

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den**

*Till förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 24 april 1998 en proposition med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt till lagar som har samband med den (RP 30/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo och lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet

- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Timo Konstari
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin
- juris licentiat, förvaltningsrådet Lauri Tarasti
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om offentlighet och sekretess i fråga om myndigheternas handlingar skall totalrevideras.

Propositionens syfte är att öka öppenheten i myndighetsverksamheten, stärka offentlighetsprincipen vid utförandet av offentliga uppgifter, förbättra individens möjligheter att få uppgifter om ärenden som myndigheterna behandlar och därmed öka såväl enskildas som sammanslutningars möjligheter att delta i den offentliga debatten och påverka gemensamma ärenden. Revideringen riktar in sig på tydligare och enhetligare

sekretessgrunder. Nya sekretessgrunder införs bland annat för att skydda vittnen och möjliggöra olika säkerhetsarrangemang samt för att trygga finanspolitikens betingelser och marknadens funktion. Bestämmelser om de vanligaste sekretessgrunderna tas in i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Offentligheten kommer att öka för ärenden som är under behandling i och med att myndigheternas prövningsrätt i fråga om beslut om utlämnande av en handling begränsas.

I propositionen ingår även förslag till ändring av 77 lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett halvt år efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen har bestämmelserna om begränsningar i rätten att ta del av handlingar beretts med hänsyn till 10 § 2 mom. regeringsformen och grundlagsutskottets syn på begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, framlagda i samband med

reformen av dessa fri- och rättigheter. Vid utvärderingen av begränsningsgrunderna har vägts in att skyddet för privatlivet är en grundläggande fri- och rättighet enligt 8 § 1 mom. regeringsformen och att frågan dessutom regleras bland annat i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Regeringen anser att de sekretessbestämmelser i propositionen som innebär en begränsning av rätten att ta del av en handling enligt 10 § 2 mom. regeringsformen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Grunderna för en konstitutionell bedömning*

Den för propositionen viktigaste författningsrättsliga bestämmelsen är 10 § 2 mom. regeringsformen. Lagrummet lyder: ”Handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet är offentliga, om deras offentlighet inte av nödvändiga orsaker har begränsats särskilt genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.” Andra relevanta bestämmelser är 8 § 1 mom. regeringsformen om tryggt privatliv och 16 § 2 mom. regeringsformen om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Speciellt viktig i detta sammanhang är föreslagna 11 § om en parts rätt att ta del av en handling (med anledning av behandlingsoffentlighet se föreslagna 1 § 2 mom.). Det finns också anledning att ta fasta på 11 § 3 mom. regeringsformen, där det sägs att ”det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att ta del i samhälls- eller verksamhet och att påverka beslut som gäller honom själv”.

I förarbetet till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 58 andra spalten) framhölls att offentlighetsprincipen historiskt och funktionellt hör samman med de grundläggande politiska friheterna, särskilt med yttrandefriheten. ”Tryggandet av en tillräcklig offentlighet är en förutsättning för individens möjlighet att inverka på och delta i den

samhälleliga verksamheten. Offentligheten är också en förutsättning för kritik och övervakning av maktutövningen och myndigheternas verksamhet.” Å andra sidan konstaterades det då att det är uppenbart att man ibland måste avvika från offentligheten på grund av viktiga intressen av olika slag. Som exempel nämndes skydd för privatlivet, affärshemligheter, intressen som hänförelse till nationens säkerhet, bevarandet av relationerna till en annan stat eller finans-, penning- och valutapolitiken. Därför ingick i propositionen om de grundläggande fri- och rättigheterna ett lagförbehåll, enligt vilket frågan om rätt att få uppgifter regleras noggrannare i lag. Grundlagsutskottet stramade dock till förslaget på denna punkt så att den principiella offentligheten bara skall kunna begränsas genom lag och bara av nödvändiga skäl (GrUB 25/1994 rd, s. 9). Enligt utskottet ”kunde begränsningar som det stadgas särskilt om i lag såsom nu betyda att handlingar och andra upptagningar skall hållas hemliga eller att de är offentliga enligt tillstånd”.

