

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 31/1998 rd

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

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 23 april 1998 regeringens 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 och lagutskottet skall lämna utlåtanden till förvaltningsutskottet.

##### *Utlåtanden*

Grundlagsutskottet och lagutskottet har lämnat utlåtanden (GrUU 43/1998 rd och LaUU 14/1998 rd) till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin och lagstiftningsrådet Asko Välimaa, justitieministeriet
- generalsekreterare Seppo Tiitinen, riksdagens kansli
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- rådgivare Martti Manninen, Republikens presidents kansli
- överbibliotekarien Tuula H. Laaksovirta, riksdagsbiblioteket
- inspektionsrådet Ilkka Tenhiälä, Statsrevisorerens kansli

- regeringsrådet Seija Salo, statsrådets kansli
- datadirektör Martti Favorin, utrikesministeriet
- avdelningschefen vid staben för gränsbevakningen Juhani Uusitalo och överinspektör Kari Pastuhov, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Timo Turkki, försvarsministeriet
- regeringsrådet Raija Isotalo, finansministeriet
- regeringsrådet Heikki Rosti, undervisningsministeriet
- äldre regeringssekreterare Riitta Itkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsrådet Hannu Pennanen, trafikministeriet
- överinspektör Kari Mäkinen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- yngre regeringssekreterare Johanna Paavola, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreterare Riitta Rönn, miljöministeriet
- dataombudsmannen Reijo Aarnio
- statsåklagare Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- kanslichef Anna-Maija Castrén, förvaltningsrådet Timo Silenti, förvaltningsrådet Lauri Tarasti och förvaltningssekreterare Hannu Ranta, högsta förvaltningsdomstolen
- vattenöverdomare Pekka Kainlauri, vattenöverdomstolen
- försäkringsöverdomare Lea Kärhä, försäkringsdomstolen

- hovrättsrådet Juhani Palmu, Vasa hovrätt
- länsrättsdomare Ritva Routio, länsrätten i Nyland
- beredskapschefen, generalmajor Olavi Jäppilä och militärjuristen Jari Kajavirta, Huvudstaben
- överinspektör Markku Mertala, Skattestyrelsen
- byråchef Arto Lillman, Tullstyrelsen
- skolrådet Heikki Suopohja, Utbildningsstyrelsen
- juridiske chefen Arno Lindgren, Finlands Bank
- juristen Esa Helakallio, Finansinspektionen
- biträdande direktör Sakari Kauppinen och direktören för juridiska och personalärenden Eija Nuorlahti-Solarmo, Patent- och registerstyrelsen
- enhetschef Matti Luopa, Fordonsförvaltningscentralen
- direktör Aila Lind, Rättsskyddscentralen för hälsovården
- direktör Hannu Luntiala, Befolkningsregistercentralen
- förvaltningschef Anna-Leena Reinikainen, Statistikcentralen
- vice verkställande direktör Seppo Pietiläinen, Pensionsskyddscentralen
- finansdirektör Kalevi Pykälä, Statskontoret
- förvaltningsdirektör Jaakko Penttinen, Folkhälsoinstitutet
- byråchef Markus Uomala, sjöfartsverket
- juristen Kaija Kossila, Läkemedelsverket
- specialforskaren Riitta-Sisko Koskela, Institutet för arbetshygien
- avdelningschef Matti Simola, skyddspolisen
- juristen Reijo Hyvönen, Folkpensionsanstalten
- juristen Mika Saarinen, Konsumentverket
- projektchef Marjatta Turunen, konsumentombudsmannens byrå
- konkurrensrådet Topi Johansson, Konkurrensverket
- juristen Erkki Kempainen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes
- förvaltningsdirektör Heikki Kallio och förvaltningschef Hedvig Mikkolanniemi, Finlands Akademi
- överbibliotekarie Esko Häkli, Helsingfors universitets bibliotek
- förvaltningsdirektör Anitta Hämmäläinen, Riksarkivet
- utvecklingsdirektör Juha Vuorimies, Finlands miljöcentral
- polisinspektör Sauli Kuha, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä och ledande juristen Taisto Ahvenainen, Finlands Kommunförbund
- biträdande stadsjuristen Eila Ratasvuori, Helsingfors stad
- biträdande stadsjuristen Antero Kastemaa, Åbo stad
- kriminalöverkommissarie Jouko Salo, polis-inrättningen i Helsingfors härad
- avdelningsdirektör Asko Nio, Trafikförsäkringscentralen och Patientskadeföreningen
- juristen Eila Huotari, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Timo Lappi, Centralhandelskammaren
- vicehäradshövding Arjo Suonperä, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- enhetschef Matti Leppälä, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- vicehäradshövding Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- styrelsesuppleanten, tingsrättsdomare Pekka Louhelainen, Tingsrättsdomarna
- ordförande Heikki Poukka, Suomen Syyttäjäyhdistys
- länsmannen, ledande häradssåklagare Mikko Pöyry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland
- juristen Antti Pekka Murhu, Arbetspensionsanstalternas förbund
- nationalekonomen Martti Luukko, Finlands Konsumentförbund r.f.
- juristen Olli-Pekka Myllynen, Läkemedelsindustriförbundet även som representant för Handels Centralförbund

- direktör Lea Mäntyniemi, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- advokaten Aarno Arvela, Finlands Advokatiförbund
- förhandlingschef Matti Koivistoinen, Finlands Läkarförbund
- ordförande Solveig Crusell, Informatörernas fackförbund
- vice verkställande direktör Håkan Gabrielson, Tidningarnas förbund
- juristen, vicehäradshövding Valtteri Niiranen, Tidskrifternas förbund
- chefredaktör Timo Vuortama, Finlands Journalistförbund
- ordförande Susanna Reinboth, Oikeustoimitajat ry
- verkställande direktör Sakari Virtanen, Suomen Suoramarkkinointiliitto ry
- vicehäradshövding Kalle Soikkanen, Annonserernas Förbund
- verkställande direktör Mikko Parjanne, Suomen Asiakastieto Oy
- juristen Kirsi-Marja Okkonen, Rundradion Ab
- professor Timo Konstari
- professor Heikki Kulla, Åbo universitet
- professor Raimo Lahti
- professor Olli Mäenpää
- professor Ari-Matti Nuutila

- professor Ahti Saarenpää
- professor Kaarlo Tuori
- docent Aarre Tähti.

Dessutom har Norra Finlands vattendomstol, Statens revisionsverk, Forststyrelsen, Vägverket, Skyddspolisen, Rättspolitiska forskningsinstitutet, Meteorologiska institutet, Försörjningsberedskapscentralen, Strålskyddscentralen, Kommunernas pensionsförsäkring, Kommunernas garanticentral, Kyrkostyrelsen, Finlands Ortodoxa Kyrkostyrelse, Sametinget, Lieksa stad, exekutionsverket i Tavastehus härad, åklagarämbetet i Helsingfors härad, Helsingfors universitet, Åbo universitet, Uleåborgs landskapsbibliotek, Joensuu landskapsbibliotek — Norra Karelen landskapsbibliotek, Krigsarkivet, landsbygdsavdelningen vid Norra Savolax arbetskrafts- och näringscentral, Paliskuntain yhdistys, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, Servicearbetsgivarna, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Poliisen lääninjohdon viranhaltijat ry, Privatsektorns arbetslöshetskassa, Statens samorganisation, Bussförbundet, Arkistoyhdistys ry, Arkistoalan ammattiyhdistys ry, Sukututkimusseura, VR-Group Ab, Finska Notisbyrån Ab och MTV Oy lämnat skriftliga utlåtanden.

## PROPOSITIONEN

### *Propositionen*

I propositionen föreslås att lagstiftningen om offentlighet och sekretess i fråga om myndigheternas handlingar skall revideras i sin helhet. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kommer att ersätta 1951 års lag om allmänna handlingars offentlighet.

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 de enskildas som sammanslut-

ningarnas möjligheter att delta i den offentliga diskussionen och påverka gemensamma ärenden.

För att offentlighetsprincipen skall komma att tillämpas vid all utövning av offentlig makt föreslås att tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall bli mer omfattande än tillämpningsområdet för lagen om allmänna handlingars offentlighet. Lagen föreslås gälla alla dem som utför en offentlig uppgift oberoende av om de är organiserade som myndigheter eller inte. Enligt lagen påverkas handlingsoffentligheten inte av att myndigheter köper tjänster av den privata sektorn.

I förslaget åläggs myndigheterna att trygga en god informationshantering. När de planerar en förvaltnings- eller lagstiftningsreform eller en reform som syftar till att utveckla datasystemen, skall de utreda och beakta rätten att få uppgifter. Myndigheterna skall föra förteckningar över handlingar som är allmänt tillgängliga samt organisera och sköta sin dokument- och informationshantering samt datasystemen så att offentlighetsprincipen kan iakttas och kvaliteten på uppgifterna tryggas. Samtidigt skall de se till att kundservicen fungerar. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall skapa en grund för att utveckla datasäkerheten i synnerhet inom statsförvaltningen.

Myndigheterna blir skyldiga att främja rätten att få uppgifter genom att framställa material som beskriver beslutsfattandet och annan verksamhet samt främja utvecklingen på verksamhetsområdet. Myndigheterna skall även informera om sin verksamhet och se till att de viktigaste handlingarna som gäller deras verksamhet är lättillgängliga.

Revideringen syftar till tydligare och enhetligare sekretessgrunder. Enligt regeringsformen

kan sekretess föreskrivas endast i lag. 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 intas i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, och de skall enligt huvudregeln tillämpas oberoende av hos vilken myndighet en viss handling finns. Detta gör det möjligt att upphäva de bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som för närvarande ingår i över 120 olika lagar och förordningar.

Offentligheten i ärenden som ännu behandlas ökar, eftersom myndigheternas prövningsrätt när de beslutar om en handling skall lämnas ut eller inte föreslås bli begränsad. Myndigheterna skall tillhandahålla handlingar som gäller aktuella planer och lagstiftningsprojekt av allmän betydelse.

I propositionen ingår även förslag till ändringar av 77 lagar.

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

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

#### **Offentlighetsprincipen som utgångspunkt för reformen**

Utskottet konstaterar att informationens betydelse kraftigt ökat och ser ut att fortfarande öka i dagens samhälle, vilket även avspeglar sig i den offentliga förvaltningen. Vid skötseln av offentliga uppgifter behövs information både för beslut om enskilda medborgare och generellt i det samhälleliga beslutsfattandet. Den offentliga sektorn är en betydande informationsproducent i det finländska samhället. Samtidigt är det klart att den information som myndigheterna innehar inte enbart är avsedd att tjäna förvaltningen. Den är på många sätt viktig och av betydelse även för andra som behöver information.

Till de centrala principerna i ett demokratiskt samhälle hör att var och en har rätt att fritt bilda och uttrycka sina åsikter om gemensamma angelägenheter och påverka dessa. Detta förutsätter bland annat att individerna, samfunden och massmedierna har möjlighet att få tillförlitlig information om de offentliga organens verksamhet och förhållanden i samhället och effekten av den offentliga maktens åtgärder på dessa. Oberoende av sin ställning bör alla kunna få uppgifter om myndigheternas verksamhet och utgående från sin egen utgångspunkt bedöma utövningen av den offentliga makten. Enligt utskottet bör det centrala samhälleliga beslutsfattandet i mån av möjlighet grunda sig på en offentlig och för alla öppen debatt utifrån tillförlitlig information. Att förvaltningen är offentlig kan betraktas som en

naturlig förutsättning för demokrati och jämlikhet samt för en pålitlig förvaltning och godtagbara beslut.

Offentlighetsprincipen är redan för närvarande huvudregel i fråga om tillgången till myndigheternas handlingar. I enlighet med detta har var och en rätt att ta del av en myndighets handling som är offentlig. Dessutom kan nämnas att det i offentlighetsprincipen också ingår rätt att följa behandlingen av ärenden i riksdagens plenum, vid fullmäktigemöten i kommunerna och vid domstolarnas offentliga sessioner. Rätten att ta del av en handling enligt offentlighetsprincipen är en grundläggande rättighet enligt 10 § 2 mom. regeringsformen, som endast av nödvändiga orsaker kan begränsas särskilt genom lag.

### **Behovet av och målsättningen för reformen**

Den nuvarande lagen om allmänna handlingars offentlighet, som trädde i kraft 1952, fick i praktiken sitt huvudsakliga innehåll på basis av en beredning som gjordes i slutet av 1930-talet. Även om ändringar har gjorts i lagen har de centrala strukturerna och bestämmelserna bibehållits oförändrade. Vid tillämpningen av bestämmelserna om offentlighet har förvaltnings- och rättspraxis därför i dag en stor betydelse.

Inom förvaltningen har det på grund av den allmänna utvecklingen skett omfattande och betydande ändringar efter det att den ovan nämnda lagen stiftades. Sättet att organisera förvaltningen samt förvaltningens uppgifter och relationer till medborgare, organisationer och massmedierna har förändrats. Av den senaste tidens förändringar med omfattande effekter kan särskilt nämnas internationaliseringen i anslutning till integrationsutvecklingen, reformeringen av de grundläggande rättigheterna samt olika sätt att utnyttja informationstekniken.

Utskottet anser att utvecklingen i skötseln av den offentliga maktens uppgifter samt den ökade betydelsen av medborgarnas rätt till inflytande samt de grundläggande rättigheternas större betydelse förutsätter en revidering av hela lagstiftningen. Ett särskilt missförhållande med tanke på regeringsformen är att en del bestämmelser om sekretess ingår i förordning.

I propositionen föreslås att det stiftas en helt

ny lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Utskottet anser att detta är nödvändigt.

Utskottet understryker att målet för helhetsreformen är att förtydliga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen, öka offentligheten i beredningen, förenhetliga grunderna för sekretess samt slå fast myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling. Reformen skapar också en grund för att reglera informationsutbytet mellan myndigheterna.

Utöver det ovan sagda understryker utskottet att myndigheterna i och med reformen har en skyldighet att beakta offentlighetsprincipen i sin verksamhet samt att producera och sprida information. Detta betyder ett nytt tänkesätt och fördjupar och utvidgar samtidigt offentlighetsprincipens innehåll och räckvidd som en princip om tillgång till information hos myndigheterna. En god informationshantering förutsätter å sin sida att myndigheterna utreder olika behov i fråga om sitt datamaterial och ser till att uppgifterna är tillgängliga och användbara samt ansvarar för uppgifternas kvalitet ävensom för skyddet av uppgifterna och andra datasekretessåtgärder.

### **Beredningen av reformen**

Behovet av en totalreform av offentlighets- och sekretesslagstiftningen blev aktuell redan i början på 1970-talet. Propositionen baserar sig på ett betänkande (kommittébetänkande 1992:9) av offentlighetskommissionen, som tillsattes i februari 1990. Kommissionens betänkande och de olika utkast till propositioner som utarbetades under den fortsatta beredningen har varit på remiss hos många instanser.

Under riksdagsbehandlingen hörde också förvaltningsutskottet många sakkunniga. Dessutom har både grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtanden i fråga om sina behörighetsområden till förvaltningsutskottet.

I olika skeden av beredningen och behandlingen av totalreformen måste man lösa svåra och invecklade regleringsproblem, av vilka vissa är lagtekniska till sin natur. Utskottet påpekar i detta sammanhang särskilt att sekretessbestämmelserna samlats i en enda paragraf med sammanlagt 32 punkter. Lösningen är inte problem-

fri med tanke på klarheten och läsbarheten. Utskottet anser att en särskild lag om sekretess vid sidan av offentlighetslagen dock hade varit ett klart sämre alternativ än den lösning som man nu gått in för i propositionen.

### **Ytterligare synpunkter på reformens betydelse**

Utskottet konstaterar att tillämpningsområdet för den allmänna lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är vidare än för den gällande lagen om allmänna handlingars offentlighet. Den täcker utöver enheter organiserade som myndigheter alla som med stöd av lagen utför offentliga uppgifter och utövar offentlig makt. Utskottet anser att det särskilt bör utredas om tillämpningsområdet senare behöver utvidgas att omfatta också dem som utför offentliga uppgifter men inte utövar offentlig makt.

Dessutom är tillämpningsområdet för den allmänna lagen vidare än för närvarande på grund av att den även gäller annat än handlingsoffentlighet. I den föreslagna lagen ingår också bestämmelser om tystnadsplikt för tjänstemän och om myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling samt om en god informationshantering. Det sistnämnda har med ökad öppenhet i myndigheternas verksamhet att göra. Utgångspunkten är medborgarnas rätt att få riktiga och behövliga uppgifter om myndigheternas verksamhet så enkelt som möjligt och på ett så lättförståeligt sätt som möjligt.

Centralt i reformen är ökad öppenhet i beredningen. I detta avseende innebär den föreslagna lagstiftningen en ytterligare förstärkning av öppenhetsprincipen på ett även internationellt betydelsefullt sätt. Detta beror bland annat på att man i förslagen utgått från principen om separata myndigheter, dvs. att självständiga beredningsorgan betraktas som olika myndigheter. Också myndigheternas utlåtanden till varandra skall bli offentliga enligt de allmänna bestämmelserna även då de gäller ett ärende som är under beredning.

Utskottet understryker vikten av att förteckningar över ärenden som bereds blir uppdaterade. Med hjälp av allmänna datanät bör man till exempel lätt kunna skapa sig en bild av en reform som bereds.

Utskottet har fäst uppmärksamhet vid sekretessbestämmelserna och tolkningen av dem. Utskottets ändringsförslag syftar till att understryka offentlighetsprincipen som huvudregel och allmänna förvaltningsrättsliga principer såsom objektivitet, opartiskhet och proportionalitet. Utskottet påpekar att reformen betydligt ökar antalet sekretessbestämmelser med så kallat skaderekvisit. Enligt dessa rekvisit är sekretessen beroende på effekterna av att en uppgift lämnas. I andra rekvisit är presumtionen offentlighet, varvid man kan låta bli att lämna en uppgift endast om lämnande av uppgiften i just den situationen skulle ha en sådan skadlig effekt som avses i bestämmelsen. När utgångspunkten är sekretess får uppgiften lämnas endast om det är uppenbart att en skadlig konsekvens som avses i bestämmelsen inte uppstår.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att Finlands offentlighetslagstiftning efter reformen mycket väl tål en internationell jämförelse. Tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna är omfattande och lagens instrument för öppenhet lämpliga i ett informationssamhälle. Trots vissa problem i anslutning till tolkningen av skaderekvisit är också sekretessgrunderna internationellt sett förhållandevis detaljerat angivna. Det bör observeras att en myndighets beslut om rätten att ta del av en handling genom besvär kan underställas prövning i domstol. Dessutom har de högsta laglighetsövervakarna möjlighet och skyldighet att övervaka myndigheternas verksamhet, redan av den anledning att rätten att ta del av en handling hör till de grundläggande rättigheterna.

### **Genomförande och uppföljning av lagstiftningen**

#### *Utbildning och information*

Helhetsreformen skall genomföras stegvis så att lagen i sin helhet är i kraft tre år efter lagens allmänna ikraftträdande. Med tanke på helhetsreformens omfattning anser utskottet att detta är motiverat.

Enligt utskottet förutsätter reformen en omfattande utbildning. Målen för lagstiftningen nås inte på avsett sätt, om myndigheterna inte tillägnar sig offentlighetsprincipen och kraven på en

god informationshantering. Inte heller bestämmelserna om myndigheternas produktion och spridning av information får den betydelse de förtjänar, om inte myndigheterna hela tiden och som en del av den normala verksamheten ser till att medborgarna får information.

Enligt utskottet är det nödvändigt att justitieministeriet för sin del ansvarar för utbildningen av tjänstemännen vid olika ministerier. Det är likaså naturligt att också många andra organisationer som Finlands Kommunförbund och speciella utbildningsorganisationer medverkar till utbildningen.

Vad informationen beträffar anser utskottet det nödvändigt att justitieministeriet, så som det uppgett, producerar bl.a. en broschyr, som gör det lättare att ta till sig och förstå lagstiftningen. Myndigheterna bör kunna ta utskriften av den för sina klienter och den bör vara allmänt tillgänglig via de elektroniska näten.

#### *Uppföljning och vidareutveckling av lagstiftningen*

Utskottet konstaterar att lagförslagen i propositionen med nedan föreslagna ändringar skapar en grund för att utveckla öppenheten i myndigheternas verksamhet. Det är också skäl att konstatera att många av de frågor och synpunkter som kom fram vid utfrågningen av sakkunniga bör bedömas utifrån erfarenheterna och senare utredningar. Utskottet betonar speciellt behovet av att fristående utreda offentligheten i domstolarnas verksamhet.

Så som i motiveringen till propositionen konstateras bör speciallagstiftningen utvecklas så att den motsvarar lösningarna i den nya lagstiftningen. I detta avseende har olika ministerier huvudansvaret på sina områden. Utskottet understryker med hänvisning till sakkunnigutlåtanden vikten av att utveckla speciallagstiftningen.

Utskottet konstaterar att många specialbestämmelser om sekretess upphävs i samband med totalreformen. Enligt utskottet bör man i framtiden vara särskilt restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar.

Utskottet förutsätter att regeringen noga ger akt på hur reformen tillämpas och fungerar och vidtar åtgärder för att följa upp den. Den nya

lagstiftningen träder i kraft stegvis, vilket också bör beaktas vid bedömningen av reformens effekter. Utskottet anser att det med tanke på reformens natur och betydelse är viktigt att riksdagen utifrån en redogörelse får tillfälle att bedöma hur tillämpningen av den har utfallit. Utskottet anser att redogörelsen bör lämnas senast 2003 trots att lagen träder i kraft stegvis. Utskottet har naturligtvis möjlighet att med stöd av 53 § 2 mom. riksdagsordningen redan tidigare begära en utredning av justitieministeriet om frågor i anslutning till reformen. Utskottet föreslår att ett uttalande om uppföljningen och redogörelsen godkänns. (Utskottets förslag till uttalande.)

#### **Specialfrågan om åklagarnas rätt att få uppgifter**

I lagutskottets utlåtande konstateras att åklagarnas rätt att få uppgifter är bristfälligt ordnad. Åklagarna får oftast nöja sig med att den myndighet av vilken uppgifter begärs har rätt men inte skyldighet att lämna begärda uppgifter. Sådana bestämmelser är inte tillräckliga med tanke på åklagarnas arbete. Det internationella samarbetet vid utredningen och staffmätningen förutsätter å sin sida att åklagarna i Finland i sin tur kan lämna nödvändiga uppgifter till utlandet. Kompletterande bestämmelser behövs samtidigt som offentlighetslagstiftningen träder i kraft. Eftersom det inte är ändamålsenligt att ta in dessa bestämmelser i detta helhetsprojekt, föreslår förvaltningsutskottet på basis av lagutskottets utlåtande ett uttalande där det förutsätts att regeringen skall se till att bestämmelser som tryggar åklagarnas rätt att få uppgifter trätt ikraft när offentlighetslagstiftningen införs. (Utskottets förslag till uttalande.)

#### **Lagstiftningsordningen och grundlagsutskottets och lagutskottets utlåtanden**

Förvaltningsutskottet har beaktat de författningsrättsliga anmärkningarna i grundlagsutskottets utlåtande på behörigt sätt, varför lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Dessutom har förvaltningsutskottet också i övrigt i mån av möjlighet tagit hänsyn till det som sägs i grundlagsutskottets utlåtande men delvis

stannat för andra lösningsformer än grundlagsutskottet gjort i sitt utlåtande. Ändringsförslagen och ställningstagandena i lagutskottets utlåtande har förvaltningsutskottet beaktat i sin helhet. Samtidigt konstaterar utskottet att det som framgår av de ovannämnda utlåtandena också har kommit upp vid behandlingen i förvaltningsutskottet. Därför har förvaltningsutskottet inte nödvändigtvis i fråga om alla punkter nedan i motiveringen hänvisat till ändringsförslagen i dessa utlåtanden.

