade och relativt enkla att bearbeta för att uppfylla alla datajournalistiska formkrav. Trots att datainsamlingen pågick i ett år kunde Helena Bengtsson vara förvissad om att materialet skulle ge den databas hon eftersträvade. I Finland hade de uppgifter jag fick tag på ingen struktur, vilket gör dem svåra och arbetsdryga att bearbeta. Dessutom är det mycket oviss om uppgifterna skulle kunna omvandlas till en heltäckande databas. Ur praktisk synvinkel är HFD:s offentlighetsbeslut alltså en klen tröst eftersom data inte ges i digital form och det skulle bli mycket dyrt att begära ut uppgifterna på papper. Experimentet stöter därmed på ett hinder som är välkänt inom datajournalistiken: höga kostnader för att ta del av datamaterial hindrar kritisk myndighetsgranskning (Cohen 2011: 22; Sirkkunen 2011: 10) och den långa väntetiden på beslut från besvärsinstanser försvårar det journalistiska arbetet ytterligare (Coleman 2011: 18).

Orsakerna till hemlighållandet kan man bara spekulera i. En förklaring kan vara att myndigheterna aldrig tänkt sig att någon skulle be ut besöksuppgifterna och instinktivt hemlighöll dem med motiveringar om internt myndighetsarbete, skyddsarrangemang och utrikespolitik. Man får intrycket att myndigheterna anser att besök ska förbli konfidentiella, även om det saknas goda grunder för detta. Myndigheternas försiktighet kan bero på att besöksuppgifterna innehåller namn och att behandling av personuppgifter är noggrant reglerad. Dock verkar myndigheterna ovana vid att man begär personuppgifter för redaktionella syften. Detta undantag i personuppgiftslagen åberopas tydligen allt för sällan för att myndigheterna ska ha en utarbetad praxis.

En annan förklaring kan vara att myndigheter ogärna ger ut datamaterial om något som upplevs som känsligt. Möjligtvis befarrar man att det ska gå att urskilja samband och mönster som ger ny information som inte ens myndigheternas själva känner till. Tanken är inte långsökt. Det är inte ovanligt att myndigheter publiceras data i svårtillgängliga format för att göra data svåra att använda för journalistiska ändamål (Access Info Europe, OKF 2011: 25). I ett offentlighetstest från 2009 förklarade en finländsk myndighet sin ovilja att dela med sig av en databas: "vi ger vanligtvis inte ut filer i Excel-format för att undvika att materialet behandlas vidare utanför huset" (Kuutti, Sokka 2011: 328, min översättning).

Hur påverkar dessa problem förutsättningarna för samhällsgranskande datajournalistik? Datajournalistik görs i likhet med all journalistik under tidspress. Det leder till att många datajournalistiska projekt riskerar att inte blir av om de visar sig vara allt för arbetsdryga och svåra att genomföra. Mitt experiment skulle knappast ha genomförts på en redaktion eftersom arbetsmängden var stor och utgången osäker.

Experimentet visar att datajournalistiska projekt av detta slag – kartläggningar av ämnen som myndigheter upplever som känsliga och konfidentiella – är beroende av myndigheters samarbetsvilja och uttryckliga intresse att göra data

tillgängliga. Detta bidrar till att lättillgängliga datamaterial används mer än svårtillgängliga datamaterial som kräver omfattande insamling och bearbetning. Myndighetsdata som erbjuds i digital och strukturerad form används därför sannolikt mer än svårtillgängliga data.

De negativa och motstridiga offentlighetsbesluten i denna studie visar att datajournalister behöver ingående kunskaper om offentlighetslagen för att kunna tolka och ifrågasätta myndigheters sekretessbeslut. Svårigheterna att samla in myndighetsdata i just Finland och Sverige – de två länder som går i bräschen för myndighetsoffentlighet – visar att många utmaningar kvarstår för samhällsgranskande datajournalistik.

