

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet i myndig- heternas verksamhet samt 50 § i kommunalla- gen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 april 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt 50 § i kommunallagen (RP 20/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet

- äldre regeringssekreterare Timo Turkki, försvarsministeriet
- byråchef Maija Kleemola, Dataombudsmanens byrå
- stadsjurist Eila Ratasvuori, Helsingfors stad
- utvecklingschef Oiva Myllyntaus, Finlands Kommunförbund
- direktör Satu Kangas, Mediernas Centralförbund rf
- vice ordförande Susanna Reinboth, Oikeustoimittajat ry
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Finlands Journalistförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och kommunallagen ska ändras. Offentlighetslagen kompletteras med närmare bestämmelser om grunderna för avgifter för kopior av handlingar utifrån kostnadsmotsvarighetsprincipen och till kommunallagen fogas en hänvisning till dessa bestämmelser.

Bemyndigandena att utfärda förordning föreslås bli preciserade så att det med stöd av bestämmelserna är möjligt att åstadkomma en så

effektiv informationshantering som möjligt samt förbättra informationssäkerheten.

Enligt offentlighetslagen är den allmänna sekretesstiden 25 år, utom när det gäller personuppgifter. Denna tid har visat sig vara för kort när det exempelvis är fråga om fastigheter i militärt bruk som är i användning längre än 25 år. I propositionen föreslås att den faktiska användningstiden för fastigheter beaktas när sekretesstiden fastställs.

Sekretessplikten föreslås också gälla personer som står utanför förvaltningen, när de inom

ramen för den prövningsrätt som sekretessbestämmelserna medger och med hänsyn till välgående allmänt intresse får ta del av uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda.

Offentlighetslagen föreslås bli kompletterad med en bestämmelse som ger kommunerna rätt

att delegera handläggningen och avgörandet av framställningar om att få ta del av en handling till tjänsteinnehavare.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Bakom propositionen ligger främst statsrådets redogörelse för verkställandet av helhetsreformen av offentlighetslagstiftningen (SRR 3/2003 rd och FvUB 6/2004 rd) och de behov av lagjustering som konstaterats i sammanhanget. Dessutom uppfylls genom propositionen de krav som följer av Finlands internationella förpliktelser i fråga om informationssäkerhet.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen ändamålsenlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande ändringar och anmärkningar.

Bättre dataadministration

Enligt propositionen preciseras bemyndiganden att utfärda förordning enligt 18 § 2 mom. i offentlighetslagen och överförs till 36 § i samma lag. I stället fogas till 18 § 2 mom. bestämmelser om förpliktelse för statens förvaltnings- och rätsskipningsmyndigheter att hålla sig informerade om datasystemens kompatibilitet och att delta i vissa gemensamma nätserviceformer. Förplikelsen gäller om statsrådet utfärdar en förordning om saken. Utskottet anser de föreslagna bestämmelserna vara viktiga med tanke på olika myndigheters behov av att få information samt med tanke på informationsgången till medborgarna och utvecklingen av tjänsterna.

Utskottet konstaterar att det i dokument- och dataadministrationen ingår en mängd begrepp, t.ex. datasystem eller kunddatasystem, som i praktiken kan uppfattas på olika sätt. För tydlig-

hetens skull understryker utskottet att man inte genom den reglering som föreslås i 18 § 2 mom. ingriper i personuppgiftslagen eller till den relaterade krav. Regleringen ger inte heller rätt att överlåta eller förena myndigheternas olika personuppgiftsregister och uppgifter i dem i strid med t.ex. personuppgiftslagen eller 16 § 3 mom. i offentlighetslagen. Utskottet anser att man bör uppmärksamma regleringens relevans och förhållande till personuppgiftslagen, liksom till begreppen i mer allmän bemärkelse, bl.a. i fråga om utbildning. Vid behov kan begreppen klargöras, t.ex. i samband med att statsrådet utfärdar sådana förordningar som avses i lagrummet.