Skrivningen i 10 § 2 mom. regeringsformen och tillkomstdokumentet för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna visar tydligt att det som rättslig norm enligt grundlagen gäller att myndigheternas handlingar är offentliga. Om nödvändiga skäl talar för det kan offentligheten begränsas genom lag. I synnerhet sekretesskyldigheten bör följaktligen uppfylla tre kriterier: 1) sekretessen grundar sig på tvingande skäl och 2)

sekretessgrunderna fastställs genom en bestämmelse på lagnivå, genom vilken 3) offentligheten begränsas särskilt. Det föreliggande förslaget till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet bygger klart och tydligt på denna plattform och fullgör det uppdrag som 16 a § 1 mom. regeringsformen ålägger lagstiftaren. Lagförslaget kan allmänt taget ses som ett framsteg jämfört med den nuvarande allmänna lagen, vars största svaghet vad de grundläggande fri- och rättigheterna beträffar ligger i att sekretessreglerna i stor utsträckning ingår i förordning.

Handlingars offentlighet kan enligt grundlagen begränsas endast genom lag och bara av tvingande orsaker. Det handlar alltså inte om att grundlagen exempelvis tillåter att rättighetens innehåll regleras genom lag utan att lagstiftaren endast får dra upp sådana gränser för offentligheten som kan anses nödvändiga enligt grundlagen. I propositionen föreslås två slags begränsningar för offentligheten. De gäller å ena sidan ärenden eller dokument som inte slutbehandlats, å andra sidan sekretessbelagda handlingar.

### *Offentlighet enligt prövning*

I 9 § 2 mom. bestäms att myndigheten har rätt att pröva om uppgifter skall lämnas ut ur en handling som enligt 6 och 7 § ännu inte är offentlig. I de nämnda paragraferna är tidpunkten för när en handling blir offentlig exakt angiven. Lagen ger dock inga detaljer om myndighetens prövningsrätt i dessa frågor. I motiveringen påpekas visserligen att prövningen begränsas av 17 §, där det föreskrivs att rätten att få information om en myndighets verksamhet med hänsyn till lagens syfte inte får begränsas utan laga grund och att de som begär information skall bemötas lika. Också de allmänna förvaltningsrättsliga principerna hör till de faktorer som begränsar prövningsrätten. Ändamålsbundenhet, proportionalitet, objektivitet och jämlikhet hör till dessa principer. Begränsningar i myndighetens prövningsrätt beroende på sådana faktorer bör enligt utskottet nödvändigtvis anges i själva lagtexten. När begränsningarna är exakta och noga avgränsade borgar de för en öppen myndighetsverksamhet och medger en offentlig debatt under den förberedande behandlingsfa-

sen. Kopplingen mellan regleringen och 10 § 2 mom. regeringsformen utgör konstitutionell grund för preciseringen.

### *Sekretess*

I förslaget till offentlighetslag har sekretessreglerna tagits in i 6 kap. De grundläggande bestämmelserna om handlingssekretess ingår i 22 §, en paragraf som är av vital betydelse med hänsyn till 10 § 2 mom. regeringsformen. Utskottet anser att paragrafen av denna anledning bör ges en skrivning som tydligt anger att offentlighet gäller som huvudregel och sekretess utgör ett undantag. På så sätt poängteras det redan i lagtexten att sekretessbestämmelserna skall tolkas restriktivt. Denna synpunkt är enligt utskottet konstitutionellt sett så relevant på grund av 10 § 2 mom. regeringsformen att den måste beaktas på behörigt sätt för att lagförslaget skall kunna behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

I 24 § 1 mom. ingår särskilda sekretessbestämmelser. Lagrummet omfattar en förteckning på 32 punkter över sekretessbelagda handlingar. Föreslagna 24 § 1 mom. i offentlighetslagen avser värna och trygga