### **Andra ställningstaganden**

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen behövliga och lämpliga. Utskottet tillstyrker att lagförslagen i propositionen godkänns eller förkastas på nedan föreslaget sätt och med nedan framförda ställningstaganden.

Med hänsyn till den utbildning och information som reformen förutsätter anser utskottet att den kan träda i kraft tidigast vid millennieskiftet.

### **Detaljmotivering**

#### **1. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

##### **1 kap. Allmänna bestämmelser**

**4 §. Myndigheter.** Förvaltningsutskottet föreslår att 4 § 1 mom. 8 punkten ändras så att kommunens och samkommunens revisorer nämns i lagen uttryckligen som myndigheter för att framhäva de kommunala revisorernas självständiga ställning.

Lagen tillämpas på den evangelisk-lutherska kyrkans handlingar utifrån en uttrycklig bestämmelse i kyrkolagen, såsom det konstateras i motiveringen till propositionen. Grundlagsutskottet konstaterar med hänvisning till lagstiftningsordningen för kyrkolagen att det är på sin plats att lagtexten anger att det finns särskilda bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans handlingar.

Med stöd av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet att det i paragrafens 2 mom. bestäms att det stadgas separat om offentligheten i fråga om den evangelisk-lutherska kyrkans handlingar.

**5 §. Myndighetshandling.** Förvaltningsutskottet föreslår med nedan närmare relaterad motivering att 17 §, som styr myndighetens tolkning, skall ändras och att i 9 och 24 § i lagen skall hänvisas till den. För att genomföra regleringen föreslår utskottet att motsvarande reglering i lagförslagets 24 § 2 mom. tas in som ett nytt 5 mom. i 5 § och att hänvisningsbestämmelsen i 5 § 3 mom. justeras samt att den sista meningen i 4 mom. stryks. Detta gör det möjligt att ändra 24 § 2 mom. så att en hänvisning till 17 § i lagen tas in i momentet.

Däruöver föreslås en språklig justering i den föreslagna allmänna lagens 5 § 3 mom. 4 punkt.

##### **2 kap. Tidpunkten för när en handling blir offentlig**

**6 §. Tidpunkten för när en handling som upprättats av en myndighet blir offentlig.** I det kommande datasystemet för brottmål undertecknar åklagaren inte stämningsansökningar i form av pappersdokument. För att man klart skall kunna slå fast tidpunkten för när en stämningsansökan blir offentlig också i en ADB-baserad handläggning av ärenden föreslår utskottet att i 6 § 1 mom. 1 punkten andra former av kontrasignering jämföras med en underskrift. Motsvarande formulering föreslås i propositionen i 6 § 1 mom. 2 och 6 punkterna i lagen.

Åtal kan väckas genom att tingsrättens kansli tillställs en skriftlig ansökan och genom att åklagaren själv utfärdar en stämning. Med beaktande av detta är det för klarhetens skull lämpligt att i 6 § 1 mom. 1 punkten utöver stämningsansökningar också nämna stämningar som åklagaren utfärdar.

Ett åtalsärende som är anhängigt vid en domstol kan resultera i att något åtal inte väcks. Förvaltningsutskottet föreslår för klarhetens skull att de olika sätten för att avsluta behandlingen av ett ärende framgår av 6 § 1 mom. 1 punkten.

##### **3 kap. Rätt att ta del av en handling**

**9 §. Rätt att ta del av offentlig handling.** I likhet med grundlagsutskottet finner förvaltningsutskottet det angeläget att de begränsningar av myndighetens prövningsrätt som beror på all-



männa förvaltningsrättsliga principer preciseras i lagtexten.

Högsta förvaltningsdomstolens vedertagna praxis är att också besvär över beslut där myndigheten tillämpar så kallad fri prövning behandlas som laglighetsbesvär, varvid högsta förvaltningsdomstolen prövar om de allmänna förvaltningsrättsliga principerna beaktats vid prövningen. Dessa binder alltså myndighetens prövning också utan en separat bestämmelse.

I den föreslagna allmänna lagen gäller 17 § generellt myndighetens prövning när den fattar beslut om rätt att ta del av en handling. För att bevara denna grundlösning och för att kunna verkställa det ovannämnda kravet på precisering föreslår utskottet att en hänvisning till lagens 17 § för klarhetens skull tas in i lagförslaget 9 § 2 mom. Därutöver föreslår utskottet att 17 § kompletteras så att de allmänna förvaltningsrättsliga principer som binder myndighetens prövningsrätt framgår av den på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

*11 §. En parts rätt att ta del av en handling.* En parts rätt att ta del av handlingar som hör till en pågående polisutredning kan enligt propositionen begränsas i enlighet med generalklausulen i 11 § 1 punkten. Förvaltningsutskottet anser att bestämmelsen bör utsträckas till att utöver förundersökningar också gälla polisutredningar, dvs. bland annat dödsorsaksutredningar, utredningar som gäller förutsättningarna för att utfärda näringsförbud eller besöksförbud och utredningar som gäller återkallande av tillstånd enligt lagen om skjutvapen. En parts rätt att få ta del av en handling som företetts eller upprättats i samband med en pågående polisutredning kan alltså begränsas innan utredningen är slutförd, om utredningen försvåras av att uppgifter i handlingen lämnas ut. Tillägget hindrar inte att en parts rätt att ta del av en handling kan begränsas också på andra än i 2 mom. avsedda grunder.

*2 mom. 7 punkten (skyddet för adressuppgifter beträffande målsägande och parter).* Förvaltningsutskottet föreslår att punkten kompletteras så att också målsägandens och parternas adress- och övriga kontaktuppgifter av säkerhetsskäl kan lämnas utanför partsoffentligheten. Det är

viktigt att skydda ett vittne men lika viktigt är att skydda kontaktinformationen om målsäganden och den åtalade i situationer där det har framförts hot om hämnd t.ex. på grund av sammandrabbningar mellan olika "gäng".

#### *4 kap. Utlämnande av uppgifter ur en handling*

*13 §. Begäran om att få ta del av en handling.* Förvaltningsutskottet föreslår att 13 § 2 mom. preciseras så att redogörelseskyldigheten för den som begär att få ta del av en handling gäller endast de situationer vid begäran om uppgifter ur ett personregister där utlämnandet av uppgifter regleras genom särskilda bestämmelser. Vid begäran om uppgifter ur ett personregister, som enligt gällande bestämmelser är avsett för allmänt bruk, föreligger inte någon skyldighet att redogöra för syftet med de begärda uppgifterna.

*14 §. Beslut om att en handling lämnas ut.* Någon entydig tid för behandlingen av ett ärende som gäller rätten att få ta del av en handling har inte fastställts i den nu gällande lagen utan ärendet skall behandlas utan dröjsmål. På grund av de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och gäller tillgänglighet till miljödata bör det föreskrivas att en begäran om att få ta del av handlingar skall behandlas inom en viss tid. Det är inte ändamålsenligt att ge särskilda bestämmelser om offentligheten hos miljödata och därför bör bestämmelserna i den allmänna lagen uppfylla de krav som föranleds av de internationella förpliktelserna.

Grundlagsutskottet anser att den längsta tiden för att ge ut uppgifter inte får vara längre än två veckor. Förvaltningsutskottet föreslår därför att den tidsfrist på en månad som ingår i 4 mom. i propositionen ändras till högst två veckor.

Enligt erhållen utredning är inte myndigheternas ADB-system helt i det skick som den nya lagstiftningen förutsätter. Enligt propositionen skall dessa problem åtgärdas inom fem år. Om tidsfristen för att lämna ut uppgifter också i fall som lämnar rum för tolkning och är svåra att lösa blir väldigt kort, kan detta onödigt öka antalet avvisande beslut när det gäller att få ta del av en handling, vilket i sin tur kan leda till ändringsökande.

Utskottet konstaterar att offentlighetslagstiftningen i Finland och Sverige avviker från praxis i vissa andra länder, bl.a. så till vida att offentlighetsprincipen bör iaktas även i de fall då handlingen inbegriper endast vissa sekretessbelagda delar. På den här punkten hänvisar utskottet till 10 § i lagförslaget. Bestämmelsen har direkta konsekvenser när det gäller hur mycket arbete som krävs för behandlingen av en begäran om handlingar som är mera omfattande än vanligt eller som gäller sekretessbelagda delar. Utskottet föreslår att maximitiden skall vara längre än vanligt i fall som är omfattande och som lämnar rum för tolkning, dock så att den från de två månader som föreslås i propositionen kortas ned till en månad. Klart är dock att när det är frågan om en handling som är helt offentlig, skall begäran om uppgifter omedelbart besvaras till exempel genom att en kopia av handlingen översänds eller, om handlingen har begärts hos en myndighet, genom att den ges för läsning eller som en kopia.

Av de ovannämnda orsakerna och med beaktande av att verkställigheten av den omfattande reformen också i andra avseenden medför en stor arbetsbörda för myndigheterna anser förvaltningsutskottet att de kortare tidsfristerna för utlämnande av uppgifter skall iaktas som en absolut bakre gräns i samtliga fall först när den övergångsperiod på ca 3 år från ikraftträdandet av lagen som utskottet föreslog har löpt ut. Behandlingen av en begäran om uppgifter och utlämnandet av uppgifter ur en handling kan förutsättas ske snabbare efter att de åtgärder som god informationshantering kräver har vidtagits under övergångsperioden. Myndighetssystemen bör då vara sådana att de offentliga handlingarna och uppgifterna är lättillgängliga. Före denna tidpunkt iaktas de tidsfrister som föreslås i propositionen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 37 § 2 mom. ändras så att en särskild ikraftträdelsebestämmelse, som gäller tillämpningen av tidsfristerna, tas in i lagförslaget som ett nytt 37 § 2 mom.

Utöver det ovan sagda gör utskottets förslag till formulering av 4 mom., enligt vilken uppgifter bör lämnas ut så fort som möjligt att den även nu gäller huvudregeln att ett ärende bör behandlas utan dröjsmål ytterligare framhävs i den nya la-

gen. Enligt utskottets förslag bör ett ärende som gäller rätten att ta del av en handling behandlas utan dröjsmål och en uppgift ur en offentlig handling bör ges så fort som möjligt, senast inom två veckor från det att myndigheten har fått en begäran om att få ta del av en handling. En tidsfrist på en månad gäller situationer där antalet begärda handlingar är stort eller dessa inbegriper sekretessbelagda delar eller någon annan jämförbar orsak gör att behandlingen eller avgörandet av ärendet kräver särskilda åtgärder eller en större arbetsinsats än vanligt. Bland situationer som kräver en onormalt stor arbetsinsats kan dessutom nämnas till exempel sådana, där utlämnande av uppgifter förutsätter tillstånd från en utländsk myndighet eller en internationell organisation (t.ex. handlingar som avses i Europokonventionen). Såsom det konstaterats ovan kan enligt ikraftträdelsebestämmelsen längre tidsfrister iaktas under övergångsperioden.

*16 §. Hur en handling skall lämnas ut.* Utskottet föreslår att 16 § 3 mom. ändras att motsvara persondatalagen, där begreppet ömtåligt samspel inte förekommer (RP 96/1998 rd och FvUB 26/1998 rd).

*5 kap. Myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling samt en god informationshantering*

*17 §. Beaktande av rätten till information vid beslutsfattande.* Utskottet konstaterar att syftet med bestämmelsen är att styra lagtolkningen. Utskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras för att grundlagsutskottets ställningstaganden om begränsning av myndighetens prövningsrätt (9 § 2 mom.) samt den tolkningsmässiga styrningen av olika skaderekvisit och framhävandet av offentlighetsprincipen (22 och 24 §) skall bli beaktade.

I den form paragrafen har i propositionen hänvisas särskilt till att syftet med lagen skall beaktas i beslutsfattandet. Utskottet föreslår att 1 mom. ändras så att där utom till lagens 3 § också hänvisas direkt till 1 § som inbegriper offentlighetsprincipen. Myndigheterna uppmärksammas härigenom än en gång på ett markant sätt på offentlighetsprincipen och dess betydelse när lagstiftningen tillämpas. Huvudregeln om

handlingars offentlighet gör att bestämmelser om begränsning av uppgifter bör tillämpas snävt i enlighet med de allmänna tolkningsprinciperna för lagen.

Utskottet föreslår ytterligare en förutsättning i 1 mom., som går ut på att rätten att ta del av en handling inte får inskränkas utan en saklig grund. Syftet är att framhäva en omständighet, baserad på rent allmänna principer, nämligen att myndigheten skall fatta sitt beslut på objektiva grunder.

Enligt den ändring som förvaltningsutskottet gjort i 17 § 1 mom. får en myndighet inte när den fattar beslut begränsa offentligheten ”mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas”. I den lydelsen understryker bestämmelsen den allmänna proportionalitetsprincipen på det sätt som grundlagsutskottet förutsatte.

Förvaltningsutskottet föreslår dessutom att ett nytt 2 mom. tas in i paragrafen. Momentet tar fasta på att sekretessbestämmelserna är olika formulerade. Enligt den föreslagna nya formuleringen bör vid tillämpningen av bestämmelser som gäller handlingssekretess dessutom beaktas om sekretesskyldigheten beträffande en handling är oberoende av konsekvenserna i fallet i fråga av att handlingen lämnas ut (sekretessbestämmelse utan skaderekvisit) eller om offentligheten är beroende av de menliga konsekvenserna av att handlingen lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtionen) eller om offentligheten förutsätter att utlämnandet av en handling uppenbarligen inte medför menliga konsekvenser (sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtionen).

Utskottet föreslår nedan ytterligare att det i 24 § 2 mom. skall hänvisas till 17 §, som styr denna tillämpningspraxis.

Förvaltningsutskottets ändringsförslag framhäver den omständighet som framgår av lydelsen i 24 § i den föreslagna lagen, nämligen att omfattningen av sekretessen har uttryckts på olika sätt i lagen. Att en hänvisningsbestämmelse fogas till 24 § 2 mom. är ägnat att säkerställa att den allmänna bestämmelsen i 17 §, som gäller tolkningen, beaktas i samband med sekretessbestämmelsen.

I utskottets förslag till 17 § 2 mom. beskrivs också de vanligaste sätten att uttrycka sekretessbestämmelser, dvs. så kallade absoluta sekretessbestämmelser, som är oberoende av konkreta konsekvenser i enskilda fall samt sekretessbestämmelser som bygger på skaderekvisit. Av de sekretessbestämmelser som inbegriper skaderekvisit nämns först de bestämmelser som baserar sig på offentlighetspresumtioner. Bestämmelserna innebär att en myndighet får låta bli att lämna ut uppgifter ur en handling bara om utlämnande av uppgifter just i det fallet medför de konsekvenser som nämns i bestämmelsen.

Utskottet föreslår också att bestämmelser som bygger på sekretesspresumtionen nämns i 17 § 2 mom. I dessa fall kan uppgifter lämnas ut endast om det är uppenbart att utlämnande av uppgifter just i den situationen inte medför skadliga konsekvenser som avses i bestämmelsen.

*18 §. God informationshantering.* Grundlagsutskottet föreslår att det bör övervägas om 18 och 19 § kunde placeras i något annat lagsystematiskt sammanhang för att lätta upp lagens innehåll.

Förvaltningsutskottet konstaterar utifrån erhallen utredning att olika alternativ har övervägts under lagberedningen. Eftersom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är den viktigaste lagen angående myndighetsmaterial och eftersom de nya bestämmelserna i väsentlig grad syftar till att trygga genomförandet av offentlighetsprincipen har bestämmelserna inte i det här sammanhanget kunnat ges en mer naturlig systematisk placering än vad som nu föreslås.

I anknytning till 18 § 2 mom. i propositionen påpekar utskottet vidare att bestämmelser om åklagarens diarium ingår i 6 § i lagförslaget. Bestämmelser om domstolsdiarier ingår däremot i 2 § lagen om offentlighet vid rättegång. Enligt motiveringen till paragrafen har syftet varit att samla samtliga bestämmelser i paragrafen. Utskottet anser att det med tanke på rättegångens smidighet är viktigt att åklagarens och domstolarnas diarier är sinsemellan kompatibla. Därför är det viktigt att de kan planeras och närmare föreskrifter om dem kan utfärdas flexibelt och centraliserat.

I enlighet med lagutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att domstolarnas och åklagarnas diarium nämns i 18 § 2 mom. Justitieministeriet utfärdar närmare föreskrifter om dem.

21 §. *Myndigheternas informationstjänst.* Förvaltningsutskottet föreslår att rubriken till paragrafen ändras så att den bättre motsvarar innehållet.

### 6 kap. Skyldighet att iaktta sekretess

22 §. *Handlingssekretess.* Grundlagsutskottet anser att huvudprincipen, dvs. att handlingar är offentliga bör nämnas i paragrafen för att garantera att sekretessbestämmelserna tolkas snävt.

Förvaltningsutskottet konstaterar att 22 § i den föreslagna lagen inte gäller tolkningen av sekretessbestämmelserna utan sekretesskompetensen, dvs. i vilken ordning bestämmelser och föreskrifter om sekretess kan utfärdas (1 mom.) och vilka procedurer som omfattas av sekretessskyldigheten (2 mom.).

Offentlighetsprincipen framgår av lagens 1 § enligt vilken handlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs i lag. Det huvudsakliga innehållet i offentlighetsprincipen upprepas också i 22 § i propositionen. Enligt den skall de handlingar sekretessbeläggas om vilka så har föreskrivits.

Så som det framhålls ovan koncentreras bestämmelser som styr lagtolkningen till 17 § i den föreslagna lagen. I paragrafen framhävs offentlighetsprincipen och syftet med lagen. Rätten att ta del av en handling får inte begränsas utan en saklig och laglig grund.

Enligt utskottets uppfattning är det ytterst problematiskt att ta in en hänvisning till offentlighetsprincipen som huvudregel i regeringens förslag till 22 § utan att detta leder till att innebörden av offentlighetsprincipen blir oklar vid tolkningen av lagens alla bestämmelser. Efter de föreslagna ändringarna i 17 § är ändringen enligt utskottet inte heller annars längre nödvändig.

23 §. *Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande.* Utskottet föreslår inte någon ändring i paragrafen. Utskottet vill dock framhålla att myndigheterna genom att hänvisa till sekretessbestämmelserna inte får försämra kvaliteten på servicen, t.ex. när det gäller att lämna ut uppgifter till en

part om hur handläggningen av ett anhängigt ärende framskrider.

24 §. *Sekretessbelagda myndighetshandlingar.* Enskilda sekretessbestämmelser har samlats under 24 § 1 mom., som inbegriper en förteckning med 32 punkter över de handlingar som skall vara sekretessbelagda. Syftet med 24 § 1 mom. är att skydda:

- utrikespolitiska intressen (1 och 2 punkten),
- allmänna intressen i samband med brottsutredning och annan polisiär verksamhet (3—5 punkten),
- vidtagande av skyddsarrangemang (7 punkten),
- statens säkerhet och befolkningskyddet (8—10 punkten),
- statens inkomst-, finans-, penning- och valutapolitik (11 punkten),
- finans- och försäkringssystemens tillförlitlighet och funktion (12 punkten),
- tilliten till kapital- och finansmarknadens opartiskhet (13 punkten)
- förutsättningarna för myndighetstillsyn (6 och 15 punkten),
- naturvårdsvärden (14 punkten),
- intressen som hänför sig till forskning och statistik (16 punkten),
- ekonomiska intressen (17—20 punkten),
- yrkesmässiga forsknings- och utvecklingsintressen jämförbara med affärs- och yrkeshemligheter (21 punkten),
- utbildningsintressen (22 punkten) samt
- personlig integritet (23—32 punkten).

I de föreslagna sekretessbestämmelserna är handlingarnas innehåll och konsekvenserna av att uppgifter lämnas ut av betydelse. En del av bestämmelserna i 24 § 1 mom. som anger grunderna för skyldigheten att iaktta sekretess kräver inga ytterligare villkor för att en handling skall vara sekretessbelagd. I dessa fall leder det faktum att handlingen innehåller ett visst slag av uppgifter till att den enligt lag skall sekretessbeläggas utan att något som helst rum för prövning ges. Detta gäller bestämmelserna i 1, 4, 13 och 16 punkten och bestämmelserna gällande den personliga integriteten i 23, 25, 27 och 29—32 punkten.

I övriga bestämmelser förutsätts myndigheten

i varje enskilt fall göra en bedömning av de olägenheter som utlämnade uppgifter kan förorsaka det intresse som skall skyddas. I punkten finns då ett så kallat skaderekvisit. Tillämpningen av skaderekvisitet kräver tolkning från fall till fall. I denna tolkning liksom i tolkningen av sekretessbestämmelserna i allmänhet skall den grundläggande rättigheten enligt 10 § 2 mom. regeringsformen tillämpas. Avsikten med skaderekvisitet är att begränsa sekretessen till vad som i varje enskilt fall är nödvändigt med hänsyn till det intresse som skall skyddas. Rekvisitet har i propositionen formulerats på två olika sätt beroende på om presumtionen i lagen är offentlighet eller sekretess. I de förstnämnda fallen bestäms att handlingen skall sekretessbeläggas om utlämnande av uppgifter medför olägenhet för skyddsintresset (2, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 18, 19 och 22 punkten). Skaderekvisitet innebär i dessa fall att de lagfästa grunderna för att inte lämna ut en uppgift skall uppfyllas i vart och ett fall för att uppgiften inte skall ges ut. När presumtionen är sekretess får enligt bestämmelserna en uppgift lämnas ut om det är uppenbart att det inte medför någon olägenhet för skyddsintresset (3, 7, 9, 10, 21, 24 och 28 punkten).

Grundlagsutskottet har föreslagit en utredning av möjligheterna att omgruppera sekretessbestämmelserna i 24 § utgående från om en bestämmelse innehåller ett skaderekvisit eller inte. Också formuleringen av skaderekvisitet bör utredas, menar grundlagsutskottet.

Förvaltningsutskottet anser att många faktorer spelar in vid bedömningen av systematiken i regleringen av sekretessbelagda handlingar. De viktigaste är 1) systematikens överskådlighet, 2) betydelsen för den praktiska myndighetsverksamheten, 3) styrningen av tolkningen och 4) realiseringsmöjligheterna.

Enligt motiveringen till propositionen har sekretessbestämmelserna så vitt möjligt grupperats enligt skyddsintresse. Grupperingen av sekretessbestämmelserna enligt sekretessintresse beror uttryckligen på offentlighetsprincipen. Sekretess är ett undantag från den allmänna principen och omfattningen av sekretessen fastställs utifrån behovet av skydd för vart och ett intresse i olika situationer. Enligt uppgifter till utskottet mot-

svarar den föreslagna systematiken allmän lagstiftningspraxis i andra länder där offentlighetsprincipen tillämpas. Sak- och intressegrunden påverkar även på ett mer allmänt plan systematiken i lagstiftningen.

Förvaltningsutskottet påpekar att definitionen på sekretessens omfattning är en fråga om bestämmelsens form. Skaderekvisiten innehåller principer avsedda att styra myndigheterna när de tar ställning till sekretessfrågan. Sättet att definiera sekretessens omfattning är sålunda inte nödvändigtvis en lämplig grund att bygga systematiken i lagen på, eftersom sekretessens omfattning inte ger bestämmelserna någon innehållslig samstämmighet.