Avgifter för handlingar

Utskottet finner det behövt att man i 34 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inför mer exakta bestämmelser om avgifter som myndigheterna tar ut för att lämna handlingar. Paragrafen bör reglera bl.a. när man inte tar ut avgift för att lämna ut handlingar, när man tar ut avgift för att söka information samt vilka avgifter man tar ut för att lämna ut kopior och utskrifter. För tydlighetens skull konstaterar utskottet att avgift för att lämna ut en handling i kopia eller utskrift enligt 34 § 1 mom. 5 punkt inte tas ut när lämnandet av den begärda handlingen ingår i myndighetens skyldighet att ge råd, höra eller informera. I fråga om omfattande handlingar kan kopierandet bli dyrt. Utskottet framhåller att offentliga handlingar i elektronisk form gynnar tillgänglighet och gör det lättare att lämna ut information.

Lagstiftningen om kommuner innehåller inga allmänna regler för grunderna för kommunala avgifter och kommunalförvaltningen tillämpar

inte lagen om grunderna för avgifter till staten. Fullmäktige beslutar om grunderna för kommunens avgifter och godkänner i förvaltningsstadga bestämmelser om lösen för handlingar. I lagförslag 2 i propositionen föreslås att 50 § 10 punkten i kommunallagen ska preciseras genom en hänvisning till 34 § i offentlighetslagen. Utskottet finner den föreslagna bestämmelsen behövlig och adekvat. Utskottet betonar i enlighet med propositionen att hänvisningen inte avser iakttagande av självkostnadsprincipen i lagen om grunderna för avgifter till staten, utan när kommunerna fastställer avgifter som ska tas ut med stöd av offentlighetslagen bör de iaktta principen om kostnads motsvarighet. Kommunen kan också besluta om avgifter och inlösen som understiger kostnaderna.

Avgifter för att ta fram uppgifter

Enligt 34 § 2 mom. i offentlighetslagen i propositionens lagförslag 1 kan man i vissa fall ta ut avgift för att ta fram uppgifter när en handling inte kan individualiseras och hittas med hjälp av myndighetens dokumentklassificering eller handlingens signum eller med hjälp av sökfunktionerna för ett register som förs elektroniskt. Förslaget innebär fler avgifter om framtagandet av handlingen kräver särskilda åtgärder av myndigheterna.

Utskottet konstaterar att myndigheterna enligt god förvaltningssed bör veta vad som ingår i deras informationsmaterial. Enligt 18 § 1 mom. i offentlighetslagen bör myndigheterna bl.a. föra förteckning över de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till behandling, avgjorts eller behandlats eller annars se till att dess offentliga handlingar kan hittas på ett smidigt sätt. Ändå är myndigheterna inte skyldiga att föra en sådan förteckning där en handling kan hittas enligt vilka sökkriterier som helst. I det föreslagna 34 § 2 mom. i offentlighetslagen avses främst situationer där den som begär information uppger ett sökkriterium som myndighetens handlingsregister eller dess klassificeringsgrunder inte kan identifiera. Det bör påpekas att det också finns faktorer som myndigheten t.ex. på grund av lagstiftningen om personuppgifter inte

får använda som registreringsgrund. Enligt 13 § i offentlighetslagen ligger skyldigheten att individualisera en begärd handling företrädesvis hos den som begär handlingen. Myndigheten ska med diariet och andra register bistå den som begär en handling.

Utskottet konstaterar att uttag av kostnader för att ta fram uppgifter i likhet med dokumenthanteringen i stort bör utgå från offentlighetsprincipen och god förvaltningssed. Ändå kan det uppstå situationer då framtagandet av en begärd handling eller upplysning kräver osedvanligt stora arbetsinsatser av myndigheten. Utskottet finner den föreslagna regleringen ändamålsenlig men menar att den till vissa delar bör preciseras. Därför föreslår utskottet att 34 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras till följande: "I de fall som avses i 1 mom. 1—4 punkten tas dock en avgift ut som motsvarar kostnaderna för att ta fram uppgifterna *vid begäran om en handling som inte på det sätt som avses i 13 § 1 mom. kan individualiseras och hittas i det dokumentregister som myndigheten håller enligt denna lag med hjälp av registrets dokumentklassificering eller handlingens signum eller med hjälp av sökfunktionerna för ett register som förs elektroniskt.*" Hänvisningen till 13 § i offentlighetslagen visar att det handlar om ett dokument som den som begär uppgiften inte har kunnat individualisera ens sedan myndigheten har bistått på föreskrivet sätt. Uttrycket "det dokumentregister som myndigheten håller enligt denna lag" understryker framför allt skyldigheterna enligt god förvaltningssed. Den formulering som föreslås innebär inte att myndigheten bör klassificera sina handlingar så de hittas enligt vilka kriterier som helst.