- utrikespolitiska intressen (1 och 2 punkten),
- att de allmänna intressena tillvaratas i samband med brottsutredning och annan polisiär verksamhet (punkterna 3—5),
- att syftet med säkerhetsarrangemang uppnås (7 punkten),
- statens säkerhet och befolkningsskyddet (punkterna 8—10),
- att statens inkomst-, finans-, penning- och valutapolitik kan skötas (11 punkten),
- att finans- och försäkringssystemen är tillförlitliga och fungerar (12 punkten),
- förtroendet för en opartisk kapital- och finansmarknad (13 punkten),
- förutsättningarna för myndighetstillsyn (6 och 15 punkten),
- naturskyddsvärden (14 punkten),
- intressen i anknytning till forskning och statistikföring (16 punkten),
- ekonomiska intressen (punkterna 17—20),
- yrkesrelaterade forsknings- och utvecklingsintressen som är jämförliga med affärs- och yrkeshemligheter (21 punkten),

- undervisningsintressen (22 punkten) samt
- skyddet för privatlivet (punkterna 23—32).

Handlingarnas innehåll och konsekvenserna av ett utlämnande av uppgifterna spelar en framträdande roll i den föreslagna sekretessregleringen. En del av bestämmelserna i 24 § 1 mom., som utgör grund för sekretessen, kräver inga ytterligare kriterier för att en handling skall vara sekretessbelagd. I och med att en handling innehåller uppgifter av ett visst slag är sekretessskyldigheten lagfäst och lämnar inte rum för prövning. Detta gäller dels 1, 4, 13 och 16 punkten, dels 23, 25, 27 och 29—32 punkten om skydd för privatlivet.

De övriga bestämmelserna utgår från att myndigheterna i varje enskilt fall gör en bedömning av vilka negativa effekter det får för det skyddade intresset om handlingen lämnas ut. I sådana fall innehåller bestämmelserna ett så kallat skaderekvisit, som kräver tolkning i varje enskilt fall. Tolkningen bör, som tolkningen av sekretessbestämmelser i allmänhet, resultera i en tillämpning som främjar den i 10 § 2 mom. regeringsformen garanterade grundläggande rättigheten. Genom att ta till skaderekvisitet har man försökt begränsa sekretessen till det som är absolut nödvändigt för det skyddade intresset i varje enskilt fall. Regeringen har i propositionen använt sig av två olika formuleringar för klausulen beroende på om antagandet enligt lagen är offentlighet eller sekretess för en handling. I de förstnämnda fallen bestäms att en handling skall vara sekretessbelagd om skyddet för ett intresse bryts genom att information lämnas ut (2, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 18, 19 och 22 punkten). Skaderekvisitet fungerar i dessa fall så att de lagfästa grunderna för att inte lämna ut uppgifter bör uppfyllas för att information inte skall lämnas ut. När presumtionen däremot är sekretess binds utlämnandet av uppgifter i bestämmelserna till det faktum att åtgärden uppenbarligen inte skadar de värnade intressena (3, 7, 9, 10, 21, 24 och 28 punkten).

I vissa punkter under 24 § 1 mom. ingår såväl ovillkorliga sekretessregler som regler förankrade i offentlighetspresumtionen (17, 20 och 26 punkten). Utskottet påpekar att som bestämmelserna är formulerade är det svårt att se att skaderekvisitet hänförs sig till bestämmelsen bara i vissa

delar. Det är absolut nödvändigt att förtydliga reglerna i detta hänseende.

Regeringen har i propositionen stannat för att formulera sekretessbestämmelserna antingen som ovillkorliga regler eller som regler byggande på offentlighets- eller sekretesspresumtionen. Detta är en ändamålsenlig och acceptabel lösning tycker utskottet. Denna grundlösning, som i allt väsentligt påverkar tolkningen och därmed regleringens innehåll, bör också framgå av själva skrivningen tydligare än vad som föreslagits. Det bör utredas om sekretessreglerna eventuellt kunde göras klarare, exempelvis genom en gruppering av bestämmelserna utifrån deras ovan nämnda karaktär.

