

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2004 rd

Statsrådets redogörelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2003 statsrådets redogörelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen (SRR 5/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- justitiekansler Paavo Nikula
- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio
- informationsförvaltningsdirektör Martti Favorin, utrikesministeriet
- avdelningschefen vid staben för gränsbevakningsväsendet, lagstiftningsråd Tomi Vuori och överinspektör Riitta Aulanko, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Timo Turkki, försvarsministeriet
- statsrådets controller Tuomas Pöysti, finansministeriet
- regeringsråd Heikki Rosti, undervisningsministeriet
- äldre regeringssekreterare Marit Ilveskero, jord- och skogsbruksministeriet
- äldre regeringssekreterare Kari Mäkinen och chef för informationstjänsten Päivi Tommila, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Riitta Rönn, miljöministeriet
- förvaltningsråd Niilo Jääskinen, Högsta förvaltningsdomstolen

- byråchef Maija Kleemola, Dataombudsmanens byrå
- jurist Reijo Hyvönen, Folkpensionsanstalten
- förvaltningsdirektör Anitta Hämäläinen, Riksarkivet
- ecklesiastikrådet Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- medicinalråd, länsläkare Antti Laine, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- överinspektör Maria Siurua, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- överkommissarie, direktör för tillståndsenheten Ari Taipale, polisinspektionen i Helsingfors härad
- ledande jurist Taisto Ahvenainen, Finlands Kommunförbund
- stadsjurist Eila Ratasvuori, Helsingfors stad
- ordförande, kommunikationsråd Anna Lauttamus-Kauppi, Offentliga informatörer rf
- anställningsvillkorsombudsman Jouni Tervo, Finlands Journalistförbund rf
- skadeförsäkringschef Hannu Ijäs, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund r.f.
- styrelseledamot Pentti Mäkinen, Transparency International Finland ry
- redaktör, vicehäradshövding Ari Mölsä, Rundradion Ab
- professor Timo Konstari
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Jyrki Tala
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- statsrådets kansli
- Tavastehus förvaltningsdomstol
- Statsåklagarämbetet
- Konkurrensverket
- Konsumentverket
- Finlands Bank
- Norra Österbottens miljöcentral
- Rättsskyddscentralen för hälsovården

- Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- Vägförvaltningen
- Åbo vägdistrikt
- Satakuntaförbundet
- Finnvera Abp
- Tingsrättsdomarna
- Oikeustoimittajat ry
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Statens samorganisation rf

REDOGÖRELSEN

Riksdagens uttalande

När riksdagen antog lagförslagen i samband med totalreformen av offentlighetslagstiftningen godkände den ett uttalande där den förutsatte att regeringen noga ger akt på om målen för reformen uppnås och hur den nya lagstiftningen tillämpas och fungerar och lämnar riksdagen en detaljerad redogörelse om reformkomplexet senast under 2003 (RSv 303/1998 rd).

Avgränsning av undersökningen

De lagar som ingick i totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen (621—693/1999) trädde i kraft den 1 december 1999. Den centrala författningen i reformen är lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). Redogörelsen gäller huvudsakligen verkställighet av denna lag. Fokus har satts på de delar av reformen som inneburit klara förändringar i lagstiftningen.

På grund av den pågående rättegångsreformen utelämnades uppföljningen av offentlighetslagstiftningens inverkan på domstolshandlingars offentlighet. Också bestämmelserna om en god informationshantering och kommunikation ägnades mindre uppmärksamhet i uppföljningen, eftersom förpliktelseerna beträffande en god informationshantering ännu inte fått fullt genomslag på grund av övergångsbestämmelserna i offentlighetslagen och för att bestämmelser och anvisningar av lägre rang om kommunikation inte trädde i kraft förrän våren 2002.

Offentlighetslagstiftningens mål

Syftet med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen var att öppna myndighetsverksamheten för allmän tillsyn, öka beredningsoffentligheten, stärka offentlighetsprincipen vid utförandet av offentliga uppgifter, främja en god informationshantering i samband med dokumenthantering och informationsförsörjning, förbättra möjligheterna att ta del av myndighetsärenden och därigenom öka medborgarnas och sammanslutningarnas möjligheter att påverka skötseln av allmänna ärenden (RP 30/1998 rd). Ett viktigt delmål var att integrera offentlighetsprincipen med andra viktiga samhällsintressen. Detta skulle ske genom att sekretessgrunderna gjordes tydligare, förhållandet mellan sekretess och tystnadsplikt reglerades och sekretessbestämmelserna koncentrerades till offentlighetslagen.