För klarhetens skull konstaterar utskottet att 21 § i offentlighetslagen innehåller separata bestämmelser för situationer då myndigheten på begäran tar fram information genom att söka, förena eller på annat sätt behandla information i sitt datasystem.

Utvidgad tystnadsplikt

I propositionen föreslås att 23 § 2 mom. i offentlighetslagen kompletteras med en bestämmelse

om att tystnadsplikt också skulle gälla personer som inte är tjänstemän eller i övrigt tillhör förvaltningen eller verkar på uppdrag av myndighet, när de inom ramen för den prövningsrätt som sekretessbestämmelserna medger och med hänsyn till vägande allmänt intresse får ta del av uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda. Sådana personer binds också av förbudet mot att utnyttja uppgifter enligt paragrafens 3 mom.

Utskottet anser det motiverat att tystnadsplikten gäller alla som kan få del av sekretessbelagd information. Bestämmelsen om tystnadsplikt enligt 23 § 2 mom. bör med beaktande av tolkningsbestämmelsen i 17 § i offentlighetslagen tolkas snävt. Formuleringen om att få del av sekretessbelagda uppgifter "med stöd av lag" i lagens 23 § 2 mom. syftar på specialbestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i offentlighetslagens normsystem, såsom bestämmelserna i 11 § om en parts rätt att ta del av en handling och bestämmelserna i 7 kap. i offentlighetslagen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt motsvarande bestämmelser i andra lagar. Uttrycket "tillstånd som utfärdats med stöd av lag" i lagens 23 § 2 mom. hänvisar till 28 § i offentlighetslagen. Enligt utskottets uppfattning omfattar tystnadsplikten inte enligt gällande bestämmelse personer som har fått del av uppgifter inom ramen för klausulen om skaderekvisit och som inte tjänstgör hos eller på uppdrag av en myndighet. Sekretesspliktens omfattning värderades på samma sätt också av bl.a. riksdagens justitieombudsman i beslut 3.2.2005 (Dnr 1585/4/03).

Utskottet framhåller att sekretesskravet enligt klausulen om skaderekvisit inte är detsamma i olika situationer utan beror på vad som delges vem. Klausuler om skaderekvisit har använts för att säkerställa att saker inte hemlighålls mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om offentlighetslagen FvUB 31/1998 rd och konstaterar att det i sådana situationer handlar om att överväga enligt situation och fall. Utskottet anser att sekretessplikt för den som tar emot information delvis påverkar bedömningen av huruvida information om ett

dokument kan ges utan hinder av klausulen om skaderekvisit.

Med stöd av det ovan anförda finner utskottet den föreslagna bestämmelsen behövlig för att göra sekretessregleringen tydligare och smidigare.