En omgruppering av sekretessbestämmelserna kan i detta fall leda till att lagen inte fungerar i praktiken, om den materiella kopplingen mellan skyddsbestämmelserna för intressen av samma eller likartat slag försvinner. När bestämmelserna tillämpas i praktiken uppkommer alltid frågan om en punkt som innehåller ett visst sekretesskriterium gäller den aktuella handlingen eller inte. Flera punkter avser samma skyddsintresse. Om dessa bestämmelser splittras upp till exempel på olika paragrafer eller i något annat hänseende, uppstår det sannolikt problem för dem som tillämpar dem i praktiken.

Förvaltningsutskottet påpekar att huvudprincipen är att myndighetshandlingarna är offentliga. Principen uttrycks i 10 § 2 mom. regeringsformen och 1 § i den föreslagna allmänna lagen. Offentlighetsprincipen som utgångspunkt för tillträde till myndighetshandlingar leder i sig till att sekretessbestämmelserna alltid utgör ett undantag från huvudprincipen. Av detta följer enligt de normala reglerna för lagtolkning att bestämmelserna skall tolkas snävt.

Bestämmelsen att offentlighet är huvudregeln och begränsning av rätten till information skall tillämpas bara i absolut nödvändiga och noggrant avgränsade fall ingår i och förstärks av 1, 10 och 17 §.

På grundval av det ovanstående anser utskottet att det åtminstone inte i detta sammanhang är motiverat att göra ändringar i regeringens förslag till systematik i sekretessreglerna. Utskottet hänvisar dessutom till vad som sågs om 17 §.

*3 punkten (brottsanmälningar, förundersöknings- och åtalshandlingar).* Utskottet föreslår att samma definition på förundersökningsmyndigheter tillämpas i denna punkt som i 4 punkten och att ordet tullen därför stryks i början av punkten.

Utskottet föreslår att uttrycket ”stämplas utan grund” ersätts med uttrycket ”utan vägande skäl vållar en part i ärendet skada eller lidande”. Formuleringen stämmer då bättre överens med de föreslagna nya bestämmelserna om ärekränkning (RP 239/1997 rd). Motsvarande ändring föreslås också senare i texten i 24 § 1 mom. 6 och 15 punkten. Eftersom presumtionen i 3 och 15 punkten är sekretess, avviker formuleringen i bestämmelserna från 6 punkten, där presumtionen är offentlighet.

Enligt 6 § 1 mom. 1 punkten blir en brottsmisstänkts namn offentligt när åtalsprövningen har avslutats. Skaderekvisitet avsett att skydda en brottsmisstänkt skyddar sålunda inte den misstänktes identitet när målet har överfört till domstolen. Utskottet föreslår därför att 3 punkten ändras genom att skaderekvisitet nämns tidigare.

Orden ”syytteen harkintaa” i den finska texten föreslås bli ersatta med ordet ”syyteharkintaa”. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Utskottet föreslår att 3 punkten skall ändras på det sätt som också lagutskottet föreslår i sitt utlåtande. Härigenom skyddar det inte bara den brottsmisstänkte utan också andra berörda parter, så som brottsoffret.

*5 punkten (polisens taktiska och tekniska metoder och planer).* Utskottet föreslår att punkten kompletteras så att den också skyddar taktiska planer för att upprätthålla den allmänna säkerheten. Också gränsbevakningsväsendets, tullverkets och fångvårdsmyndigheternas motsvarande planer bör nämnas i punkten. Enligt förslaget skall punkten därtill skydda upprätthållandet av ordning i straffanstalter.

*6 punkten (handlingar som avser en klagan).* I punkten, som gäller sekretessbelagda handlingar som avser en klagan, är det fråga om sekretess på viss tid, varigenom tillgången till handlingen senareläggs. Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen ändras genom att uttrycket ”stämplas utan grund” ersätts med uttrycket ”vara ägnat

att åsamka en part i ärendet skada eller lidande”, som bättre motsvarar de nya föreslagna bestämmelserna om ärekränkning. Med uttrycket ”utan vägande skäl” avses såväl en uppenbart grundlös klagan och behovet att behandla frågor av ett viktigt samhällsintresse som att olika intressen måste vägas sinsemellan. Härigenom kan hänsyn tas till den aktuella situationen och exempelvis till om ärendet gäller någon som utövar betydande offentlig makt.

Utskottet föreslår en ändring i fråga om vem punkten gäller. Enligt förslaget skall punkten ändras så att den överensstämmer med 3 punkten, och i bestämmelsen skall därför berörda parter nämnas i stället för den som klagan gäller. Härigenom kan till exempel eventuella negativa följder för den klagande beaktas när ställning tas till om uppgifter skall lämnas ut eller inte innan ärendet har avgjorts. Detta skulle motsvara de högsta laglighetsövervakarnas praktiska behov och skulle inte innebära någon större utvidgning av sekretessen, eftersom punkten endast avser en tidsmässigt begränsad sekretess och skaderekvisitet är inskrivet i form av en offentlighetspresumtion.

*7 punkten (skyddsarrangemang).* Utskottet föreslår att ordet ”konstruktioner” tas in i punkten bland annat med tanke på brandsäkerheten.

*8 punkten (befolkningsskydd, utredning av olyckor m.m.).* Lagutskottet har föreslagit att skaderekvisitet i 26 punkten gällande skydd för offret och offrets närstående skall lindras i syfte att underlätta myndigheternas utredningar och andra uppdrag. Förvaltningsutskottet föreslår att 8 punkten omformuleras på motsvarande sätt.

*11 punkten (finans-, penning-, valuta- och inkomstpolitiken).* Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att endast penning- och valutapolitiska åtgärder och beslut kan vara sekretessbelagda, däremot inte finans- och inkomstpolitiska beslut och åtgärder. Vidare anser utskottet att formuleringen i slutet av punkten måste stramas åt till exempel genom att det bestäms att endast ett avsevärt försvärande berättigar till sekretess.

Utskottet föreslår därför att 11 punkten ändras. Det intresse som skall skyddas i punkten är stats- och samhällsekonomin. Enligt utskottets

förslag till motivering får endast beslut och åtgärder som gäller penning- och valutapolitiken sekretessbeläggas enligt punkten.

Inom Europeiska centralbankssystemet (ECBS) tillämpas en omfattande skyldighet att iaktta sekretess och den påverkar också de nationella centralbankerna. I de medlemsstater som deltar i valutasamarbetet överförs behörigheten i penning- och valutakurspolitiken på gemenskapen. Enligt artikel 38 i stadgan för Europeiska centralbanken får ledamöter av ECB och de nationella centralbankerna och ECB:s och de nationella centralbankernas personal inte avslöja uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt artikel 38.2 omfattas också andra än ECB och de nationella centralbankerna samt deras personal av EG:s sekretessregler, om de har tillgång till uppgifter som enligt gemenskapslagstiftningen omfattas av sekretess. Enligt den arbetsordning som fastställts av ECB:s råd skall ECB:s handlingar vara sekretessbelagda, om inte rådet beslutar något annat.

Enligt förvaltningsutskottets förslag skall också handlingar som innehåller uppgifter om beredningen av finans- och inkomstpolitiken vara sekretessbelagda i den omfattning skaderekvisitet förutsätter. Frågan gäller alltså beredningshandlingar. Finans- och inkomstpolitiska beslut kan däremot inte vara sekretessbelagda enligt punkten. Exempel på handlingar som uppsatts för beredning av finans- och inkomstpolitiken är dokument som arbetsmarknadens parter lämnat till finansministeriet eller till en av statsrådet tillsatt utredningsman i samband med förhandlingar om en inkomstpolitisk helhetslösning. Arbetsmarknadens parter är inte skyldiga att lämna ut uppgifter om sina förhandlingar till utomstående. Också den kommunala sektorn kan lämna konfidentiellt material till dem som förhandlar om till exempel delar i budgetpropositionen som gäller den kommunala ekonomin. Statens möjlighet att medverka till samhällsekonomiskt och statsekonomiskt lyckade lösningar skulle minska avsevärt, om alla handlingar som lämnats och uppsatts för beredningen skulle bli offentliga när en lösning har nåtts.

I utskottets formulering har skaderekvisitet

vidare kompletterats på ett sätt som gör att därav omedelbart framgår att uppgifter som lämnats av till exempel parterna i inkomstpolitiska förhandlingar är skyddade. Enligt förslaget skall sekretess iaktas i fråga om dessa handlingar, om det strider mot statens intresse som förhandlingspart att uppgifter lämnas ut ur dem eller äventyrar syftena med besluten eller åtgärderna eller annars avsevärt försvårar finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiken.

Skötseln av finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiken kan avsevärt försvåras av att uppgifter ur beredningshandlingarna lämnas ut, framför allt då en åtgärd som varit under övervägande under beredningen inte vidtas. Frågan bör dock då för det första gälla finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiska medel som med beaktande av skaderekvisitet är av faktisk betydelse för finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiken. För det andra måste offentliggörandet av uppgifterna kunna hindra eller avsevärt försvåra de styreffekter och andra konsekvenser som annars kunde uppnås med dessa medel.

Lagens 6 § 1 mom. 4 punkt slår fast när ministeriernas budgetförslag blir offentliga. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till sekretessbestämmelserna. Punkt 11 kunde härigenom bli tillämplig också på ministeriernas budgetförslag till finansministeriet. Utskottet betonar emellertid att ministeriernas budgetförslag till finansministeriet endast i ytterst exceptionella fall innehåller uppgifter som kan leda till konsekvenser enligt skaderekvisitet i 11 punkten. Vidare poängterar utskottet att lagens allmänna premisser och de föreslagna tolkningsprinciperna i 17 § bör beaktas, när ställning tas till utlämnande av uppgifter under den tid som ministeriernas budgetförslag enligt 6 § 1 mom. 4 punkten är offentliga enligt prövning. Med hänsyn till bland annat den nuvarande materiella informationen och strukturen i budgetförslaget som upprättas förvaltningsområdesvis anser utskottet att statens budget i praktiken bör vara offentlig beträffande enskilda ministerier och att uppgifterna bör vara tillgängliga så snart det enskilda ministeriet har undertecknat sitt förslag till finansministeriet till budget för det egna förvaltningsområdet. Det finns i själva verket inte längre några skäl att

iaktta principen om budgethemlighet i det finländska samhället.

I 11 punkten är presumptionen offentlighet. Utredningar i anslutning till beredningen av finans- och inkomstpolitiken, bakgrundsmaterialet och konsekvenskalkylerna är följaktligen i allmänhet offentliga. I de allra flesta fall finns det inte något behov att iaktta sekretess vid beredningen av besluten. Det kan dock förekomma situationer där en offentlig beredning kan ändra de berörda parternas beteende till exempel så att de försöker undvika konsekvenserna av ett beslut eller hindra syftet med beslutet.

*12 punkten (finans- och försäkringssystemens tillförlitlighet).* Grundlagsutskottet anser att det vore på sin plats att överväga om punkten bättre motsvarar sitt syfte med följande lydelse: ”interna utredningar som gjorts ... för att de myndigheter ... skall kunna utföra sina övervakningsuppgifter”.

Förvaltningsutskottet kan inte tillstyrka förslaget. Till exempel Finlands Banks uppgifter är mer än övervakningsuppgifter åtminstone enligt en snäv tolkning av begreppet, eftersom utredningar behövs också för att utvecklingen på finansmarknaden skall kunna förutspås. Utskottet föreslår emellertid att bestämmelsen preciseras så till vida att ordet ”lagfästa” införs före ordet ”uppgifter”.

Utredningarna kan inte heller definieras som ”interna”. De utförs ju i samarbete mellan flera myndigheter. Övervakningen och uppföljningen av finansmarknaden genomförs som ett led i Europeiska centralbankssystemet (ECBS).

*13 punkten (tryggande av marknadens funktionsduglighet och förtroende).* Punkten ansluter sig till 8 § i den föreslagna lagen. Bestämmelsernas syfte är att trygga marknadens förtroende. Till detta hör lika rätt att få uppgifter om faktorer som uppenbart kan påverka marknaden. Sekretessen är enligt punkten tidsbegränsad och ålägger tjänstemannen sekretess och förbud att utnyttja uppgifter som påverkar marknaden innan uppgifterna har blivit allmänt offentliga.

Utskottet föreslår att punkten preciseras genom att det i början av punkten tas in beskrivningar som preciserar handlingar i motsvarighet

till lagförslagets 8 § på det sätt som grundlagsutskottet föreslagit i sitt utlåtande. Skaderekvisitet har skrivits i form av en offentlighetspresumtion. Dessutom gäller den situation som avses i bestämmelsen en kortvarig sekretess, som är nödvändig för att förhindra att någon använder myndighetens uppgifter för egen vinning eller till nytta för någon annan genom att agera på marknaden innan uppgifterna är tillgängliga för alla andra.

*15 punkten (inspektion).* I punkten föreslås att skaderekvisitets del ”stämplas utan grund” ersätts med en formulering som bättre motsvarar lydelsen i de nya bestämmelserna om ärekränkning. I punkten nämns inte lidande, eftersom föremålet för inspektionen oftast är en juridisk person.

I punkten föreslås på samma sätt som i 3 och 6 punkten att parterna skall skyddas. Detta understryker den i motiveringen nämnda omständigheten att en person som gör en anmälan eller en begäran om utredning hos övervakningsmyndigheten angående något misstänkt missförhållande också kan skyddas. Ett tillräckligt skydd för förtroende är viktigt för att trygga övervakningsmyndigheternas möjligheter att få uppgifter.

*17 punkten (ett offentligt samfunds affärs- och yrkeshemlighet m.m.).* Förvaltningsutskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att lydelsen kompletteras så att skillnaden mellan den så kallade absoluta sekretessen och den sekretess som baserar sig på skaderekvisitet betonas.

*18 punkten (offentligt samfund som förhandlingspart).* Utskottet föreslår att begreppet ”de inkomstpolitiska förhandlingarna för lantbruket” ändras till ”förhandlingarna om jordbruksstöd”. I och med att Finland blev medlem i Europeiska unionen förs inte längre inkomstpolitiska förhandlingar för lantbruket.

*20 punkten (privat näringsverksamhet).* Förvaltningsutskottet föreslår en ändring av punkten så att skillnaden mellan affärs- och yrkeshemlighet och andra uppgifter om näringsverksamhet är så tydlig som möjligt. Detta motsvarar uppfattningen i grundlagsutskottets utlåtande.



21 punkten (*forskningsplaner osv.*). Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras för att skydda även uppdragsgivarens intressen. Som grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande utgör punkten inte något hinder för en sedvanlig behandling av en forskningsplan med forskarens samtycke i ett forskarsamhälle.

23 punkten (*uppgifter om ekonomisk ställning*). Grundlagsutskottet anser att det finns anledning att försöka avgränsa lydelsen i bestämmelsen eller ta in ett skaderekvisit i bestämmelsen.

Omfattningen av sekretessen beträffande uppgifter som beskriver den ekonomiska ställningen har enligt vad utskottet erfarit utretts under lagberedningen. Det konstaterade då att en precisering i det här sammanhanget inte kan fås till stånd med hjälp av skaderekvisitet, eftersom olägenheten inte kan beskrivas som en ekonomisk olägenhet. Intagande av skaderekvisitet enbart för den händelse att skyddet för integriteten äventyras förefaller inte heller att öka exaktheten, i synnerhet om man beaktar att lagstiftningen redan i övrigt anger vilken information om ekonomisk ställning som med tanke på utomståendes intressen eller omständigheter beträffande ägandet skall vara offentliga.

Till exempel enligt aktiebolagslagen (734/1978) och lagen om värdeandelssystemet (104/1990) är uppgifter om aktieägandet offentliga. Enligt 5 kap. 2 § värdepappersmarknadslagen (581/1996) är ägandet av aktier och optioner offentligt bland annat när värdepapperets ägare är medlem eller suppleant i styrelsen eller förvaltningsrådet, verkställande direktör eller dennes ställföreträdare för det samfund som emitterat värdepapperet. I handelsregistret finns uppgifter om företagets ledning och de som har rätt att teckna firma. Dessa uppgifter är tillgängliga för alla.

Utskottet konstaterar att 7 § matrikellagen (1010/1989) reglerar offentligheten för löneuppgifterna för de personer som omfattas av lagen. Matrikellagen är som speciallag primär i förhållande till en allmän lag. Nedan föreslår utskottet en ändring av matrikellagen för att alla löneuppgifter skall bli offentliga.

Uppgifter om beskattningen blir offentliga då beskattningen har slutförts. Sådana uppgifter är

enligt beskattningenslagens 80 § (1300/1991) uppgifter om den ordinarie beskattningen som gäller varje skattskyldigs beskattningsbara inkomst och förmögenhet samt bland annat uppgifter om de debiterade stats-, kommunal- och kyrkoskatterna offentliga. Närmare bestämmelser om offentliga uppgifter finns i beskattningsförordningens 44 § (1561/1993). Bestämmelserna gäller enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) till slutet av 1999. Såsom det framgår av motiveringen till propositionen har regeringen för avsikt att lämna en proposition med förslag till en speciallag om offentlighet för skatteuppgifter och utlämnande av skatteuppgifter efter att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har stiftats. Utskottet förutsätter att offentligheten för skatteuppgifter bibehålls oförändrad. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. (Utskottets förslag till uttalande.)

Utskottet anser att bestämmelsen kan preciseras genom att början av bestämmelsen ändras på följande sätt: ”handlingar som innehåller uppgifter om en persons årsinkomster och sammantagna förmögenhet eller inkomster och förmögenhet på grund av stöd eller förmån eller som annars beskriver personens ekonomiska ställning”. Denna formulering understyker det som nämns i motiveringen till propositionen, nämligen att alla inkomstuppgifter inte är sekretessbelagda utan att det är fråga om uppgifter som beskriver den ekonomiska ställningen i ett vidare perspektiv. Största delen — bortsett från beskattningen — av uppgifterna om en persons inkomster och ekonomiska förhållanden är tillgängliga i samband med behandlingen av förmåner och stöd. Uppgifter som är tillgängliga i anslutning till sådana ärenden skall hållas hemliga, eftersom ärendet i regel är sekretessbelagt i likhet med frågor om sjukförsäkring och utkomststöd.

24 punkten (*handlingar som gäller flyktingar eller asylsökande*). Utskottet påpekar att 11 § lagen om utlänningsregistret (1270/1997) gäller sekretess för information och handlingar som erhållits i anslutning till övervakningen av utlänningsars inresa, vistelse, arbete och inresor och utresor, likaså i anknytning till uppdrag som gäller landets säkerhet. Dessa uppgifter och handlingar

skall hållas hemliga, om detta föreskrivs i lag eller om det utfärdas bestämmelser om detta med stöd av lagen eller om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter inte medför skada eller olägenhet för Finlands internationella relationer, det internationella samarbetet eller sökanden eller närstående till sökanden.

Enligt propositionen skall 65 § i utlänningslagen (378/1991) upphävas (fjärde lagförslaget, 1 § 30 punkten). Genom denna ändring avskaffas inkonsekvensen mellan utlänningslagen och 11 § lagen om utlänningsregistret. Enligt 65 § utlänningslagen skall uppgifter som kommit fram vid behandlingen av ett ärende som gäller asyl, flyktingskap som upphör eller tagande i förvar av en asylsökande, utöver vad som i övrigt stadgas om sekretess, hållas hemliga, om det kan äventyra den asylsökandes eller en närstående persons säkerhet att uppgiften offentliggörs.

Utlänningslagens 65 § innehåller alltså en sekretessbestämmelse som baserar sig på en offentlighetspresumtion, medan sekretessbestämmelsen om motsvarande uppgifter och handlingar i 11 § lagen om utlänningsregistret har skrivits i form av en sekretesspresumtion. Således är 11 § i lagen om utlänningsregistret en specialbestämmelse i förhållande till 24 punkten i den allmänna lagen. Lagrummet behövs för att skydda bland annat uppgifter om asylsökande och flyktingar som innehas av andra myndigheter. Innehållet i och behovet att ha kvar 11 § lagen om utlänningsregistret kan bedömas särskilt sedan lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har stiftats. Utskottet hänvisar här till sitt påpekande ovan i detaljmotiveringen till 23 §. Utskottet anser att det är nödvändigt att den nuvarande servicenivån i utlänningsärenden kan bibehållas utan hinder av sekretessbestämmelserna i fråga om uppgifternas offentlighet inklusive möjligheten att få information om behandlingsfaserna i ett enskilt ärende.

Sekretessbestämmelserna utgör inte något hinder för att uppgifter lämnas ut per telefon bara myndigheten kontrollerar personens identitet. Detta kan ske på många sätt till exempel med hjälp av kundnummer, återuppringning eller genom att man känner kunden. Utskottet anser att myndigheterna bör vidareutveckla ovan näm-

da förfaranden för att säkra nivån på kundservicen.

*26 punkten (känsliga uppgifter i brottmål m.m.).* Förvaltningsutskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att lydelsen kompletteras så att skillnaden mellan den absoluta sekretessen och den sekretess som baserar sig på skaderekvisitet framhävs. Med hänvisning till lagutskottets utlåtande föreslår utskottet att det till slutet av punkten fogas en bisats om att uppgifter om brottsoffer får lämnas ut oberoende av konsekvenserna för anhöriga, förutsatt att det är nödvändigt för utförandet av ett myndighetsuppdrag. Sålunda kan till exempel fotografier på offer lämnas ut till offentligheten i brottsutredande syfte.

*28 punkten (förvaltningsmyndigheternas uppgifter om brott).* Utskottet föreslår att punkten kompletteras så att den i tillräcklig utsträckning skyddar uppgifter i datasystemet med information om fångar. Utöver de dömda skall i punkten också de som har häktats eller annars berövats friheten nämnas.

*31 punkten (sekretessbelagd kontaktinformation).* Utskottet föreslår en teknisk ändring i formuleringen.

*32 punkten (personliga förhållanden osv.).* Utskottet föreslår på basis av grundlagsutskottets utlåtande en omformulering av 32 punkten. Avsikten är att säkra att uppgifter om en persons deltagande i bildandet eller registreringen av ett parti eller bildandet av en valmansförening skall vara offentliga. I lagen om ändring av föreningslagen (503/1989) föreslår utskottet en ändring som i alla situationer tryggar offentligheten för uppgifter om funktionärer i föreningar som antecknats i föreningsregistret.

Enligt förslaget nämns först sekretessbelagda handlingar och därefter undantag som gäller handlingar med uppgifter om förtroendeuppdrag och motsvarande uppgifter. Uppgifter om personliga förhållanden har i det nya förslaget preciserats genom att i bestämmelsen nämns deltagande i föreningsverksamhet och fritidsaktiviteter. Däremot skall uppgifter om förtroendeuppdrag i föreningar vara offentliga på basis av

specialbestämmelsen i denna punkt och preciseringar som föreslås i föreningslagen.

Enligt huvudregeln är handlingar med uppgifter om en persons politiska övertygelse eller åsikter som uttalats i privatlivet, en persons levnads sätt, deltagande i föreningsverksamhet eller uppgifter om fritidssysselsättningar eller familjeliv eller andra därmed jämförbara personliga förhållanden sekretessbelagda.

Enligt utskottets förslag gäller sekretessen inte handlingar med uppgifter om politiska eller andra förtroendeuppdrag eller kandidatur för ett sådant uppdrag eller en persons deltagande i bildandet eller registreringen av ett politiskt parti eller bildandet av en valmansförening för val. Uppgifter om andra än politiska förtroendeuppdrag skall sålunda vara offentliga. En precisering är nödvändig av den anledningen att en proposition med förslag till personuppgiftslag (RP 96/1998 rd; FvUB 26/1998 rd) har lämnats till riksdagen sedan denna proposition lämnades till riksdagen. I den föreslagna personuppgiftslagen beaktar inte definitionen av personuppgift längre att en uppgift har någonting med en persons offentliga uppdrag att göra.