## Källförteckning

- Access Info Europe & OKF [Open Knowledge Foundation] (2011, 7 januari). *Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information*. Tillgänglig: [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Beyond\\_Access\\_7\\_January\\_2011\\_web.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf)
- Ahvenainen, T. & Rätty, T. (2000). *Offentlighetslagstiftningen: offentlighet och sekretess i kommunen*. Helsingfors: Finlands kommunförbund.
- Baack, S. (2011). *A new Style of News Reporting: Wikileaks and Data-driven Journalism*. Tillgänglig: <http://journal.cyborgsubjects.org/2011/07/style-news-reporting-wikileaks-data-driven-journalism/>
- boyd, d. & Crawford, K. (2012). Critical questions for big data: Provocations for a cultural, technologic, and scholarly phenomenon. *Information, Communication & Society* 15(5): 662–679.
- Cohen, S. (2011). Shared Values, Clashing Goals: Journalism and Open Government. *XRDS* 18(2):19–22.
- Cohen, S. & Hamilton, J. T. & Turner, F. (2011). Computational Journalism. *Communications of the ACM*, 54(19):66–71.
- Cohen, S. & Li, C. & Yang, J. & Yu, C. (2011, 9–12 januari). *Computational Journalism: A Call to Arms to Database Researchers* [paper].
- Coleman, J. (2011). Open data: "There's an app for that.". *Journal of Professional Communication* 1(1):17–21.
- Hamilton, J. T. & Turner, F. (2009, 27–31 juli). *Accountability Through Algorithm: Developing the Field of Computational Journalism* [paper]. Tillgänglig: <http://dewitt.sanford.duke.edu/wp-content/uploads/2011/12/About-3-Research-B-cj-1-finalreport.pdf>
- Harju, A. & Haara, P. (2012, 21 december). *Experiences From Collaboration Between Newsroom and Developers* [Next Media study]. Tillgänglig: [http://virtual.vtt.fi/virtual/nextmedia/Deliverables-2012/D.3.3.2.1\\_HYPERLOCAL\\_Experiences\\_from\\_collaboration\\_between\\_newsroom\\_and\\_developers.pdf](http://virtual.vtt.fi/virtual/nextmedia/Deliverables-2012/D.3.3.2.1_HYPERLOCAL_Experiences_from_collaboration_between_newsroom_and_developers.pdf)
- Hynninen, A. (red.) (2001). *Demokratian kivijalka vai susi jo syntyessään? Suomalainen julkisuusperiaate ja julkisuuslaki käytännön syynissä*. Available: <http://www.kaapeli.fi/tutki/Julkisuusperiaate.pdf>
- Kulla, K. (2012). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsingfors: Talentum.
- Kuutti, H. (2011). Johdatus tietokantajournalismiin, i Kuutti, Heikki (red.) *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylä universitet.

- Kuutti, H. (2012, 16 mars). Viranomaisten pitäisi toimia avoimesti. *Helsingin Sanomat*. Tillgänglig: <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Viranomaisten+pit%C3%A4isi+toimia+avoimesti/a1305557919535>
- Kuutti, H. & Sokka, R. (2011). Tietopyyntötesti-1, i Kuutti, Heikki (red.) *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylä universitet.
- Lewis, S. C. (2013). *Journalism in the Era of Big Data*. Tillgänglig: <http://www.blogg.sh.se/datajournalistik/wp-content/uploads/2013/02/Seth-Lewis-Journalism-in-an-Era-of-Big-Data.docx>
- Maguire, S. (2011). Can Data Deliver Better Government? *The Political Quarterly* 82(4): 522–525.
- Merrill, J. B. (2013, 25 mars). *Heart of Nerd Darkness: Why Updating Dollars for Docs Was So Difficult*. Tillgänglig: <http://www.propublica.org/nerds/item/heart-of-nerd-darkness-why-dollars-for-docs-was-so-difficult>
- Mäenpää, O. (2008). *Julkisuusperiaate*. Helsingfors: Helsingfors universitet.
- Nevalainen, P. & Sokka, R. (2011). Julkisuusperiaatteen tulkinta, i Kuutti, H. (red.) *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylä universitet.
- Nevalainen, P. & Sokka, R. & Kuutti, H. (2011). Oikeustapaukset, i Kuutti, H. (red.) *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylä universitet.
- Nygren, G. & Appelgren, E. & Hüttenrauch, H. (2012). Datajournalistik – ett växande område. *Nordicom-Information* 34(3-4):81–88. Tillgänglig: [http://www.nordicom.gu.se/common/publ\\_pdf/368\\_nygren%20et%20al.pdf](http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/368_nygren%20et%20al.pdf)
- OpenGovData (2007, 8 december). *8 Principles of Open Government Data*. Tillgänglig: <http://www.opengovdata.org/home/8principles>
- Parasie, S. (2011, 12 oktober). 'Hacker' journalism – A new utopia for the press?. Tillgänglig: [http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20111012\\_hacker-journalism.pdf](http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20111012_hacker-journalism.pdf)
- Peltomäki, T. (2013a, 28 april). HS-selvitys: Heitä eduskunta kuuntelee. *Helsingin Sanomat* [webbupplaga]. Tillgänglig: <http://www.hs.fi/kotimaa/HS-selvitys+Heit%C3%A4+eduskunta+kuuntelee/a1305672825105>
- Peltomäki, T. (2013b, 12 maj). Heitä ministeriöt kuuntelevat [tryckt upplaga]. *Helsingin Sanomat*.
- Rogers, S. (2011, 7 april). Data journalism broken down: what we do to the data before you see it. *The Guardian*. Tillgänglig: <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/apr/07/data-journalism-workflow>