Utskottet konstaterar att i det föreslagna 23 § 2 mom. utgör kriteriet "vägande allmän fördel" inte i sig en grund för utlämnande av sekretessbelagd information. Kriteriet ska begränsa myndighetens möjligheter att lämna ut information utanför förvaltningen jämfört med vilka möjligheterna annars vore enligt gränserna för prövning i en sekretessbestämmelse med offentlighets- eller sekretesspresumtion. För undvikande av missförstånd ser utskottet det ändå befogat att ur 23 § 2 mom. i lagförslag 1 stryka omnämmandet av vägande allmän fördel och föreslå ett nytt 3 mom. i 17 § i offentlighetslagen, som inte ingick i propositionen men som innehåller . Detta nya 3 mom. skulle lyda: "*Vid prövning av om uppgifter som allmänheten inte skall ha tillgång till kan lämnas ut till en på förhand definierad mottagare inom ramen för en bestämmelse som innehåller offentlighets- och sekretesspresumtioner, skall det säkerställas att mottagaren har i denna lag avsedd tystnadsplikt och att uppgifterna lämnas ut till andra än myndigheter och personer verksamma inom myndigheter endast på vägande allmänna skäl.*" Bestämmelsen understryker mottagarens tystnadsplikt i situationer där sekretessbelagda uppgifter lämnas ut inom ramen för klausulen om offentlighet och sekretess. Omnämmandet om vägande allmän grund ska uttrycka att man bör förhålla sig med reservation till att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra än myndigheter och personer verksamma inom myndigheter. Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet dessutom att andra meningen i 23 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras till följande: "...Tystnadsplikten gäller även den till vilken en myndighet (*utesl.*) inom ramen för en sekretessbestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion har meddelat (*utesl.*) uppgifter som allmänheten inte skall ha tillgång till..."

Utskottet konstaterar att motiveringarna till propositionen betonar den föreslagna normeringens betydelse särskilt i fråga om politisk verksamhet. Ändå har normeringen betydelse också i andra situationer. T.ex. i frågor som gäller befolkningsskydd och beredskap för undantagsförhållanden kan man behöva lämna uppgifter till personer utanför förvaltningen. Klausulen om skaderekvisit har inte ansetts hindra denna typ av utlämnande av uppgifter (RP 30/1998 rd). Avslutningsvis konstateras att de föreslagna

bestämmelserna inte alls gäller fall där ovillkorlig sekretess gäller.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:

1.

Lag

om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 maj 1999 om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 14 § 1 mom., 18 § 2 mom., 23 § 2 mom. samt 25, 31, 34 och 36 § samt
fogas till 15 § ett nytt 3 mom., till 17 § ett nytt 3 mom. och till 33 § ett nytt 3 mom. som följer:

14 och 15 §
(Som i RP)

17 § (Ny)

Beaktande av rätt till information i beslutsfattandet

— — — — —
Vid prövning av om uppgifter som allmänheten inte skall ha tillgång till kan lämnas ut till en på förhand bestämd mottagare inom ramen för en bestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion, skall det säkerställas att mottagaren har i denna lag avsedd tystnadsplikt och att uppgifterna lämnas ut till andra än myndigheter och personer verksamma inom myndigheter endast på vägande allmänna skäl. (Nytt 3 mom.)

18 §
(Som i RP)

23 §

Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande

— — — — —
Vad som bestäms i 1 mom. gäller även en praktikant eller någon annan som verkar hos en myndighet, den som verkar på uppdrag av en myndighet, den som är anställd hos den som utför ett myndighetsuppdrag och den som med stöd av lag eller ett tillstånd som utfärdats med stöd av lag har fått kännedom om en sekretessbelagd uppgift, om inte något annat följer av lagen eller tillståndet. Tystnadsplikten gäller även den till vilken en myndighet (*utesl.*) inom ramen för en sekretessbestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion har meddelat (*utesl.*) uppgifter som *allmänheten inte skall ha tillgång till*. En part eller dennes ombud eller biträde får inte för en utomstående röja en sekretessbelagd uppgift som erhållits på grundval av ställningen som part och som gäller någon annan än parten själv.
— — — — —

FvUB 9/2005 rd — RP 20/2005 rd

25, 31 och 33 §
(Som i RP)

34 §

Avgifter

(1 mom. som i RP)

I de fall som avses i 1 mom. 1—4 punkten tas dock en avgift ut som motsvarar kostnaderna för att ta fram uppgifterna *vid begäran om en handling som inte på det sätt som avses i 13 § 1 mom. kan individualiseras och hittas i det dokumentre-*

gister som myndigheten för enligt denna lag med hjälp av registrets dokumentklassificering eller handlingens signum eller med hjälp av sökfunktionerna för ett register som förs elektroniskt.
(3—6 mom. som i RP)

36 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 27 maj 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /gröna

Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Tapani Tölle /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.