När det gäller att reglera sekretessen blir man ofrånkomligen tvungen att tillgripa definitioner och villkor som på grund av sin allmänna karaktär i viss utsträckning lämnar rum för tolkning. Med hänsyn till denna bakomliggande förklaring till regleringstypen konstaterar utskottet att de intressen som enligt 24 § i förslaget till offentlighetslag skall skyddas genom sekretessbestämmelserna är sådana "nödvändiga orsaker" som enligt 10 § 2 mom. regeringsformen tillåter att handlingars och upptagningars offentlighet begränsas. Den föreslagna skrivningen i vissa sekretessbestämmelser kräver dock en översyn med tanke på exakthet och noggrann avgränsning.

Uttrycket "stämplas utan grund" i 3, 6 och 15 punkten utgår från den heder 8 § 1 mom. regeringsformen garanterar var och en och avser förhindra att det offentliga allmänt offentliggör handlingar och uppgifter som innehåller fullkomligt ogrundade anklagelser mot en person eller som kan utnyttjas för att sprida insinuationer om denne. I de två förstnämnda punkterna handlar det om tidsbegränsad sekretess som enbart skjuter offentliggörandet längre på framtiden. Det kunde enligt utskottet med fördel prövas om uttrycket eventuellt kunde bytas ut mot "är ägnad att orsaka skada eller lidande för" (jfr. RP 239/1997 rd).

Bestämmelsen i 11 punkten, som skall borge för att statsfinanserna och samhällsekonomin sköts, gäller handlingar med uppgifter om inkomst-, finans-, penning- och valutapolitiska beslut eller åtgärder, beredning av dessa eller utred-

ning av behovet av sådana beslut eller åtgärder. Det fundamentala problemet med förslaget är att det öppnar möjligheter till hemliga beslut och åtgärder i samhällspolitiskt viktiga frågor, om också enbart utifrån offentlighetspresumtionen. När det gäller penning- och valutapolitiken bör dock observeras att sekretessen inom Europeiska centralbankssystemet också binder de finländska myndigheterna i det fall att de exempelvis fått sekretessbelagda uppgifter från Finlands Bank. Även procedurer enligt fördraget om Europeiska unionen för att förhindra alltför stora underskott och behandlingen av stabilitetsprogram är frågor där sekretess kan behövas också efter att besluten tagits.

Av dessa orsaker går det med hänsyn till 10 § 2 mom. regeringsformen att inkludera de penning- och valutapolitiska besluten och åtgärderna i 11 punkten som den nu är formulerad. Sekretessen för handlingar innehållande uppgifter om inkomst- och finanspolitiska beslut eller åtgärder måste dock uteslutas ur bestämmelsen för att lagförslaget skall kunna behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver. Därtill bör slutet av 11 punkten ges en snävare lydelse exempelvis genom att sekretess bara tillåts om skötseln försvåras avsevärt.

Bestämmelserna i 12 punkten tryggar finans- och försäkringssystemen vad beträffar tillförlitlighet och funktion. Denna punkt bör enligt utskottet preciseras för att bättre motsvara sitt syfte, exempelvis på följande sätt: ”*interna utredningar för tillsynsuppdrag som gjorts för att de myndigheter...*”.

Bestämmelsen i 13 punkten, som säkrar kapital- och finansmarknadens funktionsduglighet och borgar för att förtroendet för att den är opartisk upprätthålls, är onödigt vagt formulerad. Materiellt sett hör denna punkt samman med föreslagna 8 § och utgör grund för en tidsbegränsad sekretess utifrån offentlighetspresumtionen. Punkten bör preciseras med samma karakteristik av handlingarna som i 8 §, exempelvis på följande sätt: ”*statistik som beskriver samhällsekonomin utveckling, ekonomisk-politiska initiativ och åtgärdsplaner samt andra sådana förberedande handlingar som ...*”.

Syftet med 21 punkten är att skydda forskning och utveckling och bedömningen av dem. Förslaget kan ses som en koppling till vetenskapens frihet som tryggas i 13 § 3 mom. regeringsformen. Bestämmelsen skyddar dem som håller på med sitt läroprov eller vetenskaplig forskning och en eventuell uppdragsgivare och hindrar alltså inte exempelvis att en forskningsplan med forskarens samtycke behandlas i ett forskarsamhälle (26 § 1 mom. 2 punkten).