- Sirkkunen, E. (2011, 8 september). Overview: Public data and data journalism in some countries, i Sirkkunen, E. (red.) *Trends in Data Journalism* [Next Media study]. Tillgänglig: [http://virtual.vtt.fi/virtual/nextmedia/Deliverables-2011/D3.2.1.2.B\\_Hyperlocal\\_Trends\\_In%20Data\\_Journalism.pdf](http://virtual.vtt.fi/virtual/nextmedia/Deliverables-2011/D3.2.1.2.B_Hyperlocal_Trends_In%20Data_Journalism.pdf)
- SOU (2010). *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/139017>
- Strömberg, H. & Lundell, B. (2007). *Handlingsoffentlighet och sekretess*. Polen: Studentlitteratur.
- Svenska datatermgruppen (2013). *Data*. Tillgänglig: [http://www.datatermgruppen.se/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=91&obj=a244&uttr=data](http://www.datatermgruppen.se/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=91&obj=a244&uttr=data)
- Vanto, J. J. (2011). *Henkiltietolaki käytännössä*. Helsingfors: WSOYpro.
- Who's Lobbying (2013). *UK Lobbying*. Tillgänglig: <http://whoslobbying.com>
- Wiberg, M. (2010, 19 december). Salaajien valtakunta. *Helsingin Sanomat*. Tillgänglig: [http://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/HS\\_19122010.pdf](http://www.utu.fi/fi/yksikot/soc/yksikot/valtio-oppi/oppiaine/henkilokunta/wiberg/julkaisut/Documents/HS_19122010.pdf)
- Wohlert, C. (2010, 22 december). *Så öppna är de svenska EU-parlamentarikerna*. Europaportalen. Tillgänglig: <http://www.europaportalen.se/2010/12/sa-oppna-ar-de-svenska-eu-parlamentarikerna>

## **SSKH Notat 1998**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 1998**

1/98

Åsa Rosengren och Gunborg Jakobsson

Äldreomsorgen i Norden – med exempel från Herlev, Jakobstad, Sandefjord och Stockholm. Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

2/98

Gunborg Jakobsson och Åsa Rosengren

Kartläggning av äldreomsorgen i fem nordiska kommuner. Herlev, Akureyri, Jakobstad, Sandefjord och Katarina-Sofia socialdistrikt, Stockholm. Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

3/98

Susanne Jungerstam-Mulders

Extreme Right-wing Parties: Ideological, Protest or Racist Parties.

4/98

Kjell Andersson

Näringsutvecklingen i sydvästra Finlands skärgård 1985–1995. Tolv kommuner i ljuset av offentlig statistik.

5/98

Elina Vuola

Between the State and the Church – Nicaraguan Women's Reproductive Rights and the Promotion of Human Rights in the Finnish Development Cooperation.

6/98

Jouni Pirttijärvi

Indigenous Peoples and Development in Latin America.

7/98

Liisa Laakso, Iina Soiri and Zenebework Tadesse with Konjit Fekade

In Search of Democratic Opposition Constraints and Possibilities for Donors' Support in Namibia and Ethiopia.

## **SSKH Notat 1999**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 1999**

1/99

Mika Helander

Publications on Ethnic Relations in Finland 1991–1996.

2/99

Leo Granberg, Erland Eklund and Kjell Andersson

Rural Innovation and Environment: New Development Paths in the Finnish Countryside?

3/99

Åtta studier i nya och gamla mediemarknader.

Arbetsrapport från kursen i medieekonomi vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet våren 1999.

4/99

Viveca Ramstedt-Silén

Riksdagsutskott eller kvinnoförening? Det kvinnliga nätverket i Finlands riksdag.

## **SSKH Notat 2000**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2000**

1/2000

Silka Koskimies

Experiences of Ethnic and Racial Discrimination in Finland. A presentation of NEON material, 1998-1999.

2/2000

Helena Blomberg & Christian Kroll

The Support For The Scandinavian Model In A Time Of Cuts:  
Attitudes In Finland

3/2000

René Lindqvist, ohjaaja Ullamaija Kivikuru

Mainonta Suomen kansallisilla kaupallisilla tv-kanavilla verrattuna lakiin televisio- ja radiotoiminnasta

4/2000

Mikael Blomberg

På kurs: vem, vad, var och varför? Svenskt kursdeltagande och önskemål om verksamhetens inriktning vid huvudstadsregionens vuxenutbildningsinstitut.

5/2000

Kjell Andersson, Erland Eklund & Leo Granberg

Turism, naturutnyttjande och innovationer i tre kommuner: en fältstudierapport

6/2000

Matti Similä

Migrants and Ethnic Minorities on the Margins: Report for Finland (MEMM-report to CEMES)

7/2000

Kim O.K. Zilliacus

Setting up a Nordic/Australasian Comparative Design: Similarities and Differences Revisited

## **SSKH Notat 2001**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2001**

1/2001

Kim O.K. Zilliacus

An Introduction to Political Culture as a Basis for Opinion Formation

2/2001

Kim O.K. Zilliacus

Electoral Fortunes and Dilemmas: The Development of the Green and the Left-Wing Alliance

3/2001

Kim O.K. Zilliacus

Modern vs. Postmodern Politics: Theoretical Perspectives

4/2001

Kim O.K. Zilliacus & Niilo Kauppi

Postmodern Politics and New Communication Technologies: A Theoretical Framework

Social work in Europe: Challenging Racism

A Documentation of a Pilot Training Course within the Leonardo da Vinci Project "Developing a Common European Framework for Anti-Racist and Anti-Oppressive Practice for the Social Professions" at the Swedish School of Social Science, University of Helsinki, 29-31 March 2000

6/2001

Ilse Julkunen

Social and Material Deprivation among Unemployed Youth in Northern Europe

7/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Different levels of policy change: A comparison of the public discussion on social security in Sweden and Finland.

8/2001

Helena Blomberg & Christian Kroll

Kommunerna och välfärdsopinionen – Attitydutvecklingen bland befolkning och kommunala eliter beträffande välfärdstjänsterna under 90-talet.

9/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Förändringar i synen på arbete och arbetslöshet i Finland och Sverige under 1990-talet.

### **SSKH Notat 2002**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2002**

1/2002

Eini Pihlajamäki, Mirjam Kalland & Gun Andersson

Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området.

Verksamhetsplan 2002.

Rapport över en planeringsprocess åren 2000–2001.

2/2002

Forskningsrapport: Forskningsmetodik 2 hösten 2001.

En mångsidig public service-kanal

FSTs digitala program två månader efter kanalstarten.

3/2002

Kaj Björni, Erland Eklund, Stefan Sjöblom & Charlotta von Troil

Regionala strukturer och regionalpolitik – den finlandssvenska problematiken

### **SSKH Notat 2003**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2003**

1/2003

Utvärderingen av utbildningen och examina vid Helsingfors universitet:

Svenska social- och kommunalhögskolans rapport

2/2003

Jan Sundberg, Stefan Sjöblom och Ingemar Wörlund

Välfärd och lokal demokrati i Sverige under 60 år – inledning till ett forskningsprojekt

### **SSKH Notat 2004**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2004**

1/2004

Socialt arbete och samhällsengagemang – diskurser och lokala praktiker

20 Nordiska Socialhögskolekonferens 16-18.8.2003

Konferensrapport

2/2004

Susanna Björkell

Natura 2000 i Rekijokidalen – en konfrontation mellan lokalt kulturellt och regionalt drivet naturskydd

3/2004

Veronica Korhonen

Konflikten kring implementeringen av Natura 2000 i Finland – en konflikt mellan olika kunskapssystem samt mötesplatsernas betydelse vid skapandet av tillit

4/2004

Lynn Bonney

EU:s implementering av Natura 2000 – interaktionen mellan EU och den finländska nationella nivån

### **SSKH Notat 2005**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2005**

1/2005

Elianne Riska

Arbete och hälsa: Två centrala värden i samhället

2/2005

Bettina Lindblom och Anna Henning

Ett steg i taget – guide för vetenskapligt skrivande

3/2005

Tom Moring & Johanna Lindfors (red.)

Valmaskinen och väljaren

En studie av hur valmaskinerna användes inför EU-valet 2004

4/2005

Heidi Orava

Rapportering av tsunamikatastrofen i finlandssvensk radio och TV

5/2005

Jenni von Frenckell

Tsunamins framfart i fem finlandssvenska dagstidningar

6/2005

Tom R. Burns

Institutionell diskriminering: Makt, kultur och kontroll över invandrares livsvillkor

7/2005

Dan Koivulaakso

The future and changing economies of rural areas

Projekt Report D18 of RURBAN, Minutes meeting study areas

8/2005

Ville Klemets

Den samhällsvetenskapliga miljöundervisningen vid RHH-högskolorna 2005-2006 samt förslag till framtida koordinering och utveckling av verksamheten

9/2005

Helena Blomberg & Christian Kroll

Integration genom arbete? Perspektiv på arbetslöshet, invandring och arbetsmarknad i Sverige och Finland.

10/2005  
Christian Kroll (red.)  
En nordisk modell i socialt arbete?

11/2005  
Nora Brandt  
Socialpedagogisk hästverksamhet  
En diskursiv studie i verksamhetens organiseringsprocess

### **SSKH Notat 2006**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2006**

1/2006  
Erland Eklund, Kjell Andersson, Nora Brandt, Stefan Sjöblom, Elianne Riska  
Den nya hästhushållningen, brukargrupper och markanvändning – en utmaning för deltagande planering  
Forskningsplan

2/2006  
Sebastian Gripenberg  
En kvalitativ utvärdering av INTERREG IIIA/Skärgården 2000-2006

3/2006  
Erland Eklund, Kjell Andersson, Nora Brandt, Stefan Sjöblom & Elianne Riska  
The new equine industry, Stakeholders and land use planning  
- a challenge for participatory planning

### **SSKH Notat 2007**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2007**

1/2007  
Nora Brandt och Erland Eklund  
Häst – människa – samhälle: om den nya hästhushållningens utveckling i Finland

2/2007  
Helena Blomberg and Christian Kroll  
Different rights and duties regarding welfare services: a focus on the municipal level

### **SSKH Notat 2008**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2008**

1/2008  
Ulrika Långstedt  
Förändringar i en traditionsbunden miljö? Om den nya hästnäringen och konsumtionslandsbygden i ljustet av "parabler" och "skript" bland jordbrukare och markägare

### **SSKH Notat 2009**

#### **SSKH Reports and Discussion Papers 2009**

1/2009  
Arbetsrelaterad invandring  
i finlandssvensk dagspress  
Marina Lassenius

## **SSKH Notat 2010**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2010**

1/2010

Ett steg i taget – guide för vetenskapligt skrivande (uppdatering av SSKH Notat 2/2005)

Bettina Lindblom och Anna Henning

2/2010

Media ja valta kansalaisten silmin

Kari Karppinen, Johanna Jääsaari & Ullamaija Kivikuru

3/2010

Lagging behind or leader in local democracy?

Kjell Andersson och Imre Kovách

## **SSKH Notat 2012**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2012**

1/2012

Resande teorier kring journalistik - prof. Ullamaija Kivikurus avskedsföreläsning 23.9.2010

Ullamaija Kivikuru

## **SSKH Notat 2014**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2014**

1/2014

Ett livskraftigt medielandskap på svenska i Finland

Redaktör: Tom Moring

2/2014

Bildningsförvaltningen och skolan: Rekommendationer för en fungerande svensk bildningsförvaltning

Cecilia Böhme, Henrik Hägglund & Stefan Sjöblom

## **SSKH Notat 2015**

### **SSKH Reports and Discussion Papers 2015**

1/2015

Familj, fostran, anknytning och utbildning – trender i tiden

Airi Hautamäki – avskedsföreläsning 18.9.2014

2/2015

Hälsa och samhälle – Ett fyrtioårs perspektiv

Elianne Riska – avskedsföreläsning 26.11.2014

3/2015

Skenhelighet

Jan-Erik Lönnqvist – installationsföreläsning 3.12.2014

4/2015

”Jag har haft nytta av socialpsykologin både professionellt och i mitt personliga liv.”

En rapport om socialpsykologerna från Soc&kom i arbetslivet

Anna Henning-Lindblom

5/2015  
Syrjintä, polarisaatio ja väkivaltainen radikalisoituminen  
SYPONUR-väliraportti  
Karin Creutz & Juha Saarinen

**SSKH Notat 2016**

**SSKH Reports and Discussion Papers 2016**

1/2016  
What can social work practice learn from research on online support groups?  
Camilla Granholm and Vilma Lehtinen

**SSKH Notat 2017**

**SSKH Reports and Discussion Papers 2017**

1/2017  
Dolda data – Offentlighetsprincipen tillämpad på datajournalistik i Finland och Sverige  
Alexander Uggla 16.12.2017

ISBN 978-951-51-1712-0 (PDF)  
ISSN-L 1457-1250  
ISSN 1798-6966 (Online)

**SVENSKA SOCIAL- OCH KOMMUNALHÖGSKOLAN VID HELSINGFORS UNIVERSITET**  
SWEDISH SCHOOL OF SOCIAL SCIENCE, UNIVERSITY OF HELSINKI