Som utskottet föreslår ovan i 5 § bör samma reglering som ingår i 24 § 2 mom. i propositionen tas in i 5 §. Förvaltningsutskottet föreslår att en bestämmelse tas in i 24 § 2 mom. som hänvisar till 17 §. Enligt förslaget skall myndigheterna vid tillämpningen av bestämmelserna i 24 § 1 mom. och andra bestämmelser i lag om sekretess för handlingar beakta bestämmelserna i 17 §. På detta sätt görs myndigheterna redan i paragrafen uppmärksamma på lagens allmänna utgångspunkter och de bestämmelser som påverkar myndigheternas prövning.

Om en tjänsteman vägrar att lämna ut en uppgift om en handling på grund av att uppgiften anses vara sekretessbelagd enligt 24 §, skall ett sådant avgörande enligt 14 § 3 mom. motiveras. Dessutom skall den som begär uppgifter upplysas om att frågan om möjligheten att få uppgifter kan lämnas till den aktuella myndigheten för avgörande. Skyldigheten att motivera gäller också myndighetens avgöranden. Utskottet understryker betydelsen av att en vägran faktiskt motiveras på behörigt sätt. Myndigheten skall nämna

den lagfästa grunden och de faktiska omständigheterna kring sekretessbestämmelsen, till exempel en tillämpning av skaderekvisitet i bestämmelsen i strid med offentlighetsprincipen som enligt grundlagen är huvudregeln.

25 §. *Anteckning om sekretess och klassificering.* Grundlagsutskottet påpekar att det av anteckningen om sekretess bör framgå såväl till vilka delar handlingen är sekretessbelagd som vad sekretessen grundar sig på. Därför bör ordet ”eller” i 25 § 1 mom. ändras till ”och”. Den av grundlagsutskottet föreslagna lydelsen har intagits i 25 § 1 mom.

Uttrycket ”till vilka delar” i andra meningen i 1 mom. i propositionen gäller särskilt situationer där särskilda delar i en handling konkret kan pekas ut till och med efter en längre tid. Det kan vara fråga om en bilaga till handlingen eller ett stycke i texten. Därför kan man naturligtvis skriva ut den bestämmelse som sekretessen grundar sig på. När sekretessen grundar sig på en bestämmelse som innehåller ett skaderekvisit är situationen en annan. Sekretesstiden kan vara förhållandevis kort, varför det inte alltid är ändamålsenligt att peka ut de sekretessbelagda delarna i en handling. Sådana anteckningar kan tvärtom leda till för omfattande sekretess, eftersom den som handlägger en anhållan, kanske en längre tid efter det att anteckningen gjordes, inte gör den noggranna läsesbedömning som avses i lagen. Därför föreslår förvaltningsutskottet att i 1 mom. skall beaktas de situationer där sekretessen baserar sig på en bestämmelse som innehåller ett skaderekvisit. Detta med tanke på lagens funktion och i syfte att säkerställa att en anhållan bedöms enligt situationen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att en anteckning kan göras så att den endast visar vilken bestämmelse sekretessen baserar sig på, om sekretessen baserar sig på en bestämmelse med skaderekvisit.

Förvaltningsutskottet föreslår också ett tillägg i 1 mom. Passusen föreskriver att en anteckning om sekretess skall göras i en sekretessbelagd handling som överlämnas till en part. Skyldigheten att göra en anteckning skall enligt förvaltningsutskottet gälla situationer där en part ges en handling som på grund av någon annans intresse eller på grund av allmänintresset skall hållas

hemlig. Om sekretessen grundar sig på behovet av skydd för vederbörande, skall det inte vara obligatoriskt att göra en anteckning. På detta sätt undviker man onödiga anteckningar, eftersom en part själv har rätt att besluta om han lämnar uppgifter om sig själv till utomstående.

### *7 kap. Undantag från och upphörande av sekretess*

*27 §. Utlämnande av uppgifter ur en handling som överförs till ett arkiv.* Grundlagsutskottet hänvisar i sitt utlåtande till 13 § 3 mom. regeringsformen och anser att bestämmelserna i 27 och 28 § bör specificeras så att utgångspunkten för reglerna är att uppgifter får lämnas ut för forskningsändamål.

Förvaltningsutskottet föreslår ett tillägg till 27 § 1 mom., som går ut på att myndigheterna när de tar ställning till om uppgifter kan lämnas ut skall se till att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas. Syftet med tillägget är att betona att de enda situationer där uppgifter inte behöver lämnas ut är sådana där det helt uppenbart inte är fråga om att tillgodose den vetenskapliga forskningens frihet.

*28 §. Tillstånd av en myndighet att ta del av en sekretessbelagd handling.* Utskottet föreslår samma ändring i 28 § 1 mom. som i 27 § 1 mom. När en myndighet överväger att bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling skall den se till att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas.

*31 §. Upphörande av sekretess i fråga om en myndighetshandling.* Utskottet föreslår i 2 mom. en bestämmelse om hur den tidpunkt då sekretessen i fråga om en handling upphör i situationer där det inte finns uppgift om att eller när den person handlingen gäller har dött. Enligt förslaget skall tidsfristen för sekretessen vara 100 år.

### *8 kap. Särskilda bestämmelser*

*33 §. Ändringssökande.* Utskottet påpekar att huvudprincipen i förvaltningsprocesslagen (586/1996) är att besvär får anföras över både positiva och negativa förvaltningsbeslut. Om besvärskämbud skall uttryckligen bestämmas i lag. Eftersom det också kan ligga i någons intresse att besvara sig över ett positivt beslut är det skäl att bredda

paragrafen. I enlighet härmed föreslår utskottet att rätten att söka ändring inte begränsas enbart till beslut som inneburit en vägran att lämna ut uppgifter ur handlingar.

Propositionen utgår från att det är fråga om ett förvaltningsärende när det första beslutet skall fattas om att uppgifter skall lämnas ut ur en handling. Följaktligen tillämpas förvaltningsprocesslagen. När den nya lagstiftningen har trätt i kraft kommer det att vara särskilt viktigt med en enhetlig rättspraxis. Uppkomsten av en sådan hindras dock om det finns omotiverat många olika vägar att söka ändring.

Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen preciseras bland annat med anledning av grundlagsutskottets och lagutskottets utlåtanden och att paragrafen anger en besvärsväg för alla situationer. Vidare föreslår förvaltningsutskottet att ändring i beslut som gäller en parts begäran att i anslutning till en rättegång få uppgifter ur en handling skall sökas på samma sätt som när det gäller beslut i själva huvudsaken.

I den föreslagna allmänna lagen definieras också sådana organ som myndigheter som 7 § förvaltningsprocesslagen inte gäller. Förvaltningsutskottet föreslår att 33 § 1 mom. ändras så att ändring i beslut av andra än i 7 § förvaltningsprocesslagen avsedda myndigheter huvudsakligen skall sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. Om det är fråga om en myndighet med lokal eller regional behörighet får ändring sökas hos den behöriga förvaltningsdomstolen. I enlighet härmed skall besvär över till exempel beslut av Folkpensionsanstaltens direktions anföras hos högsta förvaltningsdomstolen och besvär över beslut av en av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer hos förvaltningsdomstolen.

Om en part begär uppgifter ur en handling i samband med en rättegång och ändring söks i domstolens beslut om utlämnande av uppgifterna, skall enligt förvaltningsutskottets förslag till 2 mom. samma ordning iaktas som när ändring söks i domstolens beslut i det ärende som begäran hänför sig till. Syftet med ändringen är att hindra att ändringssökandet differentieras i situationer där en part begär information i anknötning till en pågående rättegång. Om information begärs utanför rättegången, följs besvärss-

vägen i 1 mom. Också lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984) tillämpas på besvärsrätten. Enligt den får ändring i beslut om rätten att ta del av uppgifter endast sökas i samband med huvudsaken.

**35 §. Straffbestämmelser.** Förvaltningsutskottet föreslår att hänvisningen i 35 § 1 mom. skall göras direkt till 40 kap. 5 § strafflagen, eftersom 40 kap. 6 § upphävs i det sjätte lagförslaget. I början av 2 mom. föreslås preciseringen ”enligt 1 mom. ...”.

**37 §. Ikraftträdande.** Utskottet har ovan föreslagit att 14 § 4 mom. ändras så att en uppgift ur en offentlig handling skall lämnas ut så fort som möjligt, dock senast inom två veckor från det att myndigheten har fått begäran om utlämnande av handlingen. Därutöver har utskottet föreslagit att 14 § 4 mom. ändras så att maximitiden i fall som är omfattande och lämnar rum för tolkning kan vara längre än vanligt, dock högst en månad i stället för de två månader som föreslås i propositionen.

Ovan har i detaljmotiveringen till 14 § dessutom behandlats de problem som anknyter till ikraftträdandet av 14 § 4 mom. i dess nya form. Förvaltningsutskottet föreslår därför ett nytt 2 mom. i 37 § i lagförslaget så att bestämmelserna i 14 § 4 mom. om tidsfrister, inom vilka en uppgift ur en offentlig handling senast skall utlämnas dock tillämpas från och med den 1 januari 2003. Fram till dess iakttas i stället för den tidsfrist på två veckor som föreskrivs i 14 § 4 mom. en tidsfrist på en månad och i stället för en tidsfrist på en månad en tidsfrist på två månader.

Grundlagsutskottet tar upp tidtabellerna för det föreliggande förslaget och revideringen av grundlagen och konstaterar att det är absolut nödvändigt att kunna följa lagen om allmänna handlingars offentlighet så länge som den nuvarande riksdagsordningen är i kraft.

Enligt 28 § i den gällande lagen om allmänna handlingars offentlighet skall lagen tillämpas ”på riksdagens handlingar endast så vitt den icke står i strid med vad i riksdagsordningen är stadgat”. Eftersom det inte finns någon anledning att rubba det rådande sakläget innan grundlagsreformen trätt i kraft, föreslår förvaltningsutskottet

att 37 § 2 mom. i propositionen ändras så att 28 § i den lag som skall upphävas fortfarande tillämpas på riksdagens handlingar fram till dess att grundlagen trätt i kraft. Till följd av det föreslagna nya 2 mom. i 37 § blir det sagda momentet 3 mom. i lagförslaget.

**38 §. Övergångsbestämmelse.** Enligt 38 § i propositionen skall de förteckningar och beskrivningar som avses i lagens 18 § 1 mom. 1 och 2 punkt uppgöras inom ett år efter lagens ikraftträdande. I paragrafen föreslås dessutom att de datasystem som har tagits i bruk före den föreslagna lagens ikraftträdande skall skyddas, och de säkerhetsåtgärder som behövs för skyddet, integriteten och kvaliteten av de uppgifter som ingår i dem genomförs inom fem år efter lagens ikraftträdande, om inte en senare tidpunkt bestäms genom förordning.

Utskottet anser att tidsfristen på fem år i den andra meningen i 38 § är för lång och föreslår därför att den förkortas till tre år. Därutöver föreslår utskottet att en längre tidsfrist inte skall kunna införas genom förordning.

## **2. Lag om ändring av 18 och 37 § personregisterlagen**

Eftersom riksdagen har godkänt förslaget till ny personregisterlag, föreslår utskottet att det andra lagförslaget förkastas (RP 96/1998 rd och FvUB 26/1998 rd).

## **4. Lag om upphävande av vissa sekretessbestämmelser**

**1 § 2 punkten.** Utskottet föreslår att 1 § 2 punkten i förslaget till lag om upphävande av 13 § patientskadlagen (585/1986) ändras, eftersom paragrafen har ändrats genom lagen om ändring av patientskadlagen (879/1998). Lagen träder i kraft den 1 maj 1999.

Utskottet föreslår att följande punkter i 1 § i förslaget till lag om upphävande av vissa sekretessbestämmelser stryks, eftersom de lagar som avser dem har upphävts:

**1 § 4 punkten.** Lagen om konsumentverket (110/1990) har upphävts genom lagen om Konsumentverket (1056/1998), som inte inbegriper en

motsvarande sekretessbestämmelse. Den nya lagen har trätt i kraft från början av 1999.

*1 § 11 punkten.* Lagen om Statsgaranticentralen (111/1989), 13 §. Lagen har upphävts genom lagen om arrangemang i anslutning till grundandet av statens specialfinansieringsbolag (442/1998).

*1 § 15 punkten.* Lagen om Finlands Bank (719/1997), 36 §. Lagen har upphävts genom lagen om Finlands Bank (214/1998), som inte inbegriper motsvarande sekretessbestämmelser.

*1 § 37 punkten.* Övningsskolelagen (143/1985), 21 §. Lagen har upphävts genom lagen om grundläggande utbildning (628/1998), som trädde i kraft i början av 1999.

## **5. Lag om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång**

Enligt 16 § regeringsformen är offentlighet vid rättegång en grundläggande rättighet. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång skall tryggas i lag. Offentlighetsintresset vid rättegång kan anses vara synnerligen viktigt.

På grund av att propositionen är så omfattande har det inte varit möjligt att i beredningsskedet i tillräcklig grad sätta sig in i de bestämmelser som gäller offentlighet vid rättegång, framhåller utskottet utifrån erhållen utredning. Bestämmelserna om offentlighet vid rättegång bör utredas separat och helt skrivas om på basis av utredningen. I det sammanhanget bör de många problemområden som aktualiserats i lagutskottets utlåtande utredas separat.

*5 b §. Behandlingen av vissa sekretessbelagda handlingar vid en rättegång.* Merparten av domstolens beslut är avgöranden och därför föreslås det att begreppet ”avgörande” används i stället för begreppet ”beslut” i bestämmelsen.

Enligt den formulering som utskottet föreslagit kan uppgifter, som enligt 24 § 1 mom. 24—27, 29, 30 och 32 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ingår i sekretessbelagda handlingar eller därmed jämförbara uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag, muntligen eller med hjälpmedel företes vid en offentlig förhandling och tas in i ett offent-

ligt avgörande endast i den utsträckning det är nödvändigt för att handlägga målet och motivera avgörandet. Förslaget innebär att domstolarna har en mera omfattande prövningsrätt än i lagförslaget i propositionen när det gäller vilka annars sekretessbelagda handlingar och uppgifter som kan behandlas i en offentlig session och tas med i ett offentligt domstolsavgörande.

Vid bedömning av behovet av en offentlig handläggning av sekretessbelagda handlingar och uppgifter kan uppgifternas art samt särdragen i vart och ett fall beaktas. Även bestämmelserna i artiklarna 6 och 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990) har betydelse.

I paragrafen nämns inte 24 § 1 mom. 30 punkten i den allmänna lagen. Punkten skyddar bland annat uppgifter som anknyter till elevvård och provprestationer. Sådana uppgifter kan i vissa fall komma upp till behandling i en domstol men det finns ingen anledning att betrakta dem som helt offentliga. Förvaltningsutskottet föreslår därför att förteckningen i paragrafen kompletteras med en hänvisning till 1 mom. 30 punkten.

I paragrafen nämns inte heller 24 § 1 mom. 31 punkten i den allmänna lagen som skyddar hemliga telefonnummer och adressuppgifter. Skyddet för dessa uppgifter upphör om de företes i en offentlig rättegång eller tas med i ett offentligt avgörande. Utskottet föreslår därför att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., som förbud mot att de i 31 punkten avsedda sekretessbelagda uppgifterna företes i en offentlig rättegång eller i ett offentligt avgörande, om det inte finns särskilt vägande skäl för det.

*9 §. Rättegångsmaterialets offentlighet.* Förhållandet mellan å ena sidan sekretesskyldigheten, som direkt framgår av lagen (9 § 1 mom.), och andra sidan en sekretessbestämmelse som ges separat (9 § 2 mom.) kan skapa förvirring i domstolarna. Även om förslaget inte ändrar situationen på denna punkt, är förvaltningsutskottet berett att utifrån lagutskottets behandling tillstyrka en ändring av 9 § 2 mom. som ingår i den gällande lagen men inte i propositionen.

Offentlighet vid rättegång är en viktig princip. Individens rätt till integritetsskydd och rätt till

rättegång utan att omständigheter som hör till privatlivet blir offentliga är också en viktig princip som hör hemma i en rättsstat.

När det gäller att lösa spänningen mellan offentligheten och privatlivet kan man i domstolsverksamheten tillmäta den omständigheten en viss betydelse i vilken roll och i vilken typ av ärende handlingarna om en person har getts en domstol eller upprättats i en domstol.

Förvaltningsutskottet föreslår att vissa sekretessbestämmelser som gäller skyddet för privatlivet skall tillämpas direkt på domstolens handlingar också utan sekretessbestämmelse från domstolen. Domstolen ges dock prövningsrätt så att den på grund av ett allmänt intresse i ärendet kan besluta lämna ut en uppgift som enligt bestämmelserna är sekretessbelagd.

Sekretessbestämmelser som direkt inverkar på de handlingar som lämnas ut till domstolar är bestämmelser om känsliga uppgifter som anknyter till målsägandes privatliv, sinnesundersökningar, personutredning och utredning av lämplighet för att utföra samhällstjänst, psykologiska tester och personundersökningar, elevhandlingar samt adressuppgifter som av säkerhetsskäl skall skyddas. Den allmänna lagens 24 § 1 mom. 24, 25 och 32 punkten tillämpas på handlingar som lämnats ut till domstolen endast till de delar som det inte är fråga om den åtalade. Sekretessskyldigheten beträffande uppgifter som berör den åtalades hälsotillstånd gäller däremot också i domstolen.

## 8. Lag om ändring av matrikellagen

*1 §. Lagens tillämpningsområde.* Utskottet föreslår att ordet "kommunalförbund" i 1 § 2 mom. i lagförslaget ersätts med ordet "samkommun".

*7 §. Hemlighållande samt utlämnande av uppgifter om straff och om personlig avlöning.* Utskottet föreslår att orden "en tjänsteman" i början av 7 § 1 mom. i lagförslaget stryks, eftersom bestämmelsen också skall kunna tillämpas på uppgifter som berör straff som ådömts arbetstagare.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det inte omfattar motiveringen till propositionen när det gäller grunderna för att sekretessbelägga löneuppgifterna för personer som arbe-

tar inom den offentliga förvaltningen och att uppgifterna därför bör vara offentliga. Utskottet anser att kopplingen mellan löneuppgifter och skyddet för integriteten inte är så stark att 10 § 2 mom. regeringsformen skulle innebära ett berättigande att sekretessbelägga dessa uppgifter. Förutsättningen för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är enligt utskottet således att 7 § i lagen ändras.

Förvaltningsutskottet anser också med hänsyn till sitt eget kompetensområde samt med tanke på uppgifternas offentlighet och av politiska skäl att 7 § 1 mom. i lagen ändras. Utskottet föreslår därför att uppgifter om den del av lönen till en tjänsteman, tjänsteinnehavare eller arbetstagare som bestäms på grundval av hans individuella arbetsinsats eller annars bestäms personligt och uppgifter om löneklass eller lön enligt kvalifikationsgrund eller om någon annan del av lönen samt om den totala avlöningen är offentliga. Utskottet finner det vara på sin plats att löneuppgifterna för alla dem som omfattas av tillämpningsområdet för matrikellagen är offentliga i sin helhet.

*10 §.* Utskottet föreslår att paragrafen upphävs till följd av de ändringar som utskottet gjort i 7 § samt med hänsyn till 24 § 1 mom. 28 punkten i den föreslagna lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

*11 §.* Paragrafen föreslås bli upphävd. Straffbestämmelsen är onödig eftersom utskottet har föreslagit att bestämmelsen i 10 § om tystnadsplikt skall upphävas. En liknande hänvisningsbestämmelse ingår i den föreslagna lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

## 10. Lag om ändring av 10 § lagen om anordnande av förmyndarskap i vissa fall

Med hänvisning till lagutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att lagförslaget förkastas.

## 23. Lag om ändring av 18 kap. 7 § lagen om försäkringsbolag

Eftersom liknande bestämmelser som i lagförslaget har beaktats i samband med behandlingen av propositionen med förslag till lag om Försäk-

ringsinspektionen och till vissa lagar som har samband med den (RP 163/1998 rd, RSv 202/1998), föreslår förvaltningsutskottet att lagförslaget förkastas.

#### **24. Lag om ändring av 72 och 79 § lagen om utländska försäkringsbolag**

Med hänvisning till det som sägs i anslutning till lagförslag 23 föreslår utskottet att lagförslaget förkastas.

#### **25. Lag om ändring av 134 § lagen om pensionsstiftelser**

Med hänvisning till det som sägs i anslutning till lagförslag 23 föreslår utskottet att lagförslaget förkastas.

#### **26. Lag om ändring av 167 § lagen om försäkringskassor**

Med hänvisning till det som sägs i anslutning till lagförslag 23 föreslår utskottet att lagförslaget förkastas.

#### **38. Lag om ändring av 60 § lagen om republikens presidents kansli**

I lagförslaget heter det att angående tystnadsplikt i fråga om ärenden och handlingar som handläggs av republikens president och kansliet gäller lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, om inte något annat besluts av republikens president för att värna om nödvändig sekretess med tanke på utövningen av presidentämbetet.

### ***Utskottets ändringsförslag***

#### **1.**

## **Lag**

### **om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—3 §  
(Som i RP)

4 §

Myndigheterna

Med *myndigheter* avses i denna lag  
(1—7 punkten som i RP)

Utskottet anser det naturligt och viktigt att offentlighetsprincipen i Finland iakttas i så stor utsträckning som möjligt i fråga om handlingar och ärenden som avses i lagförslaget.

#### **71. Lag om ändring av 47 § föreningslagen**

Definitionen om personuppgifter i den föreslagna personuppgiftslagen (RP 96/1998 rd och FvUB 26/1998 rd) är mera heltäckande än i den gällande personregisterlagen (471/1987). Därför föreslår förvaltningsutskottet att i föreningslagen skall konstateras att uppgifter som antecknats i föreningsregistret är offentliga. Hänvisningen till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet skall särskilt gälla bestämmelser om förfarandet vid lämnande av uppgifter och sättet att lämna uppgifter.

#### ***Förslag till beslut***

På grundval av det ovanstående föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

*att lagförslagen 3, 6, 7, 9, 11—22, 27—70 och 72—79 godkänns utan ändringar,*

*att lagförslagen 2, 10, 23, 24, 25 och 26 förkastas och*

*att lagförslagen 1, 4, 5, 8 och 71 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).*



8) nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, (*utesl.*) förrättningsmän och revisorer i kommuner och samkommuner samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en myndighet som avses i 1, 2 eller 7 punkten har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift.