Syftet med reformen var att samordna lagstiftningen med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför var det också viktigt att tillgodose integritetsskyddet och individens säkerhet. I formellt hänseende genomfördes skyddet av grundläggande fri- och rättigheter genom att sekretessbestämmelser på förordningsnivå upphävdes.

Beredningen av redogörelsen

För beredning och insamling av uppgifter för redogörelsen tillsatte justitieministeriet i december 2000 en samarbetsgrupp för att följa upp verkställigheten av den nya offentlighetslagstift-

ningen. I arbetsgruppen fanns representanter för stats- och kommunförvaltningen och dessutom experter på rättsskipning, massmediala frågor, offentlig rätt, uppföljande forskning och evalueringsforskning samt försäkringsbranschen.

Reformen följdes upp genom flera separata utredningar. Stats- och kommunalförvaltningen fick sig tillsända en omfattande enkät om erfarenheterna av tillämpningen av offentlighetslagstiftningen. Den genomfördes också inom den lagfästa försäkringsverksamheten, som genom reformen kom att omfattas av offentlighetslagen. Rättspraxis utreddes både kvantitativt-statistiskt och innehållsligt för att klarlägga de rättsregler som kan hämtas ur rättspraxis. Uppgiftavsnämarnas erfarenheter kartlades genom två enkäter bland medierepresentanter.

Redogörelsen har utarbetats i justitieministeriet som tjänsteuppdrag utifrån utredningarna. Tre professorer från olika universitet har tjänstgjort som sakkunniga i beredningen. Utkastet till redogörelse har också skickats till sakkunniga i ministerierna för kommentarer.

Slutsatserna i redogörelsen

Enligt redogörelsen finns det ingen orsak att ifrågasätta grundprinciperna i totalreformen av offentlighetslagstiftningen. Verkställigheten har förlöpt rätt bra. Det förefaller inte heller finnas något behov av att ompröva den modell som bygger på principen om separata myndigheter. Den innebär att varje myndighet självständigt avgör ärenden som gäller tillämpning av offentlighetslagen.

Modellen för utvidgning av lagens tillämpningsområde träffar rätt, anser regeringen. Bestämmelsernas räckvidd bör lämpligen utsträckas till allt informationsmaterial som uppkommer vid utövning av offentlig makt, och det har inte heller i samband med tillämpningen av bestämmelserna kommit fram något sådant som kräver en omvärdering av modellen. Den utvidgade regleringen innebär bl.a. att parterna får bättre tillgång till information i arbetspensionsärenden.

Reformerna i beredningens offentlighet är centrala med tanke på förvaltningens öppenhet

och medborgarnas medinflytande. Utredningarna i samband med uppföljningen visar att offentlighetslagen har fått varierande genomslag på olika förvaltningsnivåer och vid olika myndigheter. Mest förefaller de nya bestämmelserna ha påverkat ministeriernas verksamhet. Minst genomslag har reformen fått inom statens lokalförvaltning och kommunalförvaltningen.

Den ökade offentligheten i beredningen har enligt redogörelsen den största betydelsen för beredningen av beslut på politisk nivå, som i lagberedningen, budgetberedningen och utvecklingsprogram för olika områden och enskilda frågor av allmänt intresse. Regeringen anser att reformen och genomförandet i dessa delar inte pekar på sådana problem som skulle kräva en omprövning av de modeller som man redan gått in för.

Lösningen att koncentrera sekretessbestämmelserna till offentlighetslagen har ansetts vara bra. Tillämpningspraxis antyder inte att det finns onödiga sekretessbestämmelser i lagen.

För att sekretessen ska kunna begränsas till det allra nödvändigaste som grundlagen kräver tar offentlighetslagen upp s.k. skaderekvisit, som betyder att sekretessen ska bedömas från fall till fall utifrån de konsekvenser som utlämnande av information kan få för det intresse som ska skyddas. Två tredjedelar av myndigheterna anser att lagen antingen är lättare att tillämpa eller lika svår som den tidigare lagen. Trots att omkring en tredjedel av dem som besvarat enkäten till statsförvaltningen uppgav att de haft problem med att tillämpa sekretessbestämmelserna antyder utredningarna också att den ökade tillämpningen inverkar på hur problematiska bestämmelserna anses vara.