Bakom den absoluta sekretessen i 23 punkten för handlingar som beskriver en persons ekonomiska ställning ligger ambitionen att skydda privatlivet. Grunden för sekretessen är följaktligen främjande av en annan grundläggande rättighet. Enligt utskottets uppfattning finns det inte något att anmärka mot förslaget ur konstitutionell synvinkel. Den schematiska formuleringen kan eventuellt leda till en viss osäkerhet om vilken kretsen för sekretessen är, och för att undvika detta bör uttrycket ”ekonomiska ställning” preciseras eller också bör bestämmelsen kompletteras med ett skaderekvisit, som till exempel utgår från att sekretessen för dessa uppgifter beror på den skada eller olägenhet som uppstår om uppgifterna lämnas ut.

I 32 punkten föreskrivs att absolut sekretess gäller bland annat för handlingar som innehåller uppgifter om den politiska övertygelsen hos någon annan än en person som innehar eller kandiderar för ett politiskt förtroenduppdrag. Förslaget leder till att valmansföreningarnas stiftelseurkunder med stiftande medlemmar, anhängarkorten som behövs för att ställa upp en presidentkandidat och anhängarkorten för att grunda ett registrerat parti sekretessbeläggs. Detta är inte motiverat. Det är av största vikt, menar utskottet, att förslaget ändras för att uppgifterna i fråga garanterat skall vara offentliga.

Detsamma gäller också handlingar som innehåller uppgifter om någons personliga förhållanden. Medlemskap i en förening kan uppfattas som en uppgift gällande en persons livsstil, fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra personliga förhållanden. Det förefaller som om det fanns en lucka i förslaget på denna punkt. Frågan måste kompletteras i lagen, främst genom att ett skaderekvisit införs.

Om en tjänsteman vägrar att lämna ut uppgifter ur en handling av den anledningen att uppgifterna till följd av 24 § är sekretessbelagda, skall han enligt 14 § 3 mom. meddela vad vägran beror på. Dessutom skall den som bett om uppgifterna informeras om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Skyldigheten att ange skälet gäller också myndighetens beslut. Utskottet understryker vikten av att avslag faktiskt motiveras på ett behörigt sätt genom att den legala grunden för sekretessen anges och de skyldigheter uppges som gjort att sekretessbestämmelsen, exempelvis det däri ingående skaderekvisitet tillämpats i stället för offentlighetsprincipen, som är huvudregeln enligt grundlagen.

Av en sekretessanteckning i en handling skall enligt föreslagna 25 § 1 mom. framgå till vilka delar handlingen är sekretessbelagd eller vad sekretessen grundar sig på. Utskottet påpekar att bägge omständigheterna skall framgå av anteckningen och därför bör ordet ”eller” bytas ut mot ”och”.

### *Andra anmärkningar*

Den föreslagna lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har materiellt sett ett vidare tillämpningsområde än den gällande lagen om allmänna handlingars offentlighet. Att räckvidden breddas framgår i synnerhet av föreslagna 5 kap., som gäller myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling samt en god informationshantering. Bestämmelserna i kapitlet motiveras i propositionen med skyldigheten enligt 16 a § 1 mom. regeringsformen för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras i praktiken. Det finns all anledning att instämma i denna motivering, men det bör dock observeras att bestämmelser om offentliga samfunds informationsskyldighet numera ingår i annan lagstiftning, bland annat i 13 § lagen om förvaltningsförfarande och 29 § kommunallagen. Utskottet anser att den nya lagens innehåll rimligen kunde göras något lättare och att det därför vore skäl att överväga om 18 och 19 § kunde placeras in i ett annat lagsystematiskt sammanhang.