Vad som sägs om en myndighet gäller även sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. *Om offentlighet för evangelisk-lutherska kyrkans handlingar bestäms särskilt.*

## 5 §

*Myndighetshandling*

(1 och 2 mom. som i RP)

Med de undantag som föreskrivs i 5 mom. betraktas inte som myndighetshandlingar

(1—3 punkten som i RP)

4) handlingar som har inkommit till (*utesl.*) en myndighet med anledning av en uppgift som utförs för en enskilds räkning *eller som upprättats för utförande av uppgiften,*

(5 punkten som i RP)

På en handling som har upprättats för förhandlingar, kontakter eller något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar inom en myndighet samt mellan myndigheter och enskilda eller sammanslutningar som verkar för myndighetens räkning tillämpas lagen endast om handlingen innehåller sådana uppgifter att den enligt arkivlagstiftningen skall överföras till ett arkiv. Om en handling dock överförs till ett arkiv, kan myndigheten bestämma att den får lämnas ut endast med myndighetens tillstånd. (*Utesl.*)

*Vad som bestäms om en handlingss sekretess i 24 § eller i någon annan lag gäller även handlingar som avses i 3 mom. 2 punkten och 4 mom. (Nytt 5 mom.)*

## 2 kap.

**Tidpunkten för när en handling blir offentlig**

## 6 §

*Tidpunkten för när en handling som upprättats av en myndighet blir offentlig*

Om det inte i denna lag eller i någon annan lag föreskrivs något om en handlingss offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den, blir en handling som har upprättats av en myndighet offentlig enligt följande:

1) en anteckning i ett diarium eller någon annan fortlöpande förteckning, när den har införts, om det inte är fråga om anteckningar om misstänkta i en åklagares diarium, vilka blir offentliga först då stämningssökan rörande den misstänkte *eller åklagarens stämning* har undertecknats eller *på därmed jämförligt sätt blivit bekräftad eller när allmänna åklagaren har beslutat låta bli att väcka åtal eller när ärendet avskrivits,*

(2—9 punkten som i RP)

(2 och 3 mom. som i RP)

## 7 och 8 §

(Som i RP)

## 3 kap.

**Rätt att ta del av en handling**

## 9 §

*Rätt att ta del av en offentlig handling*

(1 mom. som i RP)

Utlämnande av uppgifter ur en handling som enligt 6 och 7 § inte ännu är offentlig beror på myndighetens prövning. *Vid prövningen skall hänsyn tas till det som bestäms i 17 §.*

## 10 §

(Som i RP)

## 11 §

*En parts rätt att ta del av en handling*

(1 mom. som i RP)

En part, hans ombud eller biträde har inte den i 1 mom. avsedda rätten

(1 punkten som i RP)

2) när det är fråga om en handling som har företetts eller upprättats i samband med en förundersökning eller polisundersökning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter i handlingen lämnas ut,

(3—6 punkten som i RP)

7) när det är fråga om sekretessbelagda adress-, telefon- och andra motsvarande kontaktuppgifter som hänför sig till ett vittne, *en målsägande eller en part* eller till någon som har gjort polisanmälan, en anmälan som avses i 40 § barnskyddslagen (683/1983) eller någon annan därmed jämförbar anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder, om utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för ett vittne, *en målsägande eller en part* eller för den som gjort anmälan.

(3 och 4 mom. som i RP)

12 §  
(Som i RP)

4 kap.

#### Utlämnande av uppgifter ur en handling

13 §  
(Som i RP)

14 §

#### *Beslut om att en handling lämnas ut*

(1—3 mom. som i RP)

Ett ärende som avses i denna paragraf skall behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling skall ges *så snart som möjligt*, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har fått en begäran om att få ta del av handlingen. *Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller någon därmed jämförlig omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större insatser än normalt för att behandla och avgöra ärendet, skall ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad* efter att myndigheten har fått en begäran om att få ta del av handlingen.

15 §  
(Som i RP)

16 §

#### *Hur en handling skall lämnas ut*

(1 och 2 mom. som i RP)

Personuppgifter ur en myndighets personregister får, om inte annat särskilt bestäms i lag, lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form endast om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter (*utesl.*) För direkt marknadsföring och för gallup- och marknadsundersökningar får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta.

5 kap.

#### **Myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling samt en god informationshantering**

17 §

#### *Beaktande av rätten till information vid beslutsfattande*

När en myndighet fattar beslut i enlighet med denna lag och även i övrigt utför sina uppgifter, skall den se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte, med hänsyn till 1 och 3 §, begränsas utan *saklig anledning och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som skall skyddas* och att de som begär information bemöts jämlikt.

*Vid tillämpningen av bestämmelserna om handlingssekretess skall dessutom beaktas om sekretessskyldigheten för en handling är oberoende av konsekvenserna i fallet i fråga av att handlingen lämnas ut (sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvisit) eller om offentligheten är beroende av de menliga konsekvenserna av att handlingen lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtionen) eller förutsätter offentlighet att det uppenbarligen inte leder till skadliga konsekvenser om uppgiften lämnas ut (sekretess-*

*bestämmelse baserad på sekretesspresumtionen).*  
(Nytt 2 mom.)

## 18 §

*God informationshantering*

(1 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om de åtgärder som behövs för att uppfylla förpliktelserna enligt 1 mom. utfärdas genom förordning. *Närmare föreskrifter om en domstols och en åklagares diarium utfärdas dock av justitieministeriet.* Genom förordning kan statsrådet ges rätt att utfärda närmare bestämmelser och anvisningar om de tekniska krav på datasäkerhetsåtgärder och förfaranden som skall iakttas när handlingar, datasystem och uppgifterna i dem skall skyddas, när integriteten i och kvaliteten på uppgifterna skall säkerställas och uppgifter skall överföras genom förmedling av datanät samt om den klassificering, som skall iakttas när kravnivån bestäms, av handlingar och datasystem och uppgifterna i dem inom statsförvaltningen.

(3 mom. som i RP)

## 19 och 20 §

(Som i RP)

## 21 §

*Sammanställning av datamaterial på begäran*

(Som i RP)

## 6 kap.

**Skyldighet att iaktta sekretess**

## 22 och 23 §

(Som i RP)

## 24 §

*Secretessbelagda myndighetshandlingar*

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

(1 och 2 punkten som i RP)

3) anmälan om brott till polisen (*utesl.*) eller

någon annan förundersökningsmyndighet, en allmän åklagare eller en kontroll- och övervakningsmyndighet samt handlingar som har mottagits eller uppgjorts för en förundersökning eller åtalsprövning samt stämningens ansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde *eller allmänna åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet lämnats därhän, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar en part i ärendet skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984) (utesl.),*

(4 punkten som i RP)

5) handlingar som innehåller uppgifter om polisens, *gränsbevakningsväsendets och tullverkets samt fängvårdsmyndigheternas* taktiska och tekniska metoder och planer, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra förebyggande och utredning av brott eller upprätthållandet av *allmän ordning och säkerhet eller ordningen vid en straffanstalt,*

6) handlingar som avser en klagan, innan ärendet har avgjorts, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle försvåra ärendets utredning eller *utan vägande skäl vara ägnat att åsamka en part i ärendet skada eller lidande,*

7) handlingar som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, *konstruktioner* samt data- och kommunikationssystem, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dessa inte äventyrar skyddsarrangemangens syfte,

8) handlingar som gäller beredskap för olyckor eller undantagsförhållanden, befolkningsskydd eller utredning av olyckor, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle skada eller äventyra säkerheten, befolkningsskyddet eller beredskapen inför undantagsförhållanden, orsaka skada för utredningen av en olycka eller kränka olycksoffers rättigheter, minnet av olycksoffer eller olycksoffers närstående, *föresatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag,*

(9 och 10 punkten som i RP)

11) handlingar som innehåller uppgifter om (*utesl.*) penning- och valutapolitiska beslut eller åtgärder eller beredning av dessa eller uppgifter om beredning av finans- och inkomstpolitiken eller utredning av behovet av finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiska beslut eller åtgärder, om utlämnande av uppgifter ur dessa skulle strida mot statens intressen som förhandlingspart eller äventyra syftet med besluten eller åtgärderna eller i övrigt avsevärt försvåra skötseln av finans-, inkomst-, penning- och valutapolitiken,

12) utredningar som gjorts för att de myndigheter som övervakar finansmarknaden och försäkringsverksamheten samt ansvarar för finansmarknadens och försäkringsväsendets funktionsduglighet skall kunna utföra sina lagfästa uppgifter och innehåller uppgifter om marknadens funktionsduglighet samt om finansinstitut, försäkrings- och pensionsanstalter eller deras kunder, om utlämnandet av uppgifter ur utredningarna skulle orsaka skada eller förfång för finans- eller försäkringssystemets tillförlitlighet och funktionsduglighet,

13) statistik som beskriver samhällsekonomin utveckling, ekonomisk-politiska initiativ och åtgärdsplaner samt andra sådana handlingar som innehåller uppgifter som uppenbart kan påverka kapital- och finansmarknaden, innan uppgifterna har offentliggjorts allmänt på det sätt som avses i 8 §,

(14 punkten som i RP)

15) handlingar som innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl vara ägnat att åsamka en part i ärendet skada,

(16 och 17 punkten som i RP)

18) handlingar som innehåller uppgifter som staten, kommuner eller något annat offentligt samfund har sammanställt eller mottagit i egenskap av arbetsmarknadsparter eller part i en arbetskonflikt, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle strida mot det offentliga samfundets intressen som arbetsgivare samt handlingar som innehåller uppgifter som repre-

sentanter för staten har sammanställt eller mottagit inför förhandlingarna om jordbruksstöd, om utlämnande av uppgifter ur dessa skulle strida mot statens intressen som förhandlingspart,

(19 punkten som i RP)

20) handlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet samt handlingar som innehåller någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa,

21) handlingar som gäller planering av eller basmaterial för lärdomsprov eller vetenskaplig forskning eller handlingar som gäller teknologiskt eller något annat utvecklingsarbete eller bedömning av sådant arbete, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte orsakar lärdomsprovet, forskningen eller utvecklingsarbetet eller ett utnyttjande av dessa eller en saklig bedömning av dessa skada eller medför besvär för forskaren eller uppdragsgivaren för forskningen eller utvecklingsarbetet,

(22 punkten som i RP)

23) handlingar som innehåller uppgifter om en persons årsinkomster eller totala förmögenhet eller inkomster och förmögenhet som ligger till grund för en förmån eller handlingar som annars beskriver hans ekonomiska ställning, dock så att en begäran om utsökning, utmätningmannens beslut och förrättningsprotokoll är offentliga med undantag för protokoll över en utsökningsutredning,

(24 och 25 punkten som i RP)

26) handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål samt handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret

eller offrets närstående, *förutsatt att utlämnandet av uppgiften inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag,*

(27 punkten som i RP)

28) en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, *en häktad eller en person som annars berövats friheten,* om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter inte äventyrar hans framtida utkomst, möjligheter att anpassa sig i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften,

(29—31 punkten som i RP)

32) handlingar som innehåller uppgifter om den politiska övertygelsen hos en person (*utesl.*) eller uppgifter om åsikter som har uttalats privat eller uppgifter om någons levnadssätt, *deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförliga personliga förhållanden, dock så att handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller grundandet av en valmansförening för val, är offentliga.*

*Vid tillämpningen av 1 mom. och andra lagfästa bestämmelser om handlingssekretess bör hänsyn tas till det som sägs i 17 §. (Nytt 2 mom.)*

## 25 §

### *Anteckning om sekretess och klassificering*

Anteckning om sekretess skall göras i en sekretessbelagd myndighetshandling, *som ges ut till en part och som skall vara sekretessbelagd på grund av en annan parts eller allmänt intresse. Anteckningen får göras också på andra sekretessbelagda handlingar.* Av anteckningen bör framgå till vilka delar handlingen är sekretessbelagd och vad sekretessen grundar sig på. *Om sekretessen grundar sig på en bestämmelse innehållande ett skaderekvisit, får anteckningen dock göras så att bara den bestämmelse som sekretessen grundar sig på framgår.*

(2 mom. som i RP)

## 7 kap.

### **Undantag från och upphörande av sekretess**

26 §  
(Som i RP)

27 §

*Utlämnande av uppgifter ur en handling som överförs till ett arkiv*

Uppgifter ur en sekretessbelagd myndighetshandling som har överförts till ett arkiv i den ordning som föreskrivs i arkivlagen får lämnas ut för forskning eller något annat godtagbart ändamål, om inte den myndighet som har överfört handlingen har bestämt något annat. *Prövningen av om uppgifter skall utlämnas skall utgå från att den vetenskapliga forskningens frihet garanteras.*

(2 mom. som i RP)

28 §

*Tillstånd av en myndighet att ta del av en sekretessbelagd handling*

Om inte något annat föreskrivs genom lag, kan en myndighet i enskilda fall bevilja tillstånd att ta del av en sekretessbelagd handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- och utredningsarbete som en myndighet utför, om det är uppenbart att de intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut. *Prövningen av om tillstånd skall beviljas skall utgå från att den vetenskapliga forskningens frihet garanteras.* Om uppgifter har lämnats ut till en myndighet med samtycke av den vars intressen sekretessplikten är avsedd att skydda, får tillstånd inte beviljas i strid med de villkor för användning och utlämnande som uppställts i samtycket. Om tillståndet avser ett flertal myndighetshandlingar och myndigheterna i fråga är underställda samma ministerium, fattar ministeriet beslut om beviljande av tillstånd efter att vid behov ha hört myndigheterna.

(2 mom. som i RP)

29 och 30 §  
(Som i RP)

31 §

*Upphörande av sekretess i fråga om en myndighetshandling*

(1 mom. som i RP)

En myndighetshandling är sekretessbelagd i 25 år, om inte något annat föreskrivs eller förordnas. För en handling som är sekretessbelagd för skyddande av privatlivet enligt 24 § 1 mom. 24—32 punkten eller en handling som på motsvarande grunder är sekretessbelagd enligt någon annan lag gäller sekretess i 50 år räknat från den dag den som handlingen gäller avled *eller, om uppgift om detta inte föreligger, 100 år.*

(3 och 4 mom. som i RP)

32 §

(Som i RP)

8 kap.

**Särskilda bestämmelser**

33 §

*Ändringsökande*

Ändring i ett myndighetsbeslut som avses i denna lag (*utesl.*) får sökas genom besvär så som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996), *om inte annat följer av 2 mom. Beslut av någon annan myndighet än en sådan som avses i 7 § förvaltningsprocesslagen får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.* Besvär över ett beslut som har fattats av *en myndighet med lokala eller regionala befogenheter eller av en inrättning, en sammanslutning, en stiftelse eller en enskild som enligt 4 § 1 mom. 8 punkten och 4 § 2 mom. utför ett offentligt uppdrag anføres dock hos den behöriga förvaltningsdomstol som avses i 12 § förvaltningsprocesslagen.*

*Om en part ber om att få uppgifter ur en handling i anknytning till en anhängig rättegång, får domstolens avgörande med anledning av begäran överklagas i samma ordning som ändring söks i det ärende begäran ansluter sig till. Angående rätten att söka ändring gäller dessutom vad som bestäms i lagen om offentlighet vid rättegång. (Nytt 2 mom.)*

34 §

(Som i RP)

35 §

*Straffbestämmelser*

Till straff för brott mot skyldigheten att iakttä handlingssekretess enligt 22 § och mot tystnadsplikt samt förbudet att utnyttja uppgifter enligt 23 § skall dömas enligt 40 kap. 5 § strafflagen om gärningen inte utgör brott enligt 38 kap. 1 och 2 § strafflagen eller strängare straff för gärningen inte föreskrivs i någon annan lag.

Som brott mot tystnadsplikten *enligt 1 mom.* betraktas även en gärning som strider mot den förbindelse som avses i 27 § samt den föreskrift som avses i 28 § 2 mom.

36 §

(Som i RP)

37 §

*Ikraftträdande*

(1 mom. som i RP)

*Bestämmelserna i 14 § 4 mom. om den tid inom vilken uppgifter ur en offentlig handling senast skall lämnas ut tillämpas dock först från och med den 1 januari 2003. Fram till dess skall ett ärende som avses i 14 § behandlas utan dröjsmål och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut så snabbt som möjligt med iakttagande av en tidsfrist på en månad i stället för de två veckor som föreskrivs i 14 § 4 mom. och på två månader i stället för en månad. (Nytt 2 mom.)*

Genom denna lag upphävs lagen den 9 februari 1951 om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) jämte ändringar. Den lag som skall upphävas tillämpas dock så länge riksdagsordningen är i kraft på riksdagens handlingar på det sätt som bestäms i 28 § i den lag som skall upphävas. Om upphävande av sekretessbestämmelser som ingår i andra lagar föreskrivs särskilt. (3 mom. som 2 mom. i RP)

(4 och 5 mom. som 3 och 4 mom. i RP)

## 38 §

*Övergångsbestämmelse*

De förteckningar och beskrivningar som avses i 18 § 1 mom. 1 och 2 punkten skall uppgöras inom ett år efter lagens ikraftträdande. Datasystem

stem som har tagits i bruk före lagens ikraftträdande skall skyddas och de åtgärder som krävs för att säkerställa skydd, integritet och kvalitet för uppgifterna i dem skall vidtas i enlighet med denna lag inom *tre* år efter lagens ikraftträdande, (*utesl.*).

## 4.

**Lag****om upphävande av vissa sekretessbestämmelser**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §  
Genom denna lag upphävs  
(1 punkten som i RP)  
2) i patientskadelagen av den 25 juli 1986 (585/1986) 13 §, sådan den lyder (*utesl.*) i lag 879/1998,  
(3 punkten som i RP)  
(4 punkten *utesl.*)  
(4—9 punkten som punkt 5—10 i RP)  
(11 punkten *utesl.*)

(10—12 punkten som punkt 12—14 i RP)  
(15 punkten *utesl.*)  
(13—33 punkten som punkt 16—36 i RP)  
(37 punkten *utesl.*)  
(34—60 punkten som punkt 38—64 i RP)

2 §  
(Som i RP)

## 5.

**Lag****om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/1984) 2 § och 9 § 1 och 2 mom., av dessa lagrum 2 § sådan den lyder i lag 404/1995 och 9 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1254/1988, samt

*fogas* till lagen en ny 5 b § som följer:

2 §  
(Som i RP)

5 b §

*Behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång*

Sådana uppgifter som enligt 24 § 1 mom. 24—27, 29, 30 eller 32 punkten lagen om offentlighet

i myndigheternas verksamhet ( / ) ingår i sekretessbelagda handlingar eller därmed jämförbara uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag kan muntligen framföras eller med hjälpmedel företes vid en offentlig förhandling och tas in i ett offentligt *avgörande* endast i den utsträckning det är *behövligt* för att handlägga målet och motivera *avgörandet*.

*Sekretessbelagda uppgifter enligt 24 § 1 mom.*

31 punkten i nämnda lag får inte behandlas vid offentliga sammanträden eller tas in i ett offentligt avgörande, om det inte finns särskilt vägande skäl för det. (Nytt 2 mom.)

9 §

Rättegångsmaterialets offentlighet

(1 mom. som i RP)

Om den muntliga förhandlingen med stöd av 4 eller 5 § helt eller delvis har skett inom stängda dörrar eller om där företetts sekretessbelagda handlingar eller föremål eller yppats omständighet om vilken tystnadsplikt har stadgats, kan domstolen besluta att rättegångsmaterialet med undantag av tillämpade lagrum och domslutet till behövliga delar skall hållas hemligt viss tid, dock högst 40 år från det utslaget gavs. Till domstol ingivna handlingar, som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom.

26, 27, 29, 30 och 31 punkten lagen om offentlighet vid myndigheternas verksamhet eller motsvarande handlingar enligt någon annan lag, samt till domstol ingivna handlingar, som är sekretessbelagda enligt 24, 25 och 32 punkten i nämnda paragraf eller motsvarande handlingar enligt någon annan lag och som gäller en målsägande eller en utomstående i ett brottmål eller en part eller en utomstående i ett tvistemål eller ett förvaltningsprocessärende eller som innehåller uppgifter om en persons hälsotillstånd, skall hållas hemliga även utan ett domstolsbeslut, om inte domstolen på grund av ett tungt vägande allmänt intresse i anknytning till ärendet beslutar annat. (Nytt 2 mom.)

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

8.

Lag

om ändring av matrikellagen

I enlighet med riksdagens beslut **upphävs** i matrikellagen av den 24 november 1989 (1010/1989) 10 och 11 §, av dessa lagrum 11 § sådan den lyder i lag 633/1995, samt ändras (utesl.) 1 § 2 mom. samt 6, 7 och 9 § som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Vad som bestäms i 6—9 § i denna lag tillämpas även på riksdagens tjänstemän, Finlands Banks tjänstemän och övriga anställda samt tjänsteinnehavare och arbetstagare vid kommuner och samkommuner. Vad som bestäms i lagens 4 § 2 och 3 mom. och i 5 § iakttas i tillämpliga delar vid inhämtande, registrering och användning av uppgifter om nämnda tjänstemän och andra anställda.

6 §

(Som i RP)

7 §

Offentlighet i fråga om uppgifter om straff och avlöning

Uppgifter om ådömda straff (utesl.) är sekretessbelagda. Uppgifter om den del av en tjänstemans, en tjänsteinnehavares eller en arbetstagares lön som bestäms på grundval av hans individuella arbetsinsats eller annars bestäms personligt, om löneklassen eller lönen enligt kvalifikationsgrupp eller om någon eventuell annan del av lönen samt om den totala avlöningen är offentliga.

(1 mom. 1 och 2 punkten utesl.)

En sekretessbelagd uppgift får lämnas ut endast

(1—3 punkten som i RP)



(4 punkten *utesl.*)  
 (4 och 5 punkten som 5 och 6 punkten i RP)  
 (3 mom. *utesl.*)

Ikraftträdelsebestämmelsen  
 (Som i RP)

9 §  
 (Som i RP)

71.

## Lag

### om ändring av 47 § föreningslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
 ändras i föreningslagen av den 26 maj 1989 (503/1989) 47 § 2 mom. som följer:

47 §  
*Myndigheter*

därtill hörande handlingarna i enlighet med lagen  
 om offentlighet i myndigheternas verksamhet  
 ( / ).

Föreningsregistret jämte därtill hörande  
 handlingar är offentligt. *Var och en har rätt att få  
 utdrag och intyg från föreningsregistret och de*

Ikraftträdelsebestämmelsen  
 (Som i RP)

#### Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen noga ger akt på om målen för reformen uppnås samt hur den nya lagstiftningen tillämpas och fungerar samt lämnar riksdagen en detaljerad redogörelse om reformkomplexet senast under 2003.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att de bestämmelser som tryggar åklagarnas rätt att få information har satts i kraft när offentlighetslagstiftningen träder i kraft.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att uppgifterna om den beskattningsbara inkomsten och förmögenheten för varje skattskyldig vid den ordinarie beskattningen samt om bland annat debiterad stats-, kommunal- och kyrkoskatt även i framtiden skall vara offentliga samt dessutom att restriktivitet också i övrigt iakttas när det gäller att ta in bestämmelser om sekretess för myndighetsuppgifter i speciallagstiftning.

Helsingfors den 11 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Kaarina Dromberg /saml  
medl. Ulla Juurola /sd  
Timo Järvilahti /cent  
Reijo Kallio /sd  
Toimi Kankaanniemi /fkf  
Juha Karpio /saml  
Valto Koski /sd

Osmo Kurola /saml  
Pehr Löf /sv  
Hannes Manninen /cent  
Jukka Mikkola /sd  
Tuija Pohjola /sd  
Iivo Polvi /vänst  
Veijo Puhjo /vgr.

## 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 vägt 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 samhällslik 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 hänför sig 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 hänför 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 borgen 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 föreslagena 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 samhällsekonomins 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 lärdomsprov 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 förtroendeuppdrag. 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 enskild 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 besvaren 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 avhjälps.

*Det femte lagförslaget* 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 vördsamt 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).

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/1998 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 23 april 1998 regeringens 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 lagutskottet skall avge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, lagstiftningsrådet Asko Välimaa och överdirektör Markku Salminen, justitieministeriet
- överinspektör Kari Pastuhov, inrikesministeriet
- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- kanslichef Ilkka Rautio och äldre justitieombudsmannasekreterare Tatu Leppänen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitierådet Kari Kitunen, högsta domstolen
- förvaltningsrådet Timo Silenti, högsta förvaltningsdomstolen
- hovrättsrådet Juhani Palmu, Vasa hovrätt
- tingsdomare Markku Leskinen, Tammerfors tingsrätt

- försäkringsöverdomare Lea Kärhä, försäkringsdomstolen
- länsrättsdomare Ritva Routio, Nylands länsrätt
- statsåklagare Christer Lundström, riksåklagarämbetet
- dataombudsmannen Reijo Aarnio, Dataombudsmannens byrå
- kriminalinspektör Tiina Nevanperä, central-kriminalpolisen
- ordförande, advokaten Matti Wuori, Ihmisoi-keusjuristit ry
- advokaten Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- chefredaktör Timo Vuortama, Finlands Journalistförbund
- länsmannen, ledande häradsåklagare Mikko Pöyry, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- ordförande, ledande häradsåklagare Heikki Poukka, Suomen Syyttäjähdistys ry
- redaktör Susanna Reinboth
- professor Olli Mäenpää.