Rättspraxis ger handledning för hur bestämmelserna ska tolkas. I högsta förvaltningsdomstolens praxis lyfts rätten till information, principen om en snäv tolkning av sekretessbestämmelserna och en utförlig motivering av beslut fram på ett sätt som förstärker och bekräftar offentlighetslagen och dess målsättning. Trots att enkäten bland journalister visar att journalistkåren fortfarande anser att offentlighetslagens sekretessbestämmelser gör det möjligt att sekre-

tessbelägga vad som helst får uppfattningen inget stöd i rättspraxis. I ljuset av besvären hos högsta förvaltningsdomstolen kan man inte heller dra den slutsatsen att myndigheterna efter det att den nya offentlighetslagstiftningen trädde i kraft förhåller sig mera restriktivt till handlingsoffentligheten.

Vissa iakttagelser om förfarandet pekar på problem med genomsebarheten och tillförlitligheten i myndigheternas verksamhet. Det finns brister i registreringen av begäran om tillgång till handlingar. Särskilt problematiskt är det med enskilda tjänstemän som vägrar ge muntlig information med den påföljd att ett ärende lämnas därhän. Också annars kan det hända att ett avslag inte resulterar i något som helst skriftligt dokument. Då finns det en risk för att en avslagen begäran om tillgång till information innebär ett avgörande som är lagstridigt eller osakligt motiverat. Förfarandet kan också bidra till att öka missnöjet med myndigheternas verksamhet eller minska förtroendet för den.

Enligt redogörelsen har offentlighetslagen i kombination med andra utvecklingsåtgärder påverkat kommunikationen framför allt inom den statliga centralförvaltningen. Över hälften av de journalister som besvarade enkäten till medierna anser att informationen inom statsförvaltningen har utvecklats under de tre senaste åren. Också tjänstemännens attityder anses ha blivit mera positiva till information.

I de uppföljande utredningarna ägnades medborgaraspekten på den nya offentlighetslagstiftningen mindre uppmärksamhet än myndighetsaspekten. Utifrån undersökningsmaterialet kan den slutsatsen i alla fall dras att allmänhetens intresse för att begära tillgång till handlingar inte har ökat. Antalet rättsfall som slutat i högsta förvaltningsdomstolen har inte heller förändrats i nämnvärd grad, även om en svag uppgång kan iakttas.

Förpliktelseerna att främja en god informationshantering och rätt till information är dynamiska till sin karaktär och bestämmelserna om dem har ännu inte fått fullt genomslag. Lagstiftningen uppmuntrar myndigheterna att ta ett samlat grepp om sitt datamaterial, vilket fortfarande

kan anses vara en bra och i internationella sammanhang innovativ princip. Bestämmelserna kan med små justeringar läggas till grund för insatser för en effektivare informationsförvaltning.

Enligt utredning har lagstiftningen inte ökat myndigheternas eller förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda i större utsträckning. Reformen har inte heller haft några oförutsedda eller oväntade ekonomiska verkningar. Men utifrån den information som myndigheterna lämnat kan det antas att det kommer att krävas extra resurser för en god informationshantering och för att kommunikationsförpliktelseerna ska kunna uppfyllas på ett tillfredsställande sätt.

Utvecklingsbehov som utredningen lyft fram

Enligt utredning finns det inget behov av större lagändringar. Bestämmelserna om avgifter för kopiering av handlingar inom stats- och kommunalförvaltningen ses redan över. Bemyndigandena att utfärda förordning i offentlighetslagen bör preciseras. Helsingfors stad har vänt sig till justitieministeriet med ett initiativ till en sådan ändring av offentlighetslagen att befogenheten att fatta beslut om en begäran om tillgång till handlingar kan delegeras till en kommunal tjänsteinnehavare. Efter redogörelsen har försvarsministeriet kommit med ett initiativ om förlängda sekretesstider när det handlar om försvarsmaktens materiel som fortfarande används. Enligt redogörelsen utreder justitieministeriet i samråd med andra ministerier eventuella akuta problem med specialförfattningar. Dessutom kommer justitieministeriet att starta en allmän utredning om informationsutbytet mellan myndigheter.

Utbildning och annan informationsstyrning är de redskap som enligt utredning främjar en fungerande lagstiftning och rätten till information. De ska göra det lättare att åtgärda brister t.ex. i registreringen av begäran om tillgång till handlingar, prövningen av beslut med anledning av begäran om tillgång till handlingar och i motiveringen av beslut. Justitieministeriet har vidtagit åtgärder för bättre informationsstyrning.

Regeringen utgår från att det fortsatt ska följas upp hur offentlighetslagen verkställs. Sär-

skilt viktigt är det att ge akt på hur de nya bestämmelserna om kommunikation och god informationsförvaltning genomförs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Uppföljningen och redogörelsen

För utredning av totalreformen av offentlighetslagstiftningen har ett omfattande bakgrundsmaterial tagits fram. För uppföljning av verkställigheten av reformen upprättades en bred samarbetsgrupp och dessutom kopplades olika förvaltningsområden in genom ett kontaktnät. Detta var nödvändigt för att få ihop uppgifter. Inkopplingen av forsknings- och medieexpertis i uppföljningen har möjliggjort omedelbar analys av informationen under redogörelsearbetets gång. Utskottet anser att redogörelsen är grundlig och väl strukturerad. En stor fördel med redogörelsen är att bedömningar och slutsatser har gjorts öppet och att osäkerhetsfaktorerna i analysen av enkätsvaren och den tidigaste fasen av lagens giltighet lyfts fram. Utskottet anser att redogörelsen är lämpligt avgränsad av de orsaker som där nämns.

Trots att uppföljningsperioden är mycket kort ger redogörelsen enligt utskottets mening en mycket tillförlitlig bild av hur den nya offentlighetslagstiftningen har fungerat i början när myndigheterna sätter sig närmare in i lagen, vänjer sig vid den och anpassar sin verksamhet till lagens krav. Därmed ger redogörelsen en god grund för fortsatt uppföljning.

Allmänna synpunkter

Trots att det handlar om en krävande lagstiftning kan reformen i det stora hela anses lyckad. Några större ändringsbehov har inte kommit fram. Såvitt utskottet kan se har den nya offentlighetslagen genomförts i linje med målsättningen. De allmänna målen och principerna som myndigheterna bör väga in när de tillämpar offentlighetslagen, som företrädare för offentlig-

hetsprincipen, en snäv tolkning av sekretessbestämmelserna och myndigheternas aktiva roll i att tillgodose kraven på öppenhet, god informationshantering och rätten till information, bärs upp av rättspraxis.

Principen om separata myndigheter i den nya offentlighetslagen, dvs. att varje myndighet självständigt avgör frågor som har med lagens tillämpning att göra, har enligt utskottets mening visat sig vara en fungerande modell. Utskottet omfattar uppfattningen att de centrala målen med offentlighetslagen, som ökad öppenhet och respekt för en god informationshantering, inte kan uppnås på ett hållbart sätt utan bestämmelser som understryker de behöriga myndigheternas eget ansvar.

Offentlighetsprincipens räckvidd

Genom den nya offentlighetslagen utvidgades offentlighetsprincipens räckvidd till allt det informationsmaterial som uppkommer vid utövning av offentlig makt, oberoende av hur de offentliga uppgifterna är organiserade. I lagen togs in en vid definition av begreppet myndighet som innebär att också sådana privaträttsliga sammanslutningar och enskilda personer som med stöd av lagstiftning utför offentliga uppdrag och utövar offentlig makt räknas till myndigheter.

Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande om reformen av offentlighetslagstiftningen (FvUB 31/1998 rd) att det bör utredas särskilt om tillämpningsområdet längre fram bör utvidgas till att omfatta också dem som utför offentliga uppdrag men som inte utövar offentlig makt.

För utredning av vilka effekter den utvidgade räckvidden har haft tar redogörelsen framför allt upp den lagstadgade verksamheten i försäkringsbranschen där t.ex. arbetspensionsärenden behandlas och avgörs. Enligt utredning har den nya

offentlighetslagen inte inneburit några större förändringar i praxis i försäkringsbranschen, där utlämnande och hemlighållande av information regleras också av andra lagar. Men offentlighetslagen har ansetts skapa större klarhet i situationen. Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis visar att offentlighetslagen förbättrat tillgången till information om den lagstadgade pensionsförsäkringen.

Sakkunniga som utskottet hört har påtalat definitionen av begreppet utövning av offentlig makt. Utskottet anser att också om utövningen av offentlig makt inte kan definieras på ett uttömmande sätt har begreppet i lagstiftningen och juridiken fått ett hävdvunnet innehåll som preciseras av rättspraxis från fall till fall. Rent generellt kan det sägas att offentlig makt utövas när man ensidigt med stöd av lag utfärdar bestämmelser som förpliktar andra eller ensidigt fattar beslut om någon annans intresse, rättighet eller skyldighet. Den administrativa kontrollen vilar också åtminstone i sista hand på offentlig makt. Utskottet anser att begreppet utövning av offentlig makt i sig är användbart när lagens tillämpningsområde ska anges.

För klarhetens skull noterar utskottet att när t.ex. kommunerna tillhandahåller tjänster genom att köpa tjänster bestäms handlingars offentlighet vid tjänsteköp inte genom myndighetsbegreppet utan med stöd av en explicit bestämmelse i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen. Där sägs att en handling som har upprättats på uppdrag av myndigheten inte anses som en handling upprättad av serviceproducenten utan som den uppdragsgivande myndighetens handling och att handlingens offentlighet bestäms utifrån detta. Under behandlingen av ärendet har utskottet inte fått kännedom om några större problem med handlingars offentlighet när det gäller kommunal köpservice.

Utskottet menar därmed att det inte har kommit fram sådana faktorer som skulle bevisa att det vore ett fel eller ett problem att offentlighetslagen fått utvidgad räckvidd. Vi har fått en ny grundlag efter det att offentlighetslagen kom till. Enligt grundlagens 124 § ska det ses till när offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än

myndigheter att kravet på god förvaltning tillgodoses. Utskottet anser att räckvidden inte behöver omformuleras åtminstone på detta stadium.

Offentligheten i beredningen

Ett av de primära målen med offentlighetslagen är att öka offentligheten i beredningen. Det har skett en viss utveckling inte minst inom centralförvaltningen. Speciellt i ministerierna bereds omfattande och viktiga frågor, som författningsprojekt och budgeten, som absolut bör medge insyn i beredningen med tanke på medborgarnas medinflytande och kontrollen av hur den offentliga makten utövas i en demokratisk rättsstat. Inom kommunalförvaltningen hade bl.a. kommunallagen och vissa andra speciallagar och medinflytandeprojekt skapat nya arbetsmetoder redan före offentlighetslagen, vilket åtminstone delvis kan anses förklara det att offentlighetslagen inte upplevts som någon omvälvning i den kommunala förvaltningen.

Genom offentlighetslagen blev beredningen av statsbudgeten betydligt öppnare. Internationellt sett hör vår budgetprocess till de öppnaste och har preliminärt också fått berömligt vitsord i OECD:s bedömning. Utskottet påpekar att offentlighetslagen varit i kraft en så kort tid att några längre gående slutsatser om lagens effekter t.ex. för villkoren för att bedriva en hållbar finanspolitik inte kan göras. Men noteras bör att det vid tillämpningen inte har kommit fram sådana problem som lyftes fram vid behandlingen av lagen. Utskottet anser att reformen har utfallit väl.

Offentligheten i beredningen hänger samman med ett aktivt informationsgrepp. Det har varit till nytta för offentligheten i beredningen att datatekniken och den elektroniska dokumenthanteringen har utvecklats. Utbildning och handledning är nyckelfrågor för en positiv attityd till information och bättre informationskompetens.

Sekretessbestämmelserna

Det har visat sig vara en bra lösning att koncentrera sekretessbestämmelserna till offentlighetslagen. Utskottet anser att det fortfarande är bra att ha vissa förbehåll för att ta in sekretessbe-

stämmelser i speciallagstiftning och att bestämmelserna om möjligt fortsatt bör samlas i offentlighetslagen.

Enligt utredningar anses 24 § om sekretessbelagda handlingar i offentlighetslagen dels vara mycket detaljerad och omfattande, dels lämna allt för mycket rum för tolkning. Utskottet framhåller att det är nödvändigt med detaljerade bestämmelser för att sekretessen ska kunna begränsas till det allra nödvändigaste i linje med offentlighetsprincipen. Å andra sidan kan det inte undvikas att tillämpningen av sekretessbestämmelserna lämnar rum för tolkning. Det krävs tolkning inte minst av skaderekvisiten, som upplevs som rätt svåra att tillämpa. Journalister som dagligen behöver tillgång till myndighetsinformation bedömer att sekretessbestämmelserna tillämpas alltför omfattande och att praxis inte är enhetlig.

Utskottet anser att det krävs lämplig exakthet av sekretessbestämmelserna för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas fullt ut. Med stöd av utredning i saken finns det ingenting som tyder på att bestämmelserna skulle behöva ses över i detta hänseende. Det finns inte heller någonting som tyder på att det finns för många sekretessbestämmelser i lagen. Utskottet understryker den grundläggande principen i offentlighetslagen att sekretessbestämmelser bör tolkas snävt. Bestämmelser om integritetsskydd måste tolkas positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna för att avsikten med dem är att skydda sådana rättigheter. Om det finns sekretessbelagd information i en handling bör information lämnas ut om den offentliga delen av handlingen om det kan ske utan att den sekretessbelagda informationen yppas. Det är väsentligt med tanke på rättssäkerheten att om man vägrar lämna ut information ska det fattas ett skriftligt beslut om saken och orsaken till vägran ska motiveras i beslutet. Det hör till god förvaltning att ärenden blir snabbt behandlade.

Utskottet konstaterar att en ny och omfattande lagstiftning vanligtvis alltid ger upphov till en viss osäkerhet och åtminstone i någon mån varierande förfaranden. Praxis brukar gå mot större enhetlighet i takt med fler tolkningsregler i

rättspraxis, ökad erfarenhet av tillämpningen och ökad utbildning. Det faktum att man i olika fall får information av varierande omfattning i en viss behandlingsfas i ett ärende beror ändå inte nödvändigtvis på bristande enhetlighet i tillämpningspraxis utan på att ett ärende kan vara förknippat med olika grader av sekretessbehov. Denna "oenhetlighet" beror precis på den princip i grundlagen som går ut på att offentligheten inte bör begränsas mer än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas. Utskottet framhåller att om man vill införa en sådan "enhetlig" tillämpningspraxis som innebär att t.ex. informationen i förundersökningsärenden alltid blir offentlig samtidigt i olika typer av ärenden, betyder det att sekretessen utvidgas, eftersom bestämmelserna måste utformas enligt de ärenden som kräver mest skydd. Det är också möjligt att olika tjänstemäns sätt att hantera kommunikationen bidrar till intrycket av oenhetlighet.

I den rättspraxis som analyserats innehöll materialet om tillämpning av sekretessbestämmelserna mest sådana fall som handlade om Finlands relationer till främmande makter. Offentligheten i utrikesförvaltningens handlingar påverkas inte bara av offentlighetslagstiftningen utan också av principerna i internationellt samarbete, t.ex. att Finland inte uttrycker en annan stats hållning. Dessa principer är inte nödvändigtvis allmänt kända. Informationens känslighet kan också variera från situation till situation. Ett annat problematiskt område är partsoffentligheten. I känsliga ärenden som gäller personer kan den som begär en handling och den som ska lämna ut den ha avvikande uppfattningar om vem som är part. Den frågan har lyfts fram i ett bredare sammanhang i tillämpningen av offentlighetslagen.

Enligt utredning har utrikesministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att utreda hur offentlighetslagstiftningen tillämpas i utrikesministeriet, hur informationen till statsledningen och riksdagen kunde förbättras, information tillhandahållas om statsledningens internationella förhandlingar och informationen till allmänheten om frågor

inom utrikesministeriets behörighetsområde läggas upp speciellt med hjälp av webbtjänsten.

Enligt enkäten till statsförvaltningen motive-
rades sekretessen i de flesta fall med bestämmel-
ser om affärs- och yrkeshemlighet och närings-
idkares ekonomiska intresse. Sekretessens om-
fattning i bestämmelserna har upplevts som ett
problem. Utskottet har den uppfattningen att
högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis bi-
drar till att konkretisera och tydliggöra bestäm-
melsernas tolkning och utifrån uppföljningen
hittills kan man enligt utskottets mening åtmins-
tone inte dra den slutsatsen att bestämmelserna
behöver ses över.

Löneuppgifters offentlighet

När offentlighetslagen stiftades ändrades matri-
kellagen (1010/1989) enligt förvaltningsutskot-
tets betänkande (FvUB 31/1998 rd) så att uppgif-
ter om den del av en tjänstemans, en tjänsteinne-
havares eller en arbetstagares lön som bestäms
på grundval av hans individuella arbetsinsats el-
ler annars bestäms personligt, om löneklassen
eller lönen enligt kvalifikationsgrupp eller om
någon eventuell annan del av lönen samt om den
totala avlöningen är offentliga. Utskottet anser
med stöd av utredning i saken att lösningen var
den riktiga. Bestämmelsen beaktar också de nya
lönesystemen. Det är viktigt att offentligheten
för löneuppgifter genomförs fullt ut på det sätt
som framhålls i förvaltningsutskottets betänkan-
de.

Offentlighetslagen i förhållande till annan lagstiftning

Utskottet anser att förhållandet mellan offentlig-
hetslagen och annan lagstiftning behöver klar-
läggas inte minst beträffande sekretessen. Till
exempel kommunsektorn har haft problem med
att samordna sekretessbestämmelserna i offentlig-
hetslagen och inom social- och hälsovården.
Också på andra områden har det framställts öns-
kemål om klarare bestämmelser om informa-
tionsutbytet och sekretessen mellan myndighe-
ter. Utskottet har den uppfattningen att de prak-
tiska problemen med informationens offentlig-
het och sekretess snarare haft med speciallag-

stiftningen än tillämpningen av offentlighetsla-
gen att göra.

Enligt utredning behöver också förhållandet
mellan offentlighetslagen, personuppgiftslagen
(523/1999) och matrikellagen göras tydligare. I
det sammanhanget bör det också ses till att la-
garna är förenliga med arkivlagen (831/1994).

En god informationshantering

Bestämmelser om en god informationshantering
finns i 5 kap. i offentlighetslagen och i förord-
ningen om offentlighet och god informations-
hantering i myndigheternas verksamhet
(1030/1999). De datasystem som införts innan
offentlighetslagen trädde i kraft och datasäker-
hetsåtgärder och anvisningar beträffande dem
ska harmoniseras med offentlighetslagen före
den 1 december 2004. Därför koncentrerar sig
redogörelsen på att granska hur förpliktelserna
att dokumentera datamaterial har tillgodosetts.
Utskottet anser att man i framtiden bör fästa
större avseende vid registreringen av handlingar
och en obehindrad tillgång till register samt kon-
sekvenserna av datasekretessen för offentlighe-
ten.

Utskottet framhåller att bestämmelserna om
en god informationshantering spelar en mycket
stor roll för principerna i offentlighetslagen. Pla-
nerings-, utrednings- och skyddsförpliktelserna i
bestämmelserna om en god informationshante-
ring främjar också integritetsskyddet. En god in-
formationshantering är av största vikt inte minst
vid automatisk databehandling och hantering av
handlingar och information i en allt mera ut-
bredd nätverksomvärld.

Kommunikation

Kommunikationen spelar en central roll för en
öppen och genomsebar förvaltning. Förpliktelse
för myndigheterna att aktivare främja till-
gången till information omfattar också kommu-
nikation. På denna punkt har myndigheterna
kunnat nyttiggöra modern datateknik och elek-
tronisk kommunikation. Också tjänstemännens
attityder anses ha blivit positivare till kommuni-
kation. Utskottet understryker att kommuni-
kationen och en god informationshantering kräver

fortsatt utveckling enligt informationssamhällets förändrade behov. För detta krävs också lämpliga resurser.

I redogörelsen analyseras den allmänna offentligheten i första hand genom enkäter till journalister och annat mediefolk. Det är skäl att uppmärksamma de inrapporterade erfarenheterna. Men utskottet påpekar att den egentliga medborgaraspekten dessvärre har ådragit sig mycket liten uppmärksamhet i analysen av hur offentlighetslagen fungerar. I redogörelsen konstateras att medborgarnas intresse för att begära tillgång till handlingar egentligen inte har varit ett dugg större än förr sedan den nya lagen trädde i kraft. Det har inte heller uppstått särskilt många krissituationer kring tillgången till information mellan dem som begärt uppgifter och myndigheterna. Utskottet anser ändå att det utifrån dessa iakttagelser inte går att dra några slutsatser om hur den nya offentlighetslagen har inverkat på medborgarna utan närmare analys av saken. Det omfattar slutsatsen i redogörelsen att utredningarna inte kastar något ljus över hur starkt och på vilket sätt myndigheternas aktiva informationsgrepp har inverkat på behovet att begära tillgång till handlingar.

Utvecklingsbehov som påtalas i redogörelsen

Utskottet uppmärksammar bristerna i behandlingen av begäran om tillgång till handlingar. Ett stort problem är det att det inte är regel att registrera begäran om handlingar. Om begäran inte registreras är det omöjligt att följa upp om tidsfristerna för utlämnande av handlingar iakttas eller inte. Dessutom registreras eventuella negativa beslut inte alls, vilket förebygger besvär. Inte minst de fall där någon vägrar lämna ut en handling, men inget skriftligt beslut fattas i saken, är problematiska med tanke på rättssäkerheten. Utskottet understryker att saken inte får bero av om den som begär uppgifter i en situation förstår att begära ett beslut i saken, utan den som begär information ska i förekommande fall informeras om sin rätt att få ett skriftligt beslut i saken och att söka ändring i det. Utskottet anser att bestämmelserna i offentlighetslagen i sig är korrekta på denna punkt. Frågan bör särskilt tas upp i utbild-

ningen och informationsstyrningen och det bör ges akt på hur praxis utformas.

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om behovet av att se över vissa lagar. Det är nödvändigt att precisera grunderna för avgifter för kopiering av handlingar inom stats- och kommunalförvaltningen. Utskottet anser att de nödvändiga lagändringarna brådskar. Offentlighetslagen stiftades före den gällande grundlagen och därmed måste bemyndiganden att utfärda förordning bedömas med hänsyn till de nya bestämmelserna i grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörigheten. I detta sammanhang bör bl.a. datasäkerhetsbegreppen uppmärksammas. Initiativet till ändring av offentlighetslagen så att beslutsbefogenheterna när det gäller begäran om tillgång till handlingar kan delegeras till tjänsteinnehavare i det kommunala maskineriet är enligt utskottets mening fullt motiverat. Det påpekar att det inte finns något liknande problem med delegering av beslutsbefogenheter inom statsförvaltningen. Behovet inom försvarsministeriets förvaltningsområde att förlänga noggrant specificerade sekretesstider är motiverat, även om utskottet ställer sig reserverat till fler begränsningar av offentlighetsprincipen. Det är viktigt att bestämmelserna om offentliga rättegångar ses över och därför påskynar utskottet förberedelserna för den förestående reformen.

Utbildning

Utskottet understryker att utbildning om offentlighetslagstiftningen fortsatt bör uppmärksammas. Det är viktigt att inte minst de som i sitt arbete tillämpar offentlighetslagstiftningen eller över huvud taget hanterar känsliga eller annars sekretessbelagda uppgifter får utbildning i offentlighets- och sekretessbestämmelserna, dataskyddet och datasäkerheten inom respektive områden och i de förfaranden som ska iakttas i dessa frågor.

Offentlighetslagen förpliktar myndigheterna till aktiv kommunikation och därmed bör utbildningen särskilt ta fasta på hur kommunikationen kan utvecklas och attityderna till offentlighet göras positivare. Utvecklingen i informationssam-

hället kräver nya kunskaper och färdigheter av dem som producerar och distribuerar information. Utbildningen bör främja tväradministrativ samverkan och hela personalen i en organisation måste få utbildning och handledning, inbegripet handläggare och föredragande.

Uppföljning

Utskottet omfattar regeringens syn att totalreformen av offentlighetslagen fortsatt bör följas upp också efter redogörelsen. Det inskräper att man i uppföljningen av en god informationshantering bör se närmare bl.a. på handlingsregistren och hanteringen av handlingar, hur datasäkerheten inverkar på offentlighetsprincipen, på utbildning och anvisningar och på tillsynen över arbetsmetoderna.

Den fortsatta uppföljningen av offentlighetslagen bör enligt utskottets mening fokuseras på handlingsoffentligheten med beaktande av myndigheternas kommunikationsförpliktelser och rådgivning. Denna aspekt är mycket viktig ock-

så med tanke på den nya förvaltningslagen (434/2003) och dialogen mellan förvaltningen och medborgarna över lag. I den fortsatta uppföljningen bör det ses till att det i sammanhanget är möjligt att få mer information om vilken betydelse offentligheten i myndigheternas verksamhet har för medborgarna.

Andra aspekter som bör uppmärksammas i en framtida bedömning av hur offentlighetslagstiftningen fungerar är praxis med att tillämpa offentlighets- och sekretessbestämmelserna, informationsutbytet mellan myndigheter och handlingsoffentligheten i uppdragsrelationer.

Förslag till beslut

Förvaltningsutskottet föreslår

att riksdagen godkänner detta betänkande som utlåtande om redogörelsen och sänder betänkandet till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 14 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.