I lagförslaget har man stannat för överbegreppet ”handling”. I definitionen i 5 § 1 mom. ges

ordet en vidare bemärkelse än den allmänspråkliga. De reviderade grundläggande fri- och rättigheterna har som överbegrepp ”upptagning”, och innebörden av underbegreppet ”handling” bör ses mot bakgrund av skrivningen i 10 § 2 mom. regeringsformen. Samma syn råder i propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd och GrUB 10/1998 rd — 12 § 2 mom.). Avsteg från grundlagsterminologin bör inte utan synnerligen vägande skäl göras i detta sammanhang.

I den nya lagen avses i 4 § 1 mom. 6 punkten med myndigheter riksdagens ämbetsverk och inrättningar. De bestämmelser som reglerar offentligheten för riksdagsutskottens handlingar faller, helt riktigt, utanför den nya lagen och ingår i stället i regelverket för riksdagen (RP 30/1998 rd, 51 spalt I). För närvarande grundar sig utskottshandlingarnas offentlighet på 52 § riksdagsordningen samt 5 och 6 § lagen om allmänna handlingars offentlighet. Den sistnämnda lagen upphävs i samband med denna reform, som träder i kraft tidigast i början av hösten 1999. Offentlighetsreglerna för riksdagen kompletteras som ett led i totalrevideringen av grundlagen, men den nya grundlagen avses inte träda i kraft förrän den 1 mars 2000 (GrUB 10/1998 rd). Av denna anledning bör lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet nödvändigtvis kunna tillämpas på riksdagsutskottens handlingar så länge den nuvarande riksdagsordningen gäller, det vill säga tills den totalreviderade grundlagen träder i kraft. — Av 4 § 1 mom. 6 punkten följer att det bör övervägas om det i ett systematiskt perspektiv är behövligt att nämna riksdagens plenum i 1 § 2 mom.

Enligt 4 § 2 mom. betraktas sammanslutningar som bland annat med stöd av lag utför ett offentligt uppdrag och därmed utövar offentlig makt också som myndighet. Formuleringen täcker exempelvis den evangelisk-lutherska kyrkan, men precis som det konstateras i motiveringen gäller lagen inte denna i och med den särställning kyrkolagen intar i lagstiftningsproceduren. Det vore enligt utskottet på sin plats att det redan av lagtexten skulle framgå att särskilda bestämmelser gäller för kyrkans handlingar.

I 14 § 4 mom. i förslaget till offentlighetslag

anges en tidsfrist inom vilken uppgifter ur en offentlig handling skall ges. Bestämmelsen bör preciseras så att uppgifterna alltid skall ges så snabbt som möjligt. Tidsfristen får inte vara längre än två veckor.

Av den frihet för vetenskapen som garanteras i 13 § 3 mom. regeringsformen följer att uppgifter för vetenskaplig forskning lämpligen får utgöra ett eget syfte i 27 och 28 § och att huvudregeln härvid skall vara att uppgifterna lämnas ut.

Bestämmelsen om ändringssökande i 33 § i förslaget till offentlighetslag har formulerats så att den endast gäller beslut genom vilket en myndighet har vägrat att lämna ut en begärd handling. Men rättsskydd kan behövas också om myndigheten går med på att lämna ut en handling. En enskilds rätt kan påverkas om exempelvis en sekretessbelagd handling får lämnas ut till en utomstående. Det finns också andra luckor i förslaget. Sökande av ändring genom besvär regleras i princip i förvaltningsprocesslagen. Där utgår dock 10 § från att besvärsrätten grundar sig på en särbestämmelse om besvären inte gäller ett beslut av en statlig förvaltningsmyndighet eller av kommunala myndigheter, myndigheter i landskapet Åland, kyrkliga myndigheter eller en länsrätt. I sin nuvarande utformning ger bestämmelsen enligt utskottets åsikt inte klart besked om besvär är tillåtna eller hurdan besvärsproceduren är i många sådana fall där missnöjet riktar sig mot andra myndighetsbeslut än de ovan avsedda. Med hänvisning till 10 § 2 mom. och 16 § regeringsformen anser utskottet att konstitutionella synpunkter kräver att bristerna på denna punkt avhjälpas.