#### *Samband med andra handlingar*

Lagutskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande till förvaltningsutskottet om propositionen (GrUU 43/1998 rd).

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagstiftningen om offentlighet och sekretess i fråga om myndigheternas handlingar skall revideras i sin helhet. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet kommer att ersätta 1951 års lag om allmänna handlingars offentlighet.

Syftet med propositionen är att öka öppenheten i myndighetsverksamheten, stärka offentlighetsprincipen i samband med offentliga uppgifter, förbättra individens möjligheter att få uppgifter om ärenden som myndigheterna behandlar och därmed öka såväl de enskildas som samman slutningarnas möjligheter att delta i den offentliga debatten och påverka gemensamma ärenden.

Revideringen syftar till tydligare och enhetligare sekretessgrunder. Nya sekretessgrunder in-

förs bland annat för att skydda vittnen och möjliggöra olika säkerhetsarrangemang. Bestämmelserna om de vanligaste sekretessgrunderna kommer att tas in i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och de skall enligt huvudregeln tillämpas oberoende av hos vilken myndighet en viss handling finns. Därmed blir det möjligt att upphäva de bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som för närvarande ingår i över 120 olika lagar och förordningar.

I propositionen ingår även förslag till ändring av 77 lagar, bland dem lagen om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång.

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

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Lagutskottets utgångspunkter*

Enligt 16 § regeringsformen är offentligheten vid rättegångar en grundläggande rättighet. Enligt 2 mom. skall offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas i lag. Till garantierna för en rättvis rättegång hör också en parts rätt att bli hörd om handlingar som utgör grund för det beslut domstolen fattar i hans sak. Bakom bestämmelsen ligger bestämmelserna och förpliktelseerna i Europarådets människorättskonvention, som Finland har förbundit sig att följa.

Offentligheten anses vara ännu viktigare vid rättegångar än inom förvaltningen. Detta beror på att en offentlig och rättvis rättegång skyddar parterna mot hemlig rättskipning och i hög grad bidrar till att upprätthålla det allmänna förtroendet för domstolarna.

Den nu aktuella reformen av offentlighetslagstiftningen är av stor betydelse inte bara för förvaltningen utan också för domstolsverksamhe-

ten och lagskipningen. Propositionen saknar dock en allmän redogörelse för hur den nya lagstiftningen påverkar domstolsväsendets verksamhet.

Under 1990-talet har domstolsväsendet varit föremål för ytterst stora reformer. Arbetsmetoderna har undergått avsevärda förändringar. Inga åtgärder har dock vidtagits i fråga om offentlighetsbestämmelserna, vilket har lett till praktiska tolkningsproblem.

Med anledning av ovanstående har lagutskottet i sin behandling av frågan koncentrerat sig på att granska de föreslagna bestämmelserna med tonvikten lagd på kraven på offentlighet vid rättegångarna. Utskottet begärde och fick en föredragningspromemoria om frågan från justitieministeriet som utgångspunkt för behandlingen. Eftersom promemorian innehåller information som kompletterar propositionen och som kan vara till hjälp vid tillämpningen av lagen, har den tagits in som bilaga till detta utlåtande.<sup>1</sup>

På grundval av erhållna uppgifter anser utskottet att det är motiverat att modernisera bestämmelserna om handlingarnas offentlighet. I

enlighet härmed bör kraven på offentlighet i myndigheternas verksamhet skrivas in i lag och merparten av sekretessbestämmelserna koncentreras i en och samma lag. Sedda ur lagskipnings-synpunkt är de föreslagna offentlighetsbestämmelserna dock sådana att ett flertal ändringar måste göras. Utskottet tillstyrker propositionen med följande anmärkningar.

*Förhållandet mellan lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och lagen om offentlighet vid rättegång*

*Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan den allmänna lagen)* gäller handlingarnas offentlighet. Huvudregeln finns i 1 §. Enligt den är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i denna eller i någon annan lag.

Eftersom offentligheten i myndigheternas och representativa organs verksamhet kan realiseras även i form av offentliga möten och sammanträden, ingår i 1 § 2 mom. i den allmänna lagen en hänvisning till den särskilda lagstiftningen om rätten att närvara vid bland annat domstolarnas sammanträden. Med denna hänvisning avses *lagen om offentlighet vid rättegång* från 1984. Avsikten med den var att harmonisera offentlighetslagstiftningen med Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

I allmänhet är det endast när behandlingen av ett ärende sker muntligt som *behandlingsoffentligheten* kan genomföras. Huvudregeln i lagstiftningen om offentlighet vid rättegång är att muntliga förhandlingar är offentliga. Domstolen skall dock förklara att förhandlingen sker inom stängda dörrar, om förhandlingens offentlighet kan äventyra statens yttre säkerhet eller försämra statens relationer till en annan stat eller ett internationellt samfund. Dessutom kan domstolen besluta att en muntlig förhandling helt eller delvis

skall ske utan att allmänheten är närvarande, då den behandlar till exempel sedlighetsbrott eller något annat brottmål som gäller en sådan omständighet i någons privatliv som är av synnerligen ömtålig natur eller familjerättsliga mål eller då någon under 18 år står åtalad för brott. Vidare kan domstolen besluta att muntlig förhandling till behövliga delar skall ske utan att allmänheten är närvarande, till exempel då en sekretessbelagd handling företes eller en omständighet yppas om vilken tystnadsplikt har stadgats. Dessa huvudregler beträffande offentligheten vid rättegångar berörs inte av den aktuella lagstiftningsreformen, utan de förblir oförändrade.

Enligt den allmänna lagen tillämpas däremot hänvisningsbestämmelsen i 9 § lagen om offentlighet vid rättegång i huvudsak på *domstolshandlingarnas offentlighet*.

Förhandlingens offentlighet och handlingarnas offentlighet är i praktiken sammankopplade genom att handlingar som behandlats offentligt vid en domstols sammanträde allmänt har ansetts bli offentliga enbart genom att de behandlats vid en rättegång. Om förhandlingen helt eller delvis har skett inom stängda dörrar och om där företetts en handling eller yppats en omständighet, om vilken tystnadsplikt har stadgats, kan domstolen dock med stöd av 9 § besluta att rättegångsmaterialet med undantag av tillämpade lagrum och domslutet skall hållas hemligt en viss tid.

I dessa bestämmelser föreslås nu betydande ändringar. Regeringen föreslår att i lagen om offentlighet vid rättegång skall tas in en ny 5 b § om behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång. I den nya paragrafen föreslås att sådana uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 24—27, 29 och 32 punkten i den allmänna lagen eller därmed jämförbara uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag kan företes vid en offentlig förhandling och tas in i ett offentligt beslut i den utsträckning det är nödvändigt för att handlägga målet och motivera beslutet. Av bestämmelsen följer att övriga förmåner som enligt 24 § är sekretessbelagda inte är sekretessbelagda vid en rättegång, vilket också framgår av motiveringen. Den nya 5 b § drar således en gräns mellan vilka sekretess-

<sup>1</sup> Promemorian har skickats som komplement till propositionen till alla som har hörts i saken för att användas som underlag vid behandlingen. I promemorian ingår en kompletterande redogörelse för nu gällande regler om domstolshandlingarnas och handlingens offentlighet, reformens omfattning och allmänna mål sedda ur domstolarnas synpunkt samt för förslagen av betydelse för domstolsverksamhetens offentlighet. Enligt promemorian skall domstolarnas förhandlingssekretess förbli oförändrad och vittnesskyddet och partsöffentligheten utökas.

belagda uppgifter som fritt kan behandlas i domstolarna och vilka handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter som förblir åtminstone delvis sekretessbelagda.

### *Hotet om krympande offentlighet*

De utfrågade sakkunniga ansåg att propositionen var behövlig och lagtekniskt klart uppdelad samt att paragraferna till största delen var väl skrivna. Samtidigt ansåg de att det nya skrivsättet gjorde propositionen svår att överblicka och tolkningsbar. Kontentan av de sakkunnigas allmänna intryck av propositionen var dock en framträdande oro över att offentligheten vid rättegångar löper risk att krympa drastiskt trots att syftet med propositionen är det motsatta.

I nu gällande, utspridda bestämmelser har skyddet för den personliga integriteten inte fått tillräcklig uppmärksamhet. Till följd av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har det blivit nödvändigt att komplettera lagstiftningen på detta område.

När lagstiftningen med en gång utökas med ett stort antal bestämmelser som preciserar skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och begränsar vissa handlingars offentlighet i syfte att skydda den personliga integriteten, ger detta oundvikligen ett intryck av en avsevärt minskad offentlighet.

Enligt utskottets uppfattning föreslås generellt sett inte någon ogrundad utvidgning av skyddet för den personliga integriteten. Huvudregeln att handlingarna skall vara offentliga är orubbad. Sekretessbestämmelserna får inte ges någon vid tolkning utan besluten skall fattas först när synpunkter för och emot vägts mot varandra i varje enskilt fall. Härigenom borde rättegångarnas offentlighet inte på något sätt bli naggad i kanterna. Inte heller de nya bestämmelserna tillåter till exempel att namnet på någon som dömts i ett brottmål sekretessbeläggs. Utskottet föreslår nedan ytterligare preciseringar för att framhäva huvudregeln och begränsa sekretessbestämmelserna.

### *Utvecklingen av offentligheten i domstolsverksamheten*

På grund av att propositionen är så omfattande

har det inte under beredningen varit möjligt att sätta sig in i bestämmelserna om rättegångarnas offentlighet i tillräckligt stor utsträckning. Flera frågor, som inte i detta sammanhang kan ges en definitiv lösning har kommit upp i utskottet. Bestämmelserna om offentlighet vid rättegångar bör därför utredas särskilt för sig och skrivas om utgående från utredningen. I sammanhanget bör då också särskilt klarläggas de nya problemområden som har kommit fram:

— Offentlighetsbestämmelserna om allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar avviker i viss mån från varandra, på grund av att förvaltningslagskipningen i allmänhet sker skriftligen och offentligheten därför tar sig uttryck i handlingsoffentlighet i förvaltningsdomstolar i högre grad än i allmänna domstolar. Utskottet är inte tillräckligt insatt i saken för att kunna bedöma om ett gemensamt eller separat regelverk vore bäst för dessa domstolar.

— Förvaltningsdomstolarnas rätt att få information är inte för närvarande tillräckligt väl ordnad.

— En av garantierna för domstolarnas oavhängighet består av domarnas förhandlingssekretess. Den bygger i dag på domareden i 1 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt dagens uppfattning är detta inte en tillräcklig rättsgrund, utan förhandlingssekretessen bör regleras i lag.

— Bestämmelserna om åklagarnas och domstolarnas diarier finns i olika lagar. Då åtalet och den därav följande rättegången är olika faser i samma skeende, kan det vara motiverat att också bestämmelserna om åklagarnas diarium ingår i den särskilda lagstiftningen om rättegångar och lagskipning.

### *Tryggande av åklagarens rätt till information*

Vid utskottsbehandlingen har det visat sig att också åklagarens rätt till information är bristfälligt ordnad. För åklagarna gäller det oftast att den myndighet som anmodas att lämna information har rätt men inte skyldighet att lämna de begärda uppgifterna. Sådana bestämmelser är inte tillräckliga med hänsyn till åklagarens arbete. Det internationella samarbetet för att utreda brott och döma ut straff kräver å sin sida att finländska åklagare i sin tur kan lämna behövliga

uppgifter till utlandet. Kompletterande bestämmelser behövs samtidigt som offentlighetslagstiftningen träder i kraft. Eftersom det inte är lämpligt att införliva dem i det nu aktuella övergripande projektet, anför *utskottet*

*att förvaltningsutskottet bör förutsätta att regeringen ser till att bestämmelser som tryggar åklagarnas rätt till information har satts i kraft när offentlighetslagstiftningen träder i kraft.*

Med hänsyn till detta kunde det vara lämpligt att offentlighetslagstiftningen träder i kraft först i slutet av 1999.

### *Vissa berörda lagar*

Utöver lagförslag 1 och 5 som behandlats ovan innehåller propositionen även andra förslag till lagar inom lagutskottets behörighetsområde. Utskottet konstaterar att det inte har några anmärkningar med anledning av lagförslag 6 och 34—36.

Utskottet konstaterar vidare att den lag som ligger till grund för lagförslag 10 upphävs den 1 december 1999 till följd av revideringen av förmynderskapslagstiftningen (RP 146/1998 rd — LaUB 20/1998 rd).

### *Detaljmotivering*

#### **1. Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

##### **6 § Tidpunkten för när en handling som upprättats av en myndighet blir offentlig**

*Allmänt.* I 1 mom. fastställs tidpunkten då handlingar som är offentliga med stöd av andra bestämmelser blir offentliga. Bestämmelsen definierar således inte handlingarnas offentlighet i sig, utan bestämmelserna är subsidiära i förhållande till sekretessbestämmelserna och andra särskilda bestämmelser som begränsar rätten till information.

*6,1 § 1 punkten.* I punkten ingår en särskild bestämmelse om tidpunkten då anteckningar i en åklagares diarium blir offentliga.

Bestämmelserna om åklagarnas diarium har visat sig kräva justering på vissa punkter:

— Åklagarnas diarium håller på att överföras till ett nytt datasystem, där åklagaren inte undertecknar stämningsansökan. Bestämmelsen bör därför preciseras så att någon annan bekräftelse av handlingen jämställs med en underskrift.

— Uttrycket ”beslut om åtalseftergift har fattats” är svepande och lämnar därför rum för tolkning. Bestämmelsen måste göras mera heltäckande genom att där särskilt nämns att allmänna åklagaren beslutar om åtalseftergift och att ärendet avskrivs. Så formulerad omfattar bestämmelsen alla åklagarbeslut som de facto innebär att åtal inte väcks.

— Stämningar kan enligt reglerna om straffprocessförfarandet utfärdas på två sätt, antingen genom att åklagaren lämnar en stämningsansökan till domstolen eller genom att han själv utfärdar en stämning. Båda alternativen måste ingå i bestämmelsen.

Utskottet godkänner utgångspunkten att tidpunkten för när en diarieanteckning blir offentlig inte påverkas av i vilken ordning ett åtal väcks. Tidpunkten för när en anteckning blir offentlig bör också vara entydig. Den kan inte få bli beroende av någon obestämd faktor, såsom delgivningen av en stämning.

I det nya diariet antecknas i regel även målsäganden. För utskottet har därför föreslagits att en bestämmelse om skydd för målsägandens identitet motsvarande den som ingår i 2 § 2 mom. i förslaget till lag om offentlighet vid rättegång skall tas in i paragrafen. Med anledning av detta framhåller utskottet följande. Bestämmelserna om åklagarnas diarium och domstolarnas diarium finns i olika lagar och lagarna avviker skrivtekniskt sett från varandra. Ingressen till 6 § leder till att det föreslagna tillägget inte behövs. Det skulle inte heller vara möjligt att införa det där utan att systematiken i paragrafen skulle bli lidande. Vad åklagarnas diarium beträffar nås samma identitetsskydd genom tillämpning i förekommande fall av 24 § 1 mom. 26 punkten.

De sakkunniga har i sina utlåtanden även påpekat de tolkningssvårigheter som bestämmelsen för med sig för laglighetsövervakarnas diarieföring. När ett klagomål kommer in till laglighets-

övervakaren är det ofta inte lätt att säga om det är fråga om ett åtalsärende eller ett klagomål. Ett ärende som ser ut att vara ett åtalsyrkande eller en polisanmälan kan vara ogrundat, men ett ärende som vid första anblicken förefaller rätt harmlöst kan, när det undersöks närmare, visa sig vara allvarligt. Den ändringssökandes egen karakterisering av ärendet är slumpmässig. — Utskottet anser att problemet i detta skede bör lösas genom en smidig tillämpningspraxis. Ärendet skrivs in som ett åtalsärende eller ett klagomål beroende på ärendets innehåll på olika stadi-er av utredningen.

Utskottet föreslår att 6 § 1 mom. 1 punkten ändras som följer:

”1) en anteckning i ett diarium eller någon annan fortlöpande förteckning, när den har införts om det inte är fråga om anteckningar och misstänkta i en åklagares diarium vilka blir offentliga först då stämningsansökan rörande den misstänkte *eller åklagarens stämning* har undertecknats *eller bekräftats på ett motsvarande sätt eller då allmänna åklagaren har beslutat om åtal*seftergift eller då ärendet har avskrivits,”

6,1 § 7 och 8 punkten. I 1 mom. 7 punkten bestäms om när en domstols beslut och dom blir offentliga. I 8 punkten ingår en allmän bestämmelse om när ett myndighetsbeslut blir offentligt.

Motiveringen till paragrafen anger inte klart när en åklagares beslut i ett strafforderärende blir offentligt. För klarhetens skull påpekar utskottet att 7 punkten endast gäller domstolars beslut och domar, och tidpunkten då en strafforder blir offentlig bestäms enligt 8 punkten. En strafforder blir offentlig när åklagaren har undertecknat den.

6 § 3 mom. I momentet ingår bestämmelser om myndigheternas skyldighet att självmant se till att en part får ta del av en handling redan innan den har blivit offentlig.

Ur parternas synvinkel kan det vara förargligt om de får kännedom om ett beslut som gäller dem själva till exempel via medierna, innan beslutet har delgetts dem. Förslaget till bestämmelse bygger på tanken att parterna skall få uppgifter om

avgöranden som gäller dem själva direkt från myndigheterna, vilket bör anses vara god förvaltning och en av principerna för en rättsstat. Behovet av ett sådant förfarande är framför allt uppenbart då ärendet i fråga har varit av särskilt stort intresse för medierna eller då de berörda parterna är offentliga personer.

Momentet gäller alla ärenden enligt 6 § där expeditioner eller andra handlingar utfärdas. Detta innebär att lagrummet i förekommande fall är tillämpligt också på domstolsbeslut. Momentet gäller allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och specialdomstolar.

Som ett praktiskt problem i samband med domstolarnas lagskipningsavgöranden har införts att domar i princip är slutgiltiga först då de meddelas, dvs. dateras och sänds (expedieras) till parterna. Uppgift om dem kan då ges till exempel så att då domen faktiskt är undertecknad och klar att expedieras, underrättas parten i fråga om den per telefax eller telefon. Härigenom kan uppgift om vad domen går ut på lämnas lite före det officiella meddelandet och offentliggörandet.

### 11 § Parternas rätt till information

*Allmänt.* Paragrafen innehåller bestämmelser om omfattningen av parternas rätt till information och begränsningar i den. I 2 mom. ingår bestämmelser som inskränker partsoffentligheten.

11,2 § 2 punkten. Enligt 2 mom. 2 punkten gäller partsoffentligheten inte handlingar som har företetts eller upprättats i samband med en förundersökning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter i handlingen lämnas ut.

Bestämmelsen bör utsträckas till att omfatta inte bara förundersökningar utan också polisundersökningar, vilket innebär att bland annat undersökningar av dödsorsaker, undersökningar gällande förutsättningarna att meddela näringsförbud eller besöksförbud och undersökningar gällande återkallelse av tillstånd enligt skjutvapenlagen omfattas av bestämmelsen.

Lagutskottet föreslår att 11 § 2 mom. 2 punkten kompletteras som följer:

”2) när det är fråga om en handling som har företetts eller upprättats i samband



med en förundersökning eller polisundersökning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter i handlingen lämnas ut”

*11,2 § 4 punkten.* Enligt punkten har en part inte rätt att ta del av myndighetshandlingar som har upprättats eller införskaffats av en myndighet i egenskap av rättegångspart för förberedelse av en rättegång, om utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett offentligt samfundns intresse vid rättegången.

Orden ”i egenskap av rättegångspart” har antagits leda till olägenheten att handlingar som en myndighet införskaffat för förberedelse av en rättegång skulle vara offentliga.

Utskottet påpekar att uttrycket ”delaktig i en rättegång” har använts just för att betona att handlingarna har upprättats för en eventuell rättegång. Syftet med bestämmelsen är att genomföra neutralitetsprincipen: Offentlighetslagstiftningen får inte leda till att ett offentligt samfund försätts i ett sämre läge än en enskild i situationer där offentliga samfund jämföras med enskilda. — Om syftet hade varit att bestämmelsen skall gälla en pågående rättegång, hade uttrycket ”rättegångspart” använts.

*11,2 § 7 punkten.* I momentet föreslås förbättringar i skyddet för vittnen genom att deras sekretessbelagda telefonnummer eller adresser eller annan sekretessbelagd kontaktinformation inte lämnas till parterna, om utlämnande av dessa uppgifter skulle äventyra vittnenas säkerhet, intressen eller rättigheter.

Motsvarande princip genomfördes i lagen om rättegång i brottmål som trädde i kraft i oktober 1997. I den bestäms att uppgifter av detta slag inte behöver anges i stämningsansökan. Principen om skydd för vittnen har utsträckts till att omfatta inte bara vittnen utan också målsägande och parter. Utskottet föreslår att också skyddet i 7 punkten utsträcks till målsägande och parter. Punkten måste då ändras som följer:

”7) när det är fråga om sekretessbelagda adress-, telefon- och andra motsvarande kontaktuppgifter som hänför sig till ett vittne, en målsägande eller en part eller till någon som har gjort polisanmälan, en

anmälan som avses i 40 § barnskyddslagen (683/1983) eller någon annan därmed jämförbar anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder, om utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för ett vittne, en målsägande eller en part eller för den som gjort anmälan.”

Utskottet påpekar att dessa bestämmelser inte ännu uppfyller de förväntningar som ställts på vittnesskyddet. För det behövs helt ny lagstiftning. Utskottet har påskyndat en sådan lagstiftning i sitt betänkande om revision av rättegångsförfarande i brottmål i underrätterna (LaUB 9/1997 rd — RP 82/1995 rd).

*11 § 3 mom.* Enligt momentet lämnas uppgifter om förhandlingar som avses i 1 kap. 7 § rättegångsbalken ut endast med myndighetens tillstånd.

Domstolarnas förhandlingssekretess är en av de grundläggande förutsättningarna för ett oavhängigt rättsväsende. Därav följer att bestämmelsen kan tolkas så att det inte ens med domstolens tillstånd är möjligt att låta en part ta del av vad domstolsledamöterna muntligen eller skriftligen anfört under förhandlingarna.

Som komplement till motiveringen påpekar utskottet att uttrycket ”en handling ingår i rättegångsmaterialet i ett tviste- eller brottmål” bör ges en så vid tolkning att det innefattar ansökningsärenden och ärenden som gäller extraordinärt ändringsökande. Bestämmelsen omfattar dock inte förvaltningslagskipningen.

#### *14 §. Beslut om att en handling lämnas ut*

*14 § 4 mom.* I momentet föreslås att ärenden som avses däri skall behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling skall ges senast inom en månad efter att någon har framställt en begäran till myndigheten om att få ta del av handlingen, eller inom två månader om utlämnandet av uppgifter av någon orsak kräver tid.

Förslaget motsvarar inte gällande rätts- eller förvaltningspraxis, grundad på riksdagens justieombudsmans ställningstaganden. Enligt den skall uppgifter ges utan dröjsmål och också i svåra ärenden inom några dagar.

Lagutskottet, liksom också grundlagsutskottet i sitt utlåtande, anser att huvudregeln skall vara att uppgifter ur en offentlig handling skall ges så fort som möjligt och senast inom två veckor efter att begäran har tagits emot. Lagutskottet föreslår att 14 § 4 mom. ändras som följer:

”Ett ärende som avses i denna paragraf skall behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling skall ges så snart som möjligt, senast inom två veckor efter att myndigheten har fått en begäran om att få ta del av handlingen. Om ett stort antal handlingar har begärts eller om de innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar orsak leder till att behandlingen och avgörandet av ärendet kräver särskilda åtgärder eller mera arbete än normalt, skall ärendet (utesl.) avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom två månader efter att myndigheten har fått en begäran om att få ta del av handlingen.”

### 18 § God informationshantering

I paragrafen ingår bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja och upprätthålla god informationshantering. I detta syfte åläggs myndigheterna i 1 mom. att föra förteckning över sina offentliga handlingar. Av förteckningen skall framgå de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till behandling, avgjorts eller behandlats. Enligt 2 mom. utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om de åtgärder som behövs för att uppfylla förpliktelseerna enligt 1 mom.

Bestämmelser om åklagarnas diarier ingår i 6 §. Däremot regleras domstolarnas diarier i 2 § lagen om offentlighet vid rättegång. Avsikten har enligt motiveringen till paragrafen varit att samtliga bestämmelser om saken skulle samlas där. För att rättegångarna skall kunna flyta smidigt är det viktigt att åklagarnas och domstolarnas diarier är kompatibla så till vida att datafälten delvis är desamma och uppgifterna kan överföras från ett diarium till ett annat. Det är därför nödvändigt att planeringen av diarierna och närmare anvisningar gällande dem kan ges smidigt och centraliserat.

Utskottet föreslår att till 18 § 2 mom. fogas en särskild bestämmelse om lagskipningsmyndigheternas, dvs. domstolarnas och åklagarnas, diarier. Enligt bestämmelsen kan justitieministeriet meddela närmare föreskrifter om dessa diarier:

”Närmare bestämmelser om de åtgärder som behövs för att uppfylla förpliktelseerna enligt 1 mom. utfärdas genom förordning. *Justitieministeriet meddelar dock närmare föreskrifter om domstolarnas och åklagarnas diarier.*”

### 24 § Sekretessbelagda myndighetshandlingar

*Allmänt.* Paragrafen innehåller en förteckning över de allmänaste sekretessgrunderna. Målet har varit sådana allmänna bestämmelser att några särskilda bestämmelser inte behövs i andra lagar. Huvudregeln är att de handlingar som upptas i förteckningen är sekretessbelagda, om inte något annat bestäms särskilt.

Utskottsbehandlingen kom att fokuseras på paragrafen. Utskottet instämmer i vad grundlagsutskottet sade i sitt utlåtande om att sättet att skriva paragrafen gör den tung och svåröverskådlig. En del av bestämmelserna är nämligen absoluta, i en del av dem ingår ett skaderekvisit som hänvisar till offentlighetspresumtionen och i en del ett skaderekvisit som hänvisar till sekretesspresumtionen. I vissa ingår till och med bestämmelser som är delvis absoluta och delvis grundar sig på skaderekvisitet. En omgruppering av punkterna bör övervägas.

*24,1 3 punkten.* Punkten gäller anmälningar om brott till polisen, tullen, någon annan förundersökningsmyndighet eller en kontroll- och övervakningsmyndighet, handlingar i anknytning till förundersökning eller åtalsprövning samt stämningansökningar, stämningar och svaromål på stämningar i brottmål.

I bestämmelsen har använts flera inexakta uttryck eller uttryck som strider mot vedertagen praxis. Dessa bör korrigeras. En del av uttrycken är desamma som förekommer i 6 § och som enligt utskottet bör preciseras.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att skaderekvisitets uttryck ”stämplas utan grund” i fråga om brottsmisstänkta var misslyckat och föreslog att det skulle ändras. Lagutskottet vill å

sin sida påpeka att också andra berörda än den som misstänks för ett brott kan bli lidande av att en uppgift offentliggörs. Lagutskottet föreslår att i punkten används uttrycket "utan vägande skäl åsamkar en part i ärendet skada eller lidande". Bestämmelsen anger då att orsakerna varför en uppgift behövs och den skada eller det lidande som uppgiften kan åsamka en part skall vägas mot varandra när beslut om utlämning av en uppgift fattas.

För klarhetens skull påpekar utskottet att polisundersökningar inte kan nämnas vid sidan av förundersökningar i denna bestämmelse, eftersom den innehåller en tidsmässigt begränsad förpliktelse att iaktta sekretess. En polisundersökning leder inte alltid till domstol. På polisundersökningar kan i stället i förekommande fall, till exempel när det gäller besöksförbud till skydd för familjelivet och personliga omständigheter, 32 punkten tillämpas.

Lagutskottet föreslår att 24 § 1 mom. 3 punkten ändras som följer:

"3) anmälan om brott till polisen (*utesl.*) eller någon annan förundersökningsmyndighet, en allmän åklagare eller en kontroll- och övervakningsmyndighet samt handlingar som har mottagits eller uppgjorts för en förundersökning eller åtalsprövning samt stämningens ansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller tills allmänna åklagaren har beslutat om åtalseftergift eller ärendet har lämnats därhän, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl åsamkar en part i ärendet skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984) (*utesl.*),"

24,1 § 5 punkten. I punkten föreslås att handlingar som innehåller uppgifter om polisens taktiska och tekniska metoder och planer skall skyddas. Gränsbevakningsväsendet, tullverket och fängvårdsmyndigheterna har motsvarande metoder

och planer. Bestämmelsen måste utsträckas till att omfatta också dessa inrättningar. Bestämmelsen bör enligt utskottet harmoniseras med 1 § polislagen och uttrycket "den allmänna ordningen och säkerheten" användas i stället för uttrycket "den allmänna säkerheten". Dessutom bör upprätthållandet av ordning i straffanstalter nämnas särskilt.

Utskottet föreslår att 24 § 1 mom. 5 punkten ges följande ändrade lydelse:

"5) handlingar som innehåller uppgifter om polisens, gränsbevakningsväsendets och tullverkets samt fängvårdsmyndigheternas taktiska och tekniska metoder och planer, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra förebyggande och utredning av brott eller upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten och ordningen i straffanstalter,"

24,1 § 6 punkten. Bestämmelsen innehåller en ny sekretessgrund gällande handlingar som avser en klagan. Presumtionen i bestämmelsen är handlingens offentlighet.

I expertutlåtandena ansågs bestämmelsen nödvändig, men från laglighetsövervakningssynpunkt ansågs samma problem vidlåda denna bestämmelse som de som påpekades i samband med 6 § 1 mom. 1 punkten. Problemen torde dock kunna lösas också i detta fall genom en tillräckligt smidig tolkning av bestämmelsen.

Bestämmelsen avser inte klagan i form av extraordinarie ändringssökande.

Uttrycket "den som klagan gäller stämplas utan grund" bör preciseras på samma grunder som 3 punkten. Lagutskottet föreslår att 24 § 1 mom. 6 punkten ändras som följer:

"6) handlingar som avser en klagan, innan ärendet har avgjorts, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle försvåra ärendets utredning eller utan vägande skäl vara ägnat att åsamka en delaktig i ärendet skada eller lidande,"

24,1 § 15 punkten. Bestämmelsen tryggar effektiviteten i inspektions- och övervakningsåtgärderna.

Också i denna punkt förekommer uttrycket "tillsynsobjektet stämplas utan grund". I enligt

het med vad som sades om 3 och 6 punkten förelår lagutskottet att punkten ändras som följer:

”15) handlingar som innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnande av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller *utan vägande skäl vara ägnad att åsamka en part i ärendet skada,*”

24,1 § 19 punkten. I bestämmelsen används uttrycket ”delaktig i rättegång”. Utskottet hänvisar till det som anförs i 11 § 2 mom. 4 punkten om uttryckets betydelse.

24,1 § 23 punkten. Enligt punkten skall handlingar som beskriver en persons ekonomiska ställning sekretessbeläggas. Med ekonomisk ställning avses den personliga ekonomin i sin helhet, till exempel uppgifter om lön av huvudsyssla och om den sammanlagda förmögenheten. Uppgifterna omfattas av absolut skyldighet att iaktta sekretess.

I vissa av sakkunnigutlåtandena uttrycktes oro över att det vid en rättegång ofta är nödvändigt att behandla handlingar som gäller någons ekonomiska ställning och som inte klart har sekretessbelagts. En av förutsättningarna för en rättvis rättegång är dock att bägge parterna kan uttala sin uppfattning om alla handlingar som behandlas.

Med hänvisning till den allmänna motivering- en påpekar utskottet att 23 punkten inte är tillämplig vid rättegångar, eftersom den inte nämns i 5 b § lagen om offentlighet vid rättegång. Oberoende av att den nya lagstiftningen träder i kraft kan ekonomiska handlingar behandlas vid rättegångar på samma sätt som för närvarande.

24,1 § 26 punkten. Bestämmelsen föreskriver att handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter gällande privatlivet för en brottsmisstänkt, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål eller uppgifter om ett brottsoffer skall sekretessbeläggas, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets

rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående.

I gällande lag finns inte någon motsvarande bestämmelse, vilket har ansetts som en allvarlig olägenhet med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten.

De sakkunnigas åsikter om förslaget var delade vid utfrågningen. Myndigheterna har ställt sig bakom bestämmelsen men mediernas representanter har föreslagit att den skall strykas med hänvisning till att offentligheten är avsedd att vara ett skydd för parterna.

Med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten finner utskottet bestämmelsen nödvändig. Vid tillämpningen av den måste dock noggrant övervägas om utlämnandet av en uppgift kränker brottsoffrets rättigheter, minnet av honom eller hans närstående. I praktiken kan det dock hända att sådana omständigheter kommer fram som kräver att bilder på ett brottsoffer offentliggörs, trots att det är svårt för de närstående personligen. Utskottet föreslår därför att i bestämmelsen tas in möjligheten att lämna ut uppgifter för att myndigheterna skall kunna utföra sitt arbete. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse:

”26) handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål eller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, *förutsatt att utlämnandet av uppgifterna inte är nödvändigt för utförande av ett myndigsuppdrag,*”

24, 1 § 28 punkten. Enligt bestämmelsen är en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter inte äventyrar hans framtida utkomst, möjligheter att anpassa sig i samhället eller säkerhet. Bestämmelsen avser framför allt handlingar inom fäng- och kriminalvården.

Förslaget beaktar inte att bland annat registren inom fängsvården upptar personer som inte har dömts till straff. Sådana är till exempel rann-

sakningsfångarna och de som tagits i förvar med stöd av utlämningslagen. Bestämmelsen bör utsträckas till att omfatta också dem.

Utskottet föreslår att punkten kompletteras som följer:

”28) en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, *en häktad eller en person som annars berövats förheten*, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter inte äventyrar hans framtida utkomst, möjligheter att anpassa sig i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften,”

### 25 § Anteckning om sekretess och klassificering

I 1 mom. ingår bestämmelser om anteckning om sekretess i en sekretessbelagd handling. Huvudregeln föreslås vara att anteckningen om sekretess är frivillig. Förslaget innebär en ändring jämfört med rådande förhållande.

Utskottet anser att sekretessbestämmelserna förlorar sin betydelse om en myndighet ger en part en handling som är sekretessbelagd till skydd för någon annans eller det allmännas intresse utan att handlingen har försetts med anteckning om sekretess. Om syftet med sekretessbeläggningen däremot är att skydda parten, är en handling utan anteckning om sekretess adekvat.

Lagutskottet föreslår bland annat med beaktande av förslaget till ändring i grundlagsutskottets utlåtande att 1 mom. ges följande ändrade lydelse:

”Anteckning om sekretess *skall* göras i en sekretessbelagd myndighetshandling, *som lämnas ut till en part och som är sekretessbelagd med hänsyn till någon annans eller det allmännas intresse. En sådan anteckning får även göras i andra sekretessbelagda handlingar.* Av anteckningen bör framgå till vilka delar handlingen är sekretessbelagd *och* vad sekretessen grundar sig på.”

### 33 § Ändringssökande

Enligt paragrafen får ändring i ett myndighetsbeslut genom vilket en myndighet vägrat att lämna

ut en begärd handling sökas genom besvär såsom bestäms i förvaltningsprocesslagen. Förslaget utgår från att det inte är nödvändigt att kunna anföra besvär över positiva myndighetsbeslut och att ändringssökandet alltid följer förvaltningsprocesslagen.

Utskottet påpekar att huvudprincipen i förvaltningsprocesslagen är att både positiva och negativa förvaltningsbeslut skall kunna överklagas. Om besvärsförbud skall uttryckligen bestämmas genom lag. Eftersom det också kan ligga i någons intresse att överklaga ett positivt beslut, är det skäl att bredda paragrafen.

Bestämmelsen bör vidare ta hänsyn till att en begäran om en handling kan framställas under en anhängig rättegång. I sådana fall är det inte lämpligt att ändringssökandet avskiljs från huvudsaken. Paragrafen bör därför kompletteras genom en bestämmelse gällande begäran om handling i anslutning till en anhängig rättegång. I den kompletterande bestämmelsen är det också skäl att ange att lagen om offentlighet vid rättegång i övrigt tillämpas på frågan. Härigenom kan besvär inte anföras mot beslut om utlämning eller vägran att utlämna en handling. Utskottet föreslår med hänvisning till det som grundlagsutskottet anför om övriga omständigheter gällande förvaltningsprocesslagens krav att paragrafen skall godkännas med följande ändringar:

”Ändring i ett myndighetsbeslut som avses i denna lag (*utesl.*) får sökas genom besvär såsom bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996), *om inte något annat följer av 2 mom.* Besvär över ett beslut som har fattats av *någon annan än i 7 § förvaltningsprocesslagen avsedd myndighet* anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär över ett beslut som har fattats av en myndighet med lokala eller regionala befogenheter eller av en inrättning, en sammanslutning, en stiftelse eller en enskild som enligt 4 § 1 mom. 8 punkten och 4 § 2 mom. utför ett offentligt uppdrag anföras *dock* hos den behöriga förvaltningsdomstol som avses i 12 § förvaltningsprocesslagen.

*Om en part begär uppgifter ur en handling i anknytning till en anhängig rättegång, får*

*domstolens avgörande med anledning av begäran överklagas i den ordning som iaktas när ändring söks i det ärende begäran hänför sig till. Angående rätten att söka ändring gäller dessutom vad som bestäms i lagen om offentlighet vid rättegång. (Nytt 2 mom.)”*

### 35 § *Straffbestämmelser*

Straffbestämmelsen i lagförslaget har skrivits i form av en hänvisningsbestämmelse.

Utskottet föreslår två tekniska justeringar i paragrafen enligt följande:

”Till straff för brott mot skyldigheten att iaktta handlingssekretess enligt 22 § och mot tystnadsplikt samt förbudet att utnyttja uppgifter enligt 23 § skall dömas enligt 40 kap. 5 § strafflagen om gärningen inte utgör brott enligt 38 kap. 1 och 2 § strafflagen eller strängare straff för gärningen inte föreskrivs i någon annan lag. Som brott mot tystnadsplikten *enligt 1 mom.* betraktas även en gärning som strider mot den förbindelse som avses i 27 § samt den föreskrift som avses i 28 § 2 mom.”

## 5. Lag om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång

### 2 § *Uppgifter om rättegång*

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentligheten hos uppgifter i domstolarnas diarier. Bestämmelserna är avsedda att vara uttömmande. Paragrafen är primär i förhållande till 6 § 1 mom. 1 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Utskottet hänvisar till vad det anförde om 18 § i det första lagförslaget. För att säkerställa att domstolarnas och åklagarnas diarier är kompatibla föreslår utskottet att en bestämmelse om att justitieministeriet meddelar närmare föreskrifter om diarierna tas in i 18 §.

### 5 b § *Behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång*

Huvudregeln är att behandlingen av ett mål vid

en rättegång är offentlig. Vid den offentliga förhandlingen kan dock en del av de handlingar och uppgifter som kommer fram vara sådana att det inte är lämpligt att de blir offentliga. Det föreslås därför att i lagen skall tas in en 5 b § som drar upp en gräns för när annars sekretessbelagda uppgifter fritt får behandlas i domstolarna och när handlingar med sekretessbelagda uppgifter skall förbli sekretessbelagda.

I den nya 5 b § föreslås att uppgifter som enligt 24 § 1 mom. 24—27, 29 och 32 punkten i den allmänna lagen ingår i sekretessbelagda handlingar eller därmed jämförbara uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag kan företes vid en offentlig förhandling och tas in i ett offentligt beslut endast i den utsträckning det är nödvändigt för att handlägga målet och motivera avgörandet. Av detta följer att övriga enligt 24 § i den allmänna lagen sekretessbelagda förmåner inte är sekretessbelagda vid en rättegång. — Med stöd av andra paragrafer i offentlighetslagstiftningen kan domstolen dock i enskilda fall besluta att förhandlingen vid behov skall ske utan att allmänheten är närvarande. Genom 4 § lagen om offentlighet vid rättegång har man velat trygga statens yttre säkerhet och relationer till andra stater och det internationella samfundet. Paragrafen föreskriver att förhandlingen alltid skall ske inom stängda dörrar, om förhandlingens offentlighet kan äventyra statens yttre säkerhet eller andra relationer som nämns i paragrafen.

I fråga om detaljerna i paragrafen anför utskottet följande:

— Ordet ”beslutet” är alltför snävt och bör därför ändras till begreppet ”avgörandet”.

— Domstolarna bör ges större rätt att själva avgöra i hur stor omfattning handlingarna läggs fram och tas in i avgörandet. Utskottet föreslår därför, med beaktande även av grundlagsutskottets utlåtande, att ordet ”endast” stryks och ordet ”nödvändigt” ändras till ordet ”behövligt”.

— Paragrafen nämner inte 24 § 1 mom. 30 punkten i den allmänna lagen. Däri skyddas bland annat uppgifter som gäller elevvård och provprestationer. Uppgifter av detta slag kan i vissa fall bli föremål för behandling i en domstol, men de bör inte anses vara helt offentliga. Ut-

skottet föreslår därför att förteckningen i paragrafen kompletteras med 30 punkten.

— Inte heller 24 § 1 mom. 31 punkten i den allmänna lagen nämns i paragrafen. Punkten skyddar hemliga telefonnummer och adressuppgifter. Om dessa uppgifter tas upp vid en offentlig rättegång eller in i ett offentligt avgörande, är de inte längre skyddade. Utskottet föreslår därför att i paragrafen införs ett nytt 2 mom., som innehåller ett förbud mot att uppgifter som enligt 31 punkten är sekretessbelagda framförs vid en offentlig rättegång eller tas in i ett offentligt avgörande, om inte något särskilt vägande skäl därför föreligger.

### **9 § Rättegångsmaterialets offentlighet**

I 1 mom. ingår grundläggande bestämmelser om rättegångshandlingarnas offentlighet. I 2 mom. finns en bestämmelse om domstolens rätt att under vissa förutsättningar besluta att rättegångsmaterialet med undantag av tillämpade lagrum och domslutet till behövliga delar skall hållas hemligt viss tid. Detta moment föreslås inte bli ändrat i detta sammanhang.

Utskottets uppmärksamhet har fästs vid den omständigheten att det kan uppstå oklarhet i fråga om förhållandet mellan den skyldighet att iaktta sekretess som direkt anges i lagen (9 § 1 mom.) och de bestämmelser om sekretess som skall meddelas särskilt (9 § 2 mom.). Det har

därför föreslagits att bestämmelserna skall kompletteras med en bestämmelse om att inget särskilt beslut om sekretessbeläggning av uppgifterna i 5 b § behöver fattas. Utskottet anser att en sådan bestämmelse skulle göra rättegången klarare och bättre skydda de sekretessbelagda uppgifterna, framför allt efter rättegången. Domstolarna bör dock ges prövningsrätt i fråga om omfattningen av sekretessen, och en sekretessbelagd handling som företetts vid en rättegång bör kunna bli offentlig genom rättsens uttryckliga beslut. Utskottet föreslår att ett 2 mom. om detta tas in i lagförslaget.

Ändringen leder till att också ingressen bör justeras.

### **Utlåtande**

Lagutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att förvaltningsutskottet bör beakta det som i den allmänna motiveringen sägs om offentlighet vid rättegång,*

*att förvaltningsutskottet bör beakta lagutskottets förslag till justering av formuleringen av vissa paragrafer i det första lagförslaget och*

*att det femte lagförslaget godkänns med följande ändringar:*

## 5.

## Lag

### om offentlighet vid myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/1984) 2 § och 9 § 1 och 2 mom., av dessa lagrum 2 § sådan den lyder i lag 404/1995 och 9 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1254/1988, samt

fogas till lagen en ny 5 b § som följer:

2 §  
(Som i RP)

5 b §

*Behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter  
vid en rättegång*

Sådana uppgifter som enligt 24 § 1 mom. 24—27, 29, 30 och 32 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ( / ) ingår i sekretessbelagda handlingar eller därmed jämförbara uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag kan muntligen eller med hjälpmedel företes vid en offentlig förhandling och tas in i ett offentligt avgörande i den utsträckning det är behövt för att handlägga målet och motivera avgörandet.

*Sekretessbelagda uppgifter enligt i 24 § 1 mom. 31 punkten i nämnda lag får inte företes vid en offentlig rättegång eller intas i ett offentligt avgörande, om inte särskilt vägande skäl därtill föreligger. (Nytt 2 mom.)*

9 §

*Rättegångsmaterialets offentlighet*

(1 mom. som i RP)

Om den muntliga förhandlingen med stöd av 4 eller 5 § helt eller delvis har skett inom stängda

dörrar eller om där företetts sekretessbelagda handlingar eller föremål eller yppats omständighet om vilken tystnadsplikt har stadgats, kan domstolen besluta att rättegångsmaterialet med undantag av tillämpade lagrum och domslutet till behövtliga delar skall hållas hemligt viss tid, dock högst 40 år från det utslaget gavs. *Till domstol ingivna handlingar som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 26, 27 och 29—31 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och motsvarande handlingar och som är sekretessbelagda enligt någon annan lag liksom också sådana handlingar som är sekretessbelagda enligt 24, 25 och 32 punkten i momentet motsvarande handlingar som är sekretessbelagda enligt någon annan lag och som gäller en målsägande eller en utomstående i ett brottmål eller en part eller en utomstående i ett tvistemål eller ett förvaltningsprocessärende eller som innehåller uppgifter om en persons hälsotillstånd, skall hållas hemliga även utan ett domstolsbeslut, om inte domstolen på grund av ett tungt vägande allmänt intresse i anknytning till saken beslutar annat. (Nytt 2 mom.)*

Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)



Helsingfors den 10 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv  
vordf. Matti Vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /cent  
Juhani Alaranta /cent  
Toimi Kankaanniemi /fkf  
Juha Karpio /saml

Annika Lapintie /vänst  
Kari Myllyniemi /cent  
Reino Ojala /sd  
Markku Pohjola /sd  
Pekka Saarnio /vänst  
Jukka Tarkka /ungf.

## JUSTITIEMINISTERIETS PROMEMORIA 9.10.1998

**REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAG  
OM OFFENTLIGHET I MYNDIGHETERNAS VERKSAMHET SAMT TILL LAGAR  
SOM HAR SAMBAND MED DEN (RP 30/1998) SEDD FRAMFÖR ALLT UR  
DOMSTOLARNAS SYNVINKEL; FÖRELÄGGNING FÖR LAGUTSKOTTET**

**1. Gällande regelverk om handlingarnas och  
behandlingsens offentlighet**

I Finland styrs rätten att få information om myndigheternas verksamhet av offentlighetsprincipen. Enligt den har var och en rätt att få information om myndigheternas verksamhet också i frågor som inte omedelbart gäller dem själva. Inom förvaltningen tar sig offentligheten framför allt uttryck i offentliga handlingar. Allmänna bestämmelser om myndighetshandlingars offentlighet ingår i lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951).

Offentlighetsprincipen kommer också till uttryck i rätten att följa ärendenas behandling vid riksdagens, kommunfullmäktiges och domstolarnas sammanträden (s.k. behandlingsoffentlighet). Också underrätternas sammanträden är i regel offentliga i enlighet med lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984).

Beträffande rättegångshandlingars offentlighet gäller enligt 9 § lagen om offentlighet vid rättegång i regel vad som bestäms om allmänna handlingars offentlighet. I propositionen om lagen ansågs det lämpligt att de allmänna bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet så vitt möjligt också skulle gälla domstolshandlingars offentlighet (RP 56/1984 rd).

Enligt 23 § 2 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet får handlingar offentliggöras i representantskap, om detta är nödvändigt för ärendets handläggning vid ett offentligt sammanträde. Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse om hur ett offentligt rättegångssammanträde påverkar handlingarnas offentlighet finns inte. I praktiken torde det anses att de berörda delarna av en handling som företes vid en muntlig

rättegångsförhandling blir offentlig, om inte domstolen särskilt beslutar att den skall beläggas med sekretess. Rättsspsykiatriska undersökningar förvaras åtminstone vid vissa domstolar separat från det övriga rättegångsmaterialet.

Med stöd av 9 § 2 mom. lagen om offentlighet vid rättegång kan domstolen besluta att rättegångsmaterialet med undantag av tillämpade lagrum och domslutet till behövliga delar skall hållas hemligt högst 40 år från det utslaget gavs, om den muntliga förhandlingen helt eller delvis har skett inom stängda dörrar eller om där företetts sekretessbelagda handlingar eller föremål eller yppats omständigheter om vilka tystnadsplikt har bestämts.

**2. Reformens omfattning och allmänna mål**

Regeringen föreslår att en helt ny lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan den allmänna lagen) skall stiftas och att den skall ersätta 1951 års lag om allmänna handlingars offentlighet. Bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt i mer än 120 lagar och förordningar föreslås bli upphävda. I propositionen ingår förslag till ändringar av 77 lagar.

- De allmänna syftena med propositionen är att
- 1) stärka, fördjupa och utvidga offentlighetsprincipen i samband med offentliga uppgifter,
  - 2) öka beredningsoffentligheten,
  - 3) främja tillgången till information och en god informationshantering,
  - 4) göra sekretessbestämmelserna entydigare samt
  - 5) skapa grunder för en enhetlig reglering av informationsutbytet mellan myndigheterna.

När propositionen utarbetades, utgick reger-

ingen från att lagen skulle träda i kraft ungefär ett halvt år efter att den antagits. Regeringen föreslår att i lagen intas övergångsbestämmelser som ger myndigheterna tid att anpassa sig till sina nya förpliktelser. Fem år anslås för iståndsättning av datasystemen, vilket gör det möjligt att tidsmässigt förlägga de behövliga ändringarna så att de sker samtidigt med det normala utvecklingsarbetet med datasystemen.

### 3. Förslag som påverkar domstolsverksamhetens offentlighet

#### 3.1. Offentlig förhandling och dess effekt på handlingarnas offentlighet

Regeringen föreslår att i lagen om offentlighet vid rättegång skall tas in en särskild bestämmelse (5 b §) om behandling av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång. Sekretess i fråga om en handling kan på grundval av 9 § 1 mom. lagen om offentlighet vid rättegång innebära att vissa handlingar inte kan införlivas med det övriga rättegångsmaterialet, som offentliggörs. Uppgifter som belagts med sekretess kan bli offentliga vid en muntlig förhandling, om inte domstolen med stöd av 5 § beslutar att målet helt eller delvis skall behandlas utan att allmänheten är närvarande. Dessutom kan sådana uppgifter tas in i domstolens offentliga beslut. För att behandlingen helt eller delvis skall kunna ske inom stängda dörrar krävs ett särskilt motiverat beslut av domstolen. Domstolen kan även besluta att rättegångsmaterialet med undantag av domslutet skall sekretessbeläggas.

Följaktligen kan till och med mycket känsliga uppgifter gällande någons personliga integritet tas upp vid en offentlig rättegång och tas in i ett offentligt beslut. Detta kan vara oskäligt i synnerhet då den som uppgiften gäller inte är part i rättegången utan till exempel vittne eller offer för de brott som rättegången handlar om. Förfarandet undergräver även i övrigt de fördelar som sekretessbestämmelserna avses skydda.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna konstaterade i sina avgöranden (9/1996/627/811) i fallet *Z mot Finland* att det inte var motiverat att i hovrättens dom yppa den ändrings-

sökandes (den åtalades äkta make) identitet eller det faktum att han var HIV-smittad. Det var fråga om en kränkning av respekten för privatlivet som garanteras i artikel 8 i Europarådets människorättskonvention. Sekretessstiden gällande uppgifter om sjukdomen (10 år) tog inte hänsyn till rättegångsparternas önskemål och intressen; att uppgifter om sjukdomen yppades utan samtycke vid rättegången innebar i sig att den ändringsökandes rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv hade utsatts för en allvarlig kränkning och rätten skulle ytterligare kränkas, om uppgifterna skulle ges offentlighet år 2002. Denna kränkning var inte motiverad och det är här fråga om en kränkning av människorättskonventionen.

För att fästa domstolarnas uppmärksamhet vid skyddet för den personliga integriteten föreslår regeringen att i lagen om offentlighet vid rättegång skall tas in en ny paragraf om behandlingen av vissa sekretessbelagda uppgifter vid en rättegång. Bestämmelsen betonar betydelsen av skyddet för den personliga integriteten. Enligt den får vissa sekretessbelagda uppgifter framföras muntligen eller företes med hjälpmedel vid en offentlig förhandling och tas in i ett offentligt beslut endast i den utsträckning det är nödvändigt för att handlägga målet och motivera beslutet. Att uppgifter i en handling som innehas av domstolen behandlas vid ett offentligt domstols-sammanträde kan anses innebära att de berörda delarna av handlingen är offentlig. Så är fallet även i dag. Skyddet för uppgifter gällande privatlivet sådana de avses i den föreslagna 5 b § lagen om offentlighet vid rättegång skulle dock bli effektivare.

#### 3.2. Bestämmelser som påverkar domstolshandlingarnas offentlighet

Domstolarna är myndigheter enligt den föreslagna allmänna lagen, som därför är tillämplig på deras handlingar, om inte något annat bestäms särskilt. Angående rättegångshandlingars offentlighet gäller enligt huvudregeln i 9 § 1 mom.

lagen om offentlighet vid rättegång vad som stadgas om allmänna handlingars offentlighet.

Ett av syftena med reformen är att skapa enhetliga sekretessbestämmelser. Enligt huvudregeln gäller sekretessbestämmelserna i 24 § i den föreslagna allmänna lagen oberoende av vilken myndighet som innehar handlingarna. Om en handling är sekretessbelagd, omfattas den också av tystnadsplikt i motsvarande omfattning.

### 3.2.1. Stämningsansökan

Enligt förslaget skall i den allmänna lagen på samma sätt som i nu gällande lag tas in bestämmelser om när en handling blir offentlig (6 och 7 §). Bestämmelserna fastställer inte handlingarnas offentlighet i sig utan tidpunkten då de blir offentliga, om de är offentliga enligt andra bestämmelser. De föreslagna bestämmelserna är därför sekundära i förhållande till sekretessbestämmelserna och andra särskilda bestämmelser.

En handling som har inkommit till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens behörighetsområde eller uppgifter blir enligt huvudregeln i lagförslaget offentlig när myndigheten har fått den, om inte sekretessbestämmelserna eller andra begränsningar i rätten att ta del av den föranleder något annat (7 §).

Tidpunkten då *en stämningsansökan i brottmål* blir offentlig påverkas av 24 § 1 mom. 3 punkten i den föreslagna allmänna lagen.

"Enligt förslaget skall sekretess iakttas i fråga om anmälan till polisen, tullen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en allmän åklagare eller en kontroll- och övervakningsmyndighet samt handlingar som har mottagits eller uppgjorts för en förundersökning eller åtalsprövning samt stämningsansökan, stämningar och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolsammanträde eller lämnats därefter, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar en-

ligt lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984) eller leder till att den för brottet misstänkta stämplas utan grund."

Vid formuleringen av bestämmelsen ansågs det särskilt viktigt att bestämmelserna skall fungera och vara konsekventa i olika situationer. Det var framför allt viktigt att se till att det fanns möjligheter att fatta enhetliga beslut i offentlighetsfrågor dock med beaktande av arten av och särdragen i varje enskilt fall. Det kan till exempel inte anses ändamålsenligt att ett mål där åklagaren kan lämna ut uppgifter blir totalt sekretessbelagt när det kommer till domstolen.

Förslaget innebär att myndigheternas prövning av om uppgifter ur förundersökningshandlingar och andra handlingar i ett brottmål kan lämnas ut innan målet tagits upp vid domstol begränsas. De omständigheter som nämns i lagrummet bör beaktas.

Sekretessen i fråga om uppgifter gällande brott och förundersökning samt stämningsansökningar, stämningar och svaromål i brottmål upphör enligt presumtionen i förslaget när målet har behandlats i rätten eller förundersökningen annars är avslutad. Sekretessen beträffande förundersökningshandlingar och stämningsansökningar upphör sålunda i vanliga fall senast när huvudförhandlingen i ett brottmål eller en eventuell exceptionell muntlig beredning i målet inleds. Om förundersökningsmaterialet eller stämningsansökan innehåller andra uppgifter som enligt lag är sekretessbelagda, såsom känsliga uppgifter i anknytning till privatlivet eller uppgifter som gäller statens säkerhet, kan dessa delar av dem vara sekretessbelagda även efter att målet har behandlats i domstol.

Rättegångsförfarandet i brottmål reviderades genom lagen om rättegång i brottmål (689/1997). När reformen hade trätt i kraft uppstod en debatt om när en stämningsansökan i brottmål och svaromålet på den blir offentliga. En arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet den 1 oktober 1997 upprättade en promemoria som behandlade frågan om stämningsansökningars och vissa andra domstolshandlingars offentlighet och tidpunkten då de blir offentliga. Arbetsgruppen kom

fram till att behovet att revidera bestämmelserna om domstolshandlingarnas offentlighet generellt sett inte är så överhängande att upptäckta olägenheter inte skulle kunna rättas till genom att nödvändiga bestämmelser utfärdas i samband med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen. Arbetsgruppens promemoria skickades i december 1997 till alla tingsrätter för kännedom. Frågan togs dessutom upp vid utbildningsdagar om domstolarnas offentlighet i januari 1998. Också hovrättspresidenterna har lagt fram en promemoria om saken. Senare utredningar har visat att tingsrätterna numera följer en rätt enhetlig praxis och att anvisningarna, som delvis avviker från varandra, är i överensstämmelse med domstolarnas prövningrätt.

*Stämningsansökningar i tvistemål* är enligt den allmänna regeln offentliga, dvs. de blir offentliga när de har kommit in till myndigheten, i den mån de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter (den allmänna lagen, 7 §). Om en stämningsansökan eller dess bilagor innehåller uppgifter om till exempel hälsotillstånd eller affärs- eller yrkeshemligheter, skall handlingarna till dessa delar sekretessbeläggas.

### 3.2.2. Andra handlingar som inkommit till en domstol

Enligt 24 § 1 mom. 27 punkten i den föreslagna allmänna lagen skall sekretess iaktas i fråga om handlingar som innehåller uppgifter om rättspsykiatrisk undersökning av en åtalad, personundersökning av en ung förbrytare eller lämplighetsutredning i samband med samhällstjänst, som avtjänas i stället för fängelsestraff. Också 24 § 1 mom. 26 punkten är av betydelse. Enligt den behöver bland annat fotografier på brottsoffret inte lämnas ut.

### 3.2.3. Diarier och andra förteckningar

Anteckningar i diarier och andra förteckningar blir enligt förslaget offentliga när de har införts (6 § 1 mom. 1 punkten). Om innehållet i diarier och sakregister av motsvarande slag skall närma-

re bestämmelser meddelas i en förordning som utfärdas med stöd av lagen. Av diarier och andra register bör framgå alla de viktigaste uppgifterna om det behandlade ärendet.

Om diarieanteckningen innehåller sekretessbelagda uppgifter, skall sekretess iaktas till den delen. Sekretessbestämmelserna kan innebära att uppgifter om vem som har väckt ett mål inte kan lämnas ut ur en förvaltningsmyndighets diarium, om anteckningen om ärendets art eller innehåll röjer en sekretessbelagd uppgift.

*Uppgifterna om misstänkta i en åklagares diarium* blir enligt en specialbestämmelse i den föreslagna allmänna lagen offentliga först då stämningensansökan rörande den misstänkte har under-tecknats eller beslut om eftergift av åtal har fattats. Senareläggningen av tidpunkten då offentligheten inträder beror på behovet att skydda dem som inte åtalas. I mål med flera misstänkta bestäms tidpunkten då uppgifter om de misstänkta identitet blir offentliga särskilt för varje misstänkt, vilket också framgår av bestämmelsens formulering. Specialbestämmelsen överensstämmer med justitiekanslerns tolkning av saken (Syyttäjäsanommat nr 1/93).

Kraven på rättegångsöffentlighet betonas sedan gammalt mycket starkt. Avsikten är därför att en detaljerad reglering av *domstolarnas diarier* skall ingå i 2 § *lagen om offentlighet vid rättegång*, som föreslås bli ändrad (lagförslag nummer 5). Anteckningar i domstolsdiarier och andra handlingsregister över parternas namn och boningsort samt över målets art och tidpunkten och platsen för behandlingen skall enligt förslaget bli offentliga när de har införts. Uppgifter som gäller tvångsmedel enligt 5 a kap. tvångsmedelslagen utgör dock ett generellt undantag.

Bestämmelsen innebär att sekretessbestämmelserna i den allmänna lagen om myndigheternas verksamhet eller någon annan lag inte påverkar anteckningens offentlighet. Följaktligen blir till exempel anteckningar om en stämningensansökan i ett brottmål offentliga så snart ansökan har kommit in till domstolen och anteckningarna införts.

Anteckningar i ett mål där tvångsmedel enligt 5 a kap. tvångsmedelslagen används blir enligt förslaget offentliga först då den brottsmisstänkte

senast måste underrättas om att tvångsmedlen används, om inte domstolen beslutar något annat. Denna specialbestämmelse motsvarar gällande lag.

Uppgifter om målsägandens identitet i ett brottmål som gäller särskilt känsliga omständigheter i någons privatliv behöver enligt förslaget inte lämnas ut. Till exempel sexualbrott eller andra brott med sexuell koppling kan innehålla sådana särskilt känsliga omständigheter som avses i momentet.

I allmänna förvaltningsdomstolar och försäkringsdomstolar kan diarieuppgifternas offentlighet ses från olika synpunkter. Man kan anse att diariet skall vara offentligt i samma omfattning som i andra domstolar. Å andra sidan kan det påpekas att förvaltningsprocessärenden både i fråga om natur och art avviker från de ärenden som behandlas vid allmänna domstolar. De allmänna förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolarna behandlar mål, där uppgifter om parternas namn tillsammans med uppgifter om målet kan avslöja känsliga uppgifter om de berörda privatliv, såsom uppgifter om omhändertagande eller förordnande till tvångsvård. Handlingarna som utgör grund för behandlingen är ofta sekretessbelagda. I praktiken underlättar diariet därför inte tillgången till offentliga handlingar. Om man vill poängtera särdragen i förvaltningsdomstolarnas mål, kunde man också tänka sig ett system där parternas namn sekretessbeläggs, om namnet i kombination med en beskrivning av målet röjer uppgifter som annars är sekretessbelagda.

### 3.2.4. Domstolarnas beslut

Domstolarnas beslut blir enligt förslaget offentliga när avgörande har meddelats (6 § 1 mom. 7 punkten). Också denna bestämmelse är sekundär. Domstolen kan enligt lagen om offentlighet vid rättegång bestämma att dess beslut, med undantag av domslutet och tillämpade lagrum, skall sekretessbeläggas.

I den föreslagna allmänna lagen skall ingå bestämmelser om myndigheternas skyldighet att självmant informera de berörda parterna innan handlingarna har blivit offentliga (6 § 3 mom.). Syftet med bestämmelsen är att se till att parterna

får uppgifter om avgöranden som gäller dem själva direkt från myndigheterna, vilket bör anses vara god förvaltning och en av principerna för en rättsstat. Av praktiska skäl har det dock inte ansetts möjligt att göra tidpunkten för när en handling blir offentlig beroende av att mottagaren har fått handlingen. Det nu föreslagna förslaget har setts som ett lämpligare alternativ. Det innebär att myndigheten på förhand meddelar mottagaren sitt avgörande framför allt i sådana ärenden av allmänt intresse där handlingarna är offentliga. Myndigheten kan till exempel meddela sitt beslut per telefon eller telefax.

### 3.3. Förhandlingssekretessen oförändrad

I domareden i 1 kap. 7 § rättegångsbalken lovar domaren att inte för någon yppa något om det rådslag som rätten håller inom lyckta dörrar. Detta har ansetts innebära skyldighet att hemlighålla handlingar med uppgifter om rådslaget.

Förhandlingssekretessen anses vara av stor betydelse inte bara för domstolarnas oavhängighet utan också med tanke på ett smidigt domstolsarbete. Utlämningen av uppgifter ur handlingar som gäller förhandlingen skall enligt förslaget bero på myndighetens prövning. Förhandlingssekretessen avser i första hand handlingar gällande förhandlingar som ledamöter i en domstol eller något annat lagskipningsorgan har fört, såsom promemorior och andra minnesanteckningar om förhandlingarna. Enligt gällande rättspraxis kan även en föredragningspromemoria upprättad av en föredragande för behandling av ett lagskipningsärende eller ett lagskipningsmål innehålla uppgifter som omfattas av förhandlingssekretess. Något skäl att avvika från denna linje ansågs inte finnas när propositionen lämnades.

### 3.4. Vittneskydd och partsoffentlighet

Enligt huvudregeln i 11 § 3 mom. i den allmänna lagen kan en parts rätt att ta del av handlingar som ingår i rättegångsmaterialet i ett tviste- eller brottmål inte inskränkas. Detta gäller dock inte material som omfattas av domstolarnas förhandlingssekretess. I dessa avseenden överensstämmer bestämmelsen med gällande lagstiftning.

Sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 31 punk-

ten i den nya allmänna lagen är uppgifter som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer samt uppgifter om en persons hemkommun och hans bostad där eller tillfälliga bostad samt telefonnummer och andra kontaktuppgifter, om han har begärt att de skall hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans egen eller hans familjs hälsa eller säkerhet kan komma att hotas. Adressuppgifter och annan kontaktinformation omfattas enligt den allmänna lagens 11 § 2 mom. 7 punkt och 3 mom. inte heller av en parts rätt att ta del av en handling. *Detta innebär således inskränkningar i en parts rätt att ta del av en handling.*

Syftet med bestämmelserna är att *förbättra vittnesskyddet*: Inte ens parterna får adressuppgifter eller annan kontaktinformation som gäller vittnen, om detta kan äventyra vittnenas säkerhet eller intressen och rättigheter. Samma skydd gäller dem som gjort en polisanmälan, barnskyddsanmälan eller någon annan anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder. Enligt punkten kan vittnets eller anmälarens identitet inte helt sekretessbeläggas. Rättegångarnas offentlighet leder till att uppgiften om ett vittnes identitet i sig är offentlig. För dessa uppgifter gäller inte heller partsoffentligheten i fråga om rättegångshandlingar. Avsikten med att skydda adressuppgifter och annan kontaktinformation är att hindra till exempel att någon hämnas genom att hota vittnets fysiska säkerhet.

Parternas i huvudsak obegränsade rätt att ta del av en handling gäller enligt förslaget inte heller förvaltningslagsprocessen. Under lagberedningen utreddes olika möjligheter. Det visade sig emellertid att ärendena och målen är av mycket varierande art inom förvaltningsprocessen och att parternas antal dessutom kan vara mycket stort. I förvaltningsärenden, till exempel ärenden som gäller förvaltningstillstånd, bestäms rätten att ta del av handlingar enligt tämligen öppna kriterier, vilket måste anses positivt, eftersom det förbättrar medborgarnas påverkningsmöjligheter. I handlingarna i ett förvaltningsprocessärende kan till exempel ingå uppgifter om den andra partens hälsotillstånd eller uppgifter om tekniska affärshemligheter. Trots att parternas rätt att ta del av handlingar inte föreslås vara absolut i

förvaltningsprocessärenden, betonar motiveringen till propositionen att denna rätt kan förvägras endast av ytterst vägande skäl. Artikel 6 i Europarådets människorättskonvention ger en viss vägledning i bedömningen.

### 3.5. Utlämning av uppgifter ur sekretessbelagt rättegångsmaterial för forskningsändamål

I gällande lag ingår en så kallad dispensbestämmelse (20 § 2 mom.). Enligt den kan tillstånd att ta del av sekretessbelagda uppgifter beviljas av särskilda skäl. Tillståndet beviljas av det ministerium som den myndighet där handlingen förvaras är underordnad. Domstolarnas ställning innebär att dispensen inte har ansetts göra det möjligt att lämna ut domstolarnas sekretessbelagda uppgifter ens för forskningsändamål. Särskilda bestämmelser ingår i 100 § lagen om företagssanering (47/1993) och i 81 § lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993).

Enligt 28 § i den allmänna lagen skall den myndighet som innehar en sekretessbelagd handling vara behörig att bevilja tillstånd att ta del av handlingen för vetenskaplig forskning, statistikföring eller för ett sådant planerings- och utredningsarbete som en myndighet utför. Detta innebär att domstolarna får rätt att lämna ut uppgifter ur sekretessbelagt rättegångsmaterial.

### 3.6. Andra följder av ändringarna i den allmänna lagen

De allmänna syftena med totalrevideringen och de förslag som lagts fram i samband med den påverkar även domstolsväsendets verksamhet. I detta sammanhang är det skäl att framför allt notera bestämmelserna i 5 kap. i den allmänna lagen, som huvudsakligen är nya. I kapitlet ingår bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna att ta del av en handling samt en god informationshantering. Tillgången till information skall tillgodoses genom att myndigheterna informerar om sin verksamhet och sammanställer publikationer, statistiker och beslutsregister för allmänt bruk (20 §).

För att införa och upprätthålla en god informationshantering skall en myndighet se till att uppgifterna i dess handlingar och datasystem är tillgängliga, användbara, skyddade och integre-

rade samt sörja för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna. Datasystemen skall ta hänsyn till både offentlighets- och sekretessbestämmelserna och byggas upp så att offentliga uppgifter är tillgängliga. Bestämmelserna innebär att vissa datasystem måste ändras så att offentliga diarieuppgifter kan fås ur dem.

#### 4. Slutligen

Totalreformen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen har varit ett vittbärande projekt med syfte att skapa enhetliga grunder för att utveckla

lagstiftningen om offentlighet, sekretess och utbyte gällande myndigheternas uppgifter. Propositionen täcker inte alla specialfrågor. Efter totalreformen avser justitieministeriets lagberedningsavdelning att särskilt ta ställning till om det är skäl att justera bestämmelserna om offentlighet vid rättegångar och rättegångsmaterialets offentlighet när de nu föreslagna ändringarna har genomförts. Detta torde kräva att ett forskningsprojekt som underlag för lagstiftningen inleds.