*Det femte lagförslagets* 5 b § gäller behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång och 9 § rättegångsmaterialets offentlighet. Utskottet har fäst sig vid att nödvändighetskravet i 5 b § har diametralt motsatt innebörd än kravet i 10 § 2 mom. regeringsformen: förslaget kräver nödvändiga orsaker till att en begränsning av handlingarnas innehåll inte skall göras.

Offentlighet vid handläggning är enligt 16 § 2 mom. regeringsformen en grundläggande rättighet och därmed en garanti för en rättvis rättegång, som skall tryggas genom lag. Allmänt taget kan konstateras att offentlighetsintresset är ännu

starkare vid rättegångar än i myndighetsverksamhet över lag. En allmän domstol kan med stöd av 5 § 2 mom. 1 punkten lagen om offentlighet vid rättegång besluta att muntlig behandling i behövlig utsträckning skall ske inom stängda dörrar om där läggs fram sekretessbelagda handlingar. Vid förvaltningsdomstolarna är behandlingen direkt med stöd av lagen slutet så snart sekretessbelagda handlingar läggs fram där. I propositionen föreslås inga ändringar på dessa punkter.

I 24 § i förslaget till offentlighetslag ingår en förteckning med stor räckvidd gällande sekretessgrunder. Reformen kan leda till att offentligheten vid rättegångar begränsas, exempelvis när det handlar om en persons hälsa, ekonomiska ställning eller något annat som hör till privatlivet eller en rättstvist som påverkar ett offentligt samfunds ekonomiska intressen. Utskottet anser att det bör utredas om lagstiftningen om offentlighet vid rättegång eventuellt bör ses över på grund av den aktuella reformen. I det sammanhanget bör också göras en bedömning av om det finns ett behov att säkra domstolarnas prövningsrätt i enskilda fall i 5 b och 9 § i det femte lagförslaget.

Enligt 7 § i *det åttonde lagförslaget* är uppgifter om den del av offentligt anställdas lön som bestäms på grundval av individuella arbetsinsatser eller annars bestäms personligt samt, på vissa undantag när, om lörens totalbelopp sekretessbelagda. Förslaget motiveras med behovet att skydda den personliga integriteten för anställda inom den offentliga förvaltningen. Lönebeloppet anses nämligen röja hur tjänstemannen bedömts personligt.

Utskottet instämmer inte i denna åsikt. Löneuppgifterna är enligt utskottet inte så starkt förankrade i intresset att skydda den personliga integriteten att detta med hänsyn till 10 § 2 mom. regeringsformen skulle berättiga till en så här omfattande sekretess. Varken propositionen eller något annat ger i detta skede någon plattform för att bedöma om det i en eventuell omläggning av lönesystemet inom den offentliga sektorn ingår faktorer som kunde tala för en begränsad offentlighet i fråga om löneuppgifterna och därmed ge ett annat slutresultat vad beträffar lagstiftningsordningen. Följaktligen måste föreslag-

na 7 § ändras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Materiellt sett motsvarar *det 38 lagförslaget* den gällande lagen, som efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna stiftades i vanlig lagstiftningsordning utifrån ett utlåtande från grundlagsutskottet (GrUU 9/1995 rd). Det finns ingenting som hindrar att lagförslaget nu behandlas i samma ordning även om innehållet i lagförslaget rimmar illa med offentlighetsprincipen.

### ***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, det första och åttonde lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 22 §, 24 § 1 mom. 11 punkten och 33 § i det första lagförslaget samt om 7 § i det åttonde lagförslaget beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 10 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Johannes Koskinen /sd (delvis)  
medl. Tuija Brax /gröna (delvis)  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Anneli Jäätteenmäki /cent  
Juha Korkeaoja /cent  
Valto Koski /sd (delvis)

Heikki Koskinen /saml (delvis)  
Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /saml  
Johannes Leppänen /cent (delvis)  
Jukka Mikkola /sd (delvis)  
Maija-Liisa Veteläinen /cent  
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis).