

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM  
VERKSTÄLLIGHETEN AV DEN NYA  
OFFENTLIGHETSLAGSTIFTNINGEN**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>I Inledning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Bakgrunden till redogörelsen</b> .....	<b>4</b>
1.1. Den allmänna betydelsen av uppföljningen och bedömningen av lagarnas verkningar .....	4
1.2. Riksdagens uttalande om totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen..	5
<b>2. Totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen</b> .....	<b>6</b>
2.1. Reformens omfattning och allmänna betydelse .....	6
2.2. Reformens syften .....	7
2.3. De viktigaste ändringarna .....	7
<b>3. Uppföljningen</b> .....	<b>10</b>
3.1. Inriktning och avgränsningar av uppföljningen.....	10
3.2. Organisering av uppföljningen.....	10
3.3. Utredningar .....	11
<b>II Åtgärder för att främja lagstiftningens funktion</b> .....	<b>13</b>
1. Den allmänna betydelsen av att verkställigheten planeras .....	13
2. Författningar och anvisningar på lägre nivå .....	14
2.1. Förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet .....	14
2.2. Bestämmelserna och anvisningarna om god informationshantering.....	14
2.3. Anvisningar om datasäkerhetsåtgärder .....	14
2.4. Bestämmelser och anvisningar om dokumentförteckningar och beskrivningar av datasystem .....	15
2.5. Andra allmänna verkställighetsanvisningar .....	15
2.6. Anvisningar för ämbetsverk .....	15
3. Information, informationsstyrning och personalutbildning .....	16
<b>III Det praktiska genomförandet av reformen</b> .....	<b>17</b>
1. Utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen .....	18
2. Beredningshandlingarnas och beredningens offentlighet .....	20
2.1. Ändringar som genomförts i samband med totalrevideringen .....	20
2.2. Bilagehandlingars offentlighet .....	20
3. Sekretessbestämmelserna och offentlighetsprincipen .....	22
3.1. Sammanställningen av sekretessbestämmelserna .....	22
3.2. Den allmänna tillämpningen av sekretessregleringen.....	22
3.3. Minimering av sekretessen samt motiveringsskyldigheten i rättspraxis .....	26
4. Begäran om att få ta del av handlingar samt behandling av sådana ärenden ...	28
4.1. Granskningsmetodens betydelse .....	28
4.2. Antal informationsbeställningar som kommer in till myndigheterna .....	28
4.3. Behandling av handlingsbeställningar .....	29
4.3.1. Registrering av beställningar .....	29
4.3.2. Beslut om utlämnande av information.....	29
4.3.3. Vägran att lämna ut information.....	30

4.3.4. Myndigheternas erfarenheter av reaktionerna när de vägrat lämna ut information.....	31
4.4. Domstolsavgöranden och dessas betydelse för tillämpningspraxis.....	32
4.4.1. Statistik granskning .....	32
4.4.2. Praxis påverkar rättsreglerna .....	33
4.5. De högsta laglighetsövervakarnas praxis.....	35
4.6. Avgifter för kopiering av handlingar .....	37
5. Slutsatser om tillämpningen av offentlighetsbestämmelserna samt vissa tillämpningsproblem .....	38
6. Kommunikation och ökad öppenhet .....	40
6.1. Allmänna åtgärder för utveckling av kommunikationen inom statsförvaltningen.....	40
6.2. Informationsskyldigheten och kommunikationen i beredningsärenden av allmän betydelse .....	41
6.3. Åsikter om hur öppenheten och kommunikationen har utvecklats .....	42
7. God informationshantering: dokumentering av informationsmaterial .....	43
8. Förändringar i förvaltningen och resursernas tillräcklighet.....	45
<b>IV Verknningar på annan lagstiftning och tillämpning av denna.....</b>	<b>46</b>
1. Specialbestämmelser och styrning av lagberedningen.....	47
2. Samordningen av bestämmelserna i praktiken .....	49
<b>V Den internationella utvecklingen och dess inverkan på ändringsbehoven.....</b>	<b>50</b>
1. Öppenhetens utveckling inom Europeiska unionen.....	50
2. Europarådets rekommendation om myndighetshandlingars offentlighet.....	51
3. Bedömningar .....	52
<b>VI Slutsatser om offentlighetslagens funktion och utveckling.....</b>	<b>53</b>
1. Allmänna faktorer som påverkar bedömningen.....	53
2. En bedömning utgående från målsättningarna och den diskussion som fördes i lagstiftningskedet.....	54
3. Konstaterade justeringsbehov och främjande av verkställigheten.....	58
3.1. Utveckling av lagstiftningen.....	58
3.2. Informationsstyrning .....	59
3.3. Planerade uppföljningsåtgärder .....	59
<b>BILAGOR .....</b>	<b>60</b>
1. Förteckning över utredningar i samband med uppföljningen av offentlighetslagstiftningen.....	60
2. Förteckning över högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 2000–2002 om tillämpning av offentlighetslagstiftningen.....	60

## I Inledning

De lagar som ingick i totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen (621 – 693/1999) trädde i kraft den 1 december 1999. Totalrevideringen omfattade ett stort antal författningar från olika områden. I slutskedet av riksdagsbehandlingen fördes en diskussion om reformens funktion och effekter. När riksdagen godkände lagarna förutsatte den sålunda att regeringen ger riksdagen en detaljerad redogörelse om reformkomplexet senast under 2003.

Den centrala författningen i reformen är lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen), vars verkställighet denna redogörelse huvudsakligen gäller. Uppföljningen av reformen har gjorts som ett antal separata utredningar. Materialet för dessa sammanställdes huvudsakligen då lagstiftningen hade varit i kraft drygt två år. Redogörelsen innehåller sålunda en beskrivning och bedömning som avser den första tiden efter att lagen trätt i kraft, dvs. då myndigheterna bekantade sig med lagen samt började tillämpa den och anpassade sin verksamhet till lagens krav.

I detta kapitel granskas inledningsvis bakgrunden till redogörelsen, totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen samt uppföljningen av reformen.

### 1. Bakgrunden till redogörelsen

#### 1.1. Den allmänna betydelsen av uppföljningen och bedömningen av lagarnas verkningar

En god lagberedning inkluderar uppföljning av den nya lagstiftningen samt bedömning av dess verkningar. Uppföljningen anses i allmänhet ankomma på det ministerium som ansvarat för beredningen av den nya författningen. Behovet av uppföljning betonas i flera nationella anvisningar och internationella program som syftar till att förbättra kvaliteten på lagberedningen. Också riksdagen, som utövar den lagstiftande makten, har under de senaste åren i olika sammanhang understrukit behovet och vikten av att följa upp lagarna.

Uppföljningen kan som det sista skedet i lagberedningen också producera material för nya lagberedningsprojekt. Genom att verkställigheten av nya författningar följs upp uppmärksammar lagberedarna redan i beredningsskedet bedömningen av reformens verkningar och behövlighet, vilket sålunda främjar en god lagberedning. Såväl i den vetenskapliga litteraturen som i lagberedningsanvisningarna anses uppföljningen vara särskilt viktig då det är fråga om omfattande lagreformer i principiellt viktiga frågor och likaså då de som fattar besluten är osäkra på reformens verkningar.

Det rekommenderas att egentliga undersökningar av verkningarna görs 7 – 10 år efter att reformen trätt i kraft, för att situationen skall hinna stabilisera sig och de olika inlärnings- och anpassningsprocesserna skall ha framskridit tillräckligt långt. I ett tidigare skede görs uppföljning för att få återkoppling samt för att bedöma behovet av eventuella korrigerande åtgärder.

Begreppet verkställighet används i denna redogörelse i vidsträckt bemärkelse. Det avser åtgärder som offentliga myndigheter inom förvaltningen och rättskipningen vidtar för genomförande av en författning samt den växelverkan som härvid uppkommer mellan myndigheten och övriga aktörer. Av intresse i verkställighetsskedet är, utöver myndigheternas avgöranden, också de åtgärder som vidtas i praktiken och som har betydelse för hur väl reformens syften uppnås.

## 1.2. Riksdagens uttalande om totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen

Regeringens proposition med förslag till totalrevidering av offentlighetslagstiftningen avläts till riksdagens i april 1998 (RP 30/1998 rd). Under remissdebatten i riksdagen fick reformen ett positivt mottagande. Egentlig kritik riktades endast mot förslaget till ändring av matrikel-lagen (lagförslag nr 8), enligt vilket uppgifter om lön som betalas till tjänstemän vid Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och republikens presidents kansli är sekretessbelagda.

Förvaltningsutskottet fick in 124 skriftliga ställningstaganden till totalrevideringen. I närma-re hälften av utlåtandena till förvaltningsutskottet föreslogs ytterst få ändringar i propositio-nen. Ministerierna – med undantag för inrikesministeriet – hade i praktiken ingenting att anmärka. I ca 80 % av utlåtandena gjordes högst tre anmärkningar eller ändringsförslag. De flesta anmärkningarna gjordes av massmediernas och domstolarnas representanter. Förvalt-ningsutskottet inhämtade dessutom utlåtanden från lagutskottet (LaUU 14/1998) och grund-lagsutskottet (GrUU 43/1998).

Riksdagsbehandlingen av totalrevideringen inföll under en bråd tid, nära riksdagsvalet i mars 1999, vilket i kombination med ärendets betydelse torde ha gett medierna en delvis skev uppfattning om den nya lagstiftningens betydelse. I sitt betänkande (FvUB 31/1998 rd) föreslog förvaltningsutskottet preciseringar i propositionens lagförslag samt tre riksdagsutta-landen.

Lagförslagen godkändes i februari 1999 enhälligt, med de justeringar som gjorts under ut-skottsbehandlingen (RSv 303/1998 rd). Riksdagen godkände samtidigt följande 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. Riksdagens 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 beskatt-ningsbara 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 öv-rigt iakttas när det gäller att ta in bestämmelser om sekretess för myndighets-uppgifter i speciallagstiftning.

Denna redogörelse uppfyller punkt 1 i riksdagens uttalande. Den i uttalandets punkt 2 av-sedda ändringen i fråga om åklagarnas rätt att få information har genomförts genom en änd-ring av lagen om allmänna åklagare (848/2001). Bestämmelser som betonar offentligheten när det gäller beskattningsbar inkomst och förmögenhet har utfärdas genom lagen om of-fentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999). Justitieministeriet har i samband med styrningen av lagberedningen uppmärksammat att sekretessbestämmelser i första hand skall tas in i offentlighetslagen, såsom förutsätts i uttalandets punkt 3.

## 2. Totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen

### 2.1. Reformens omfattning och allmänna betydelse

Beredningen av den nya offentlighetslagstiftningen har beskrivits som ett osedvanligt omfattande och krävande projekt. Det kan noteras att beredningen på olika nivåer pågick i över tjugo år och att beredningen av själva propositionen tog åtta år i anspråk. Även om lagberedning ofta ger upphov till intressekonflikter, är mångfalden och styrkan hos de intressen som hänför sig till offentlighetslagstiftningen särskilt stora. Offentlighetslagstiftningen aktualiserar bl.a. spänningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. förhållandet mellan å ena sidan skyddet av privatlivet och å andra sidan yttrandefriheten samt de övriga informationsrelaterade fri- och rättigheterna. Eftersom lagstiftningen omfattar all utövning av offentlig makt och informationen i samband därmed, måste granskningen av skyddsobjekten utsträckas dels till privata intressen och dels också till olika typer av allmänna intressen samt till de spänningar som förekommer mellan dessa.

Strategin för beredningen av den nya lagstiftningen byggde på öppna diskussioner och förhandlingar: oklara och problematiska frågor behandlades så länge som behövdes för att uppnå samförstånd. Arbetsmetoden att behandla kritiska frågor med olika intressegrupper visade sig fungera och den var också en förutsättning för att uppnå enighet om den proposition som överlämnades till riksdagen.

Reformens principiella betydelse för en fungerande demokrati visar dess betydelse. Genom att myndigheternas verksamhet är offentlig är det möjligt att bl.a. övervaka utövningen av offentlig makt samt att delta i och påverka beslutsfattandet. Möjligheten att få information om myndigheternas verksamhet främjar utvecklingen av ett demokratiskt samhälle som bygger på öppen växelverkan.

Offentlighetslagen kan också i praktiken anses förverkliga grundrättighetsreformen. Enligt grundlagens 12 § 2 mom. är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Offentlighetslagen reglerar konkret denna grundläggande rättighet samt – i enlighet med grundlagens 22 § – myndigheternas skyldighet att främja den grundläggande rätten till information.

Grundlagen påverkar i många avseenden noggrannhets-, krav- och målnivån när det gäller regleringen av medborgarnas rättigheter och tillgång till information. Av de grundläggande rättigheter som förverkligades genom totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen kan utöver de rättigheter som avses i grundlagens 12 § 2 mom. särskilt nämnas grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet. Reformen har beröringspunkter också med andra grundläggande fri- och rättigheter.

En god lagberedning förutsätter att ändringar som föreslås anpassas till den helhet som utgörs av rättsordningen och -systemet på ett kontrollerat sätt och utan oförutsedda sidoeffekter. Beredningsprojektets svårighetsgrad accentueras av att offentlighetsbestämmelserna är spridda mellan ett stort antal författningar samt av lagförslagets talrika beröringspunkter med annan lagstiftning. Det kan bl.a. framhållas att regeringens proposition (RP 30/1998 rd) utöver förslaget till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet innehöll förslag till ändring av sammanlagt 77 andra lagar och att över 120 sekretessbestämmelser i olika författningar upphävdes i samband med reformen.

## 2.2. Reformens syften

Syftet med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen angavs i propositionen vara att öppna myndighetsverksamheten för allmän tillsyn, öka beredningsoffentligheten, stärka offentlighetsprincipen vid utförandet av offentliga uppgifter, främja en god informationshantering i samband med dokumenthantering och informationsförsörjning, förbättra möjligheterna att ta del av myndighetsärenden och därigenom öka medborgarnas och sammanslutningarnas möjligheter att påverka skötseln av allmänna ärenden (RP 30/1998 rd, s. 32).

Ett viktigt delmål var att integrera offentlighetsprincipen med andra viktiga samhällsintressen. Detta eftersträvades genom ett förtydligande av sekretessgrunderna, genom reglering av förhållandet mellan sekretess och tystnadsplikt samt genom koncentrerings- och sekretessbestämmelserna till offentlighetslagen.

Målet att öka öppenheten i myndigheternas verksamhet förutsätter framförallt utveckling av de statliga förvaltningsmyndigheternas informationsverksamhet och övriga kommunikation.

Offentlighetslagen berör på många sätt myndigheternas verksamhet under informationens hela livscykel. Den bärande idén när det gäller bestämmelserna om främjande av en god informationshantering är att myndigheterna skall betrakta sitt informationsmaterial som en helhet och samtidigt iaktta de förpliktelser som gäller användning, överlåtelse och annan hantering av olika typer av informationsmaterial.

Både en större öppenhet i myndigheternas verksamhet och främjandet av en god informationshantering är i många avseenden målsättningar som förutsätter långsiktigt utvecklingsarbete.

## 2.3. De viktigaste ändringarna

Genom offentlighetslagen upphävdes 1951 års lag om allmänna handlingars offentlighet (83/1951, nedan handlingsoffentlighetslagen). Handlingsoffentlighetslagen innehöll bestämmelser om rätten att enligt offentlighetsprincipen ta del av information samt om förfarandet i samband därmed.

*Den nya offentlighetslagens tillämpningsområde är betydligt mera omfattande än den föregående lagens.* Lagen innehåller bestämmelser om rätten till information om offentliga handlingar, om tjänstemäns och offentligt anställdas tystnadsplikt, om handlingssekretess samt om myndigheternas skyldighet att främja informationstillgången och en god informationshantering.

Begreppet handling är täckande. Avsikten har varit att skapa ett i tekniskt hänseende så neutralt begrepp som möjligt: definitionen av begreppet handling gör ingen skillnad mellan mediet och metoden för att få fram ett meddelande (5 § 1 mom.). Lagen gäller allt sådant material i myndigheternas besittning som är relevant med avseende på offentlighetsprincipen. Till de mest typiska myndighetshandlingarna hör beslut och beredningsmaterial samt de handlingar som har tillställts myndigheten för beslutsfattandet. Som myndighetshandlingar betraktas också olika typer av handlingar som upprättas i anslutning till den egentliga verksamheten. Utanför begreppet myndighetshandling och sålunda även utanför rätten att ta del av myndighetshandlingar faller tjänstemäns egna anteckningar och vissa andra handlingar som saknar betydelse för utövning av offentlig makt eller för övervakning av maktutövningen (5 § 3 och 4 mom.).

Offentlighetslagens tillämpningsområde *omfattar alla organ som utövar offentlig makt*: lagen gäller även privaträttsliga sammanslutningar och enskilda personer när dessa med stöd av en lag utför offentliga uppdrag och utövar offentlig makt (4 § 2 mom.). Till denna kategori hör bl.a. arbetspensionsanstalterna.

Offentlighetslagen bygger på *principen om separata myndigheter*. Myndigheterna är självständiga i förhållande till varandra när de tillämpar lagen. Detta har betydelse framförallt med tanke på beredningens offentlighet: t.ex. ett utlåtande som ett ministerium ger ett annat ministerium i ett lagstiftningsärende blir offentligt när det har undertecknats av det ministerium som ger utlåtandet. Av myndigheternas självständiga rätt att besluta om handlingars offentlighet följer att högre myndigheter inte kan ge tillämpningsanvisningar som är bindande för deras underlydande förvaltning eller befatta sig med hur en underlydande myndighet tillämpar lagen i ett enskilt fall.

Genom reformen utökades *beredningens öppenhet* på olika sätt. Tidpunkterna då myndigheters handlingar blir offentliga regleras i offentlighetslagen noggrannare än i handlingsoffentlighetslagen. Samtidigt har också tidpunkten då en handling blir offentlig tidigare lagts (6–7 §). T.ex. utredningar som betjänar lagberedningen blir offentliga så snart de är färdiga för det ändamål som de är avsedda för (6 § 1 mom. 5 punkten). Också statsbudgetens beredningshandlingar blir offentliga i ett tidigare skede av beredningen än förr. Enligt handlingsoffentlighetslagen var s.k. interna myndighetsutredningar till en betydande del varaktigt offentliga enligt prövning. Beredningsmaterial som hör till tillämpningsområdet för offentlighetslagen blir, med undantag för sekretessbelagda handlingar, offentligt senast när det ärendet som handlingen gäller är slutbehandlat hos myndigheten i fråga (6 § 1 mom. 9 punkten). I syfte att öka beredningsoffentligheten har självständiga beredningsorgan definierats som myndigheter (4 § 1 mom. 8 punkten) och myndigheterna har ålagts en särskild skyldighet att lämna ut uppgifter i ärenden som ännu behandlas (19 §).

Handlingsoffentlighetslagen från år 1951 innehöll inga bestämmelser om myndigheternas informationsskyldighet eller skyldighet att i övrigt aktivt informera medborgarna. Offentligheten i myndighetsverksamheten förverkligades sålunda endast om någon bad att få se en handling eller bad om en kopia av den. Enligt grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Med tanke på denna skyldighet och i syfte att öka öppenheten i myndighetsverksamheten har i offentlighetslagen tagits in bestämmelser om *myndigheternas skyldighet att främja rätten till information*.

I handlingsoffentlighetslagen fanns inga bestämmelser om myndigheternas skyldighet att i sin dokument- och informationsförvaltning beakta rättigheterna till information. Lagstiftningen gav inga möjligheter att utveckla informationssäkerheten på enhetliga grunder. Enligt offentlighetslagen skall myndigheterna *för att införa och genomföra en god informationshantering* se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade samt sörja även för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna (18 §).

Genom reformen förenhetligades *bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt*. Tidigare var dessa bestämmelser utspridda mellan många lagar och förordningar. Det var i praktiken svårt att klarlägga förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Offentlighetslagen innehåller bestämmelser om grunderna för och förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Reformen löste konflikten mellan lagstiftningen och grundrättighetsbestämmelserna och uppfyllde kravet på lagstiftning om handlingssekretess samt om andra begränsningar av rätten till information.

*Bestämmelserna om de allmännaste sekretessgrunderna togs in i offentlighetslagen* (24 §) för att trygga lagstiftningens överskådlighet: medborgarna har ingen möjlighet att bilda sig

en uppfattning om begränsningarna i rätten till information om sekretessbestämmelserna är utspridda mellan lagstiftningen på olika områden.

Enligt huvudregeln skall sekretessbestämmelserna tillämpas oberoende av i vilken myndighets besittning en handling är (sekretessgrundernas allmängiltighet). Avsikten med detta är att förtydliga sekretessdefinitionen samt att främja enhetligheten i tillämpningspraxis. Inom förvaltningen kan det förekomma avsevärda variationer i organiseringen av uppgifterna och t.ex. kommunerna har större möjligheter än tidigare att slå ihop organ som sköter olika myndighetsuppgifter. Också denna synpunkt ansågs tala för bestämmelser som kan tillämpas oberoende av vilken myndighet som sköter uppgifterna i fråga.

Genom att sekretessbestämmelserna koncentrerades till en enda lag och sekretessbestämmelserna gavs en allmängiltig utformning blev det möjligt att upphäva ca 120 sekretessbestämmelser som tidigare ingått i andra författningar.

Enligt offentlighetslagen är *sekretessen oftare än förr beroende av om utlämnandet av information kränker de intressen som sekretesskyldigheten är avsedd att skydda*. Sådana skaderekvisit har tagits in t.ex. i bestämmelser som i första hand skall skydda något allmänt intresse. Skaderekvisit används för att säkerställa att sekretessen inte utsträcks längre än nödvändigt. Skaderekvisit förekommer i två utformningar: i den ena är presumtionen att handlingen är offentlig (t.ex. 24 § 1 mom. 2 punkten), i den andra är presumtionen att handlingen är sekretessbelagd (t.ex. 24 § 1 mom. 7 punkten).

Beredningsrelaterade handlingar och myndighetsinterna utredningar omfattas i större utsträckning av rätten till information. Enligt 1951 års handlingsoffentlighetslag var sådana handlingar inte-offentliga, ur vilka uppgifter inte fick lämnas utan myndighetens tillstånd. I praktiken lämnades uppgifter inte ut om vissa handlingar som hänförs till denna kategori och som det var fortfarande nödvändigt att sekretessbelägga. I offentlighetslagen togs därför in ett antal nya sekretessbestämmelser, t.ex. om handlingar som innehåller uppgifter om psykologiska test eller lämplighetsprov (24 § 1 mom. 29 punkten) samt om handlingar som innehåller uppgifter om penning- eller valutapolitiska beslut (24 § 1 mom. 11 punkten).

I handlingsoffentlighetslagen fanns inga uttryckliga tolkningsbestämmelser. I offentlighetslagen finns uttryckliga *tolkningsbestämmelser som styr myndigheternas prövningsrätt* (17 §). Primär offentlighet och avsikten med offentlighetsprincipen skall beaktas vid tillämpningen av den nya lagen. Rätten till information får inte begränsas utan sakliga och i lagen angivna grunder och inte heller mer än vad som behövs med tanke på det intresse som skall skyddas.

I offentlighetslagen föreskrivs om *tidsfrister för behandling av ärenden som gäller utlämnande av handlingar*. Enligt huvudregeln skall sådana ärenden behandlas utan dröjsmål. Ärendet skall avgöras och uppgifter ur en offentlig handling skall lämnas ut inom två veckor och i särskilt besvärliga fall inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen (14 § 4 mom.). Till början av år 2003 tillämpades emellertid längre tidsfrister (37 § 2 mom.).

I offentlighetslagen har tagits in *allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter* (26–30 §). Enligt lagen kan personuppgifter numera också i större utsträckning överföras mellan myndigheter med tekniska hjälpmedel.

### **3. Uppföljningen**

#### **3.1. Inriktning och avgränsningar av uppföljningen**

Vid uppföljningen av den nya offentlighetslagstiftningen ansågs det motiverat att framförallt inrikta sig på den del av regleringen som innebär att den tidigare lagstiftningen ändrats i sak. Det ansågs också nödvändigt att uppmärksamma frågor som väckt kritik i det skede då lagstiftningen tillkom. Under riksdagsbehandlingen uttrycktes farhågor om sekretessens omfattning i förhållande till den primära offentlighetsprincipen samt om svårigheterna att tillämpa lagen och i synnerhet de skaderekvisit som ingick i sekretessbestämmelserna. Under diskussionen framhölls också betydelsen av lagstiftningens tolkningsbestämmelser samt möjligheterna att styra lagtolkningen med hjälp av rättspraxis.

De frågor som uppföljningen omfattade avgränsades dels av vissa aktuella reformer, dels av offentlighetslagens övergångsbestämmelser. I samband med beredningen av den nya offentlighetslagstiftningen var avsikten att efter den allmänna lagstiftningens ikraftträdande inleda ett projekt för undersökning av offentligheten inom domstolsverksamheten samt att utgående från projektet bedöma behovet att revidera lagstiftningen om rättegångens offentlighet (LaUU 14/1998 rd, Bilaga 2). Justitieministeriet påbörjade emellertid beredningen av en lag om rättegångens offentlighet snabbare än ursprungligen planerat och det ansågs därför ändamålsenligt att uppföljningen inte utsträcks till frågor som gäller offentlighet för domstolarnas egna handlingar.

Redogörelsen ges innan offentlighetslagen enligt dess övergångsbestämmelser har trätt i kraft till alla delar. Av denna anledning ansågs det ändamålsenligt att vid uppföljningen ägna mindre uppmärksamhet åt sådana till en god informationshantering anslutna förpliktelser för vilka övergångstiden inte har gått ut ännu under den period som uppföljningen avser.

#### **3.2. Organisering av uppföljningen**

Till följd av offentlighetslagstiftningens omfattande tillämpningsområde måste uppgifter om verkställigheten av lagstiftningen på olika sätt inhämtas ur ett stort antal källor, vilket har förutsatt samarbete med flera myndigheter. Justitieministeriet tillsatte därför i december 2000 en arbetsgrupp för uppföljningen av verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen. I arbetsgruppen var stats- och kommunförvaltningen representerad. Till arbetsgruppen hörde dessutom sakkunniga på rättskipning, massmedier och offentlig rätt samt på uppföljnings- och evalueringsforskning. Eftersom försäkringsbranschen kan anses vara en av de viktigaste branscherna som berörs av de nya offentlighetsbestämmelserna var också denna representerad i arbetsgruppen.

Samarbetsgruppens uppdrag bestod i att: 1) bedöma vilka utredningar som behövs för att beskriva hur reformens målsättningar uppfyllts samt den nya lagstiftningens tillämpning och funktion, 2) biträda Rättspolitiska forskningsinstitutet och andra uppföljningsenheter vid planeringen och genomförandet av uppföljningen, 3) behandla sådana allmänna synpunkter som måste beaktas i utredningarna, samt 4) verka som samarbetsorgan mellan utredarna och dem som verkställer offentlighetslagstiftningen.

Regeringens redogörelse bygger på uppföljningsundersökningar och på information från myndigheterna.

### 3.3. Utredningar

Det ansågs vara skäl att belysa verkställigheten av offentlighetslagstiftningen ur flera infallsvinklar. Riksdagens uttalande innebär att redogörelsen måste upprättas utgående från information om vad som gjorts för verkställigheten av lagstiftningen. Till dessa delar är det fråga om en beskrivning av vilka formella och faktiska åtgärder som har vidtagits inom förvaltningen.

Tillämpningen av lagarna måste naturligtvis beskrivas med hjälp av *rättspraxis*, vilket i detta fall är liktydigt med förvaltningsdomstolarnas och i synnerhet högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Med ledning av rättspraxis kan man bl.a. sluta sig till om antalet besvärshandlingar har ökat efter att den nya lagen trätt i kraft. Särskilt intresse ägnas frågan om hur ofta besvärerna och avgörandena gäller bestämmelser som också i sak är nya jämfört med den tidigare lagen.

Rättspraxis utreddes både kvantitativt-statistiskt och innehållsmässigt. Det material som granskades omfattade till en början ca 90 avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen och 73 avgöranden av förvaltningsdomstolarna under den tid som den nya offentlighetslagen varit i kraft. På grund av tidtabellen för uppföljningen är det sista avgörandet som tagits med i granskningen daterat 30.11.2002. Nio av de sist nämnda avgörandena är Kuopio förvaltningsdomstols och 64 Helsingfors förvaltningsdomstols.

I syfte att utreda rättspraxis utsträcktes uppföljningen till alla sådana avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen under tiden 1.12.1999 – 31.1.2002 där åtminstone en bestämmelse i den nya offentlighetslagen tillämpats. Allt som allt uppgick antalet sådana avgöranden till närmare 90. För utredningen valdes preliminärt avgöranden som ett betydelsefullt och intressant sätt föreföll bygga på tillämpning av den nya lagstiftningen. För det fortsatta arbetet gjordes sammandrag av 37 av dessa avgöranden.

En utredning om rättspraxis har publicerats i Rättspolitiska forskningsinstitutets publikationsserie (Konstari, Timo & Salovaara, Christa & Tala, Jyrki & Vetteranta, Leena & Wallin, Anna-Riitta: Korkeimman hallinto-oikeuden uutta julkisuuslakia koskevan ratkaisukäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003:204).

En viktig källa är dessutom de högsta laglighetsövervakarnas beslutspraxis. Utöver laglighetsövervakarnas verksamhetsberättelser har utredarna haft tillgång till beslut som berör offentlighetslagen samt till ett lärdomsprov som avlagts vid Helsingfors universitets offentliga rättsliga institution (Koskinen, Hannu: Viranomaistoiminnan julkisuus ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä).

Flera faktorer har haft betydelse för urvalet ärenden som behandlats av besvärmyndigheterna och av de högsta laglighetsövervakarna. Enbart en kartläggning och analys av rättspraxis räcker inte för att beskriva tillämpningen av lagen och eventuella problem i samband därmed. De myndigheter som tillämpar bestämmelserna tillhandahåller den naturliga, primära och lättast tillgängliga källan i synnerhet för uppföljningen av den förvaltningsrättsliga regleringen. Den information som sammanställs hos dessa myndigheter hjälper att svara på frågan vilka bestämmelser som i myndigheternas verksamhet förefaller fungera bra eller i det närmaste problemfritt och vilka bestämmelser som är bristfälliga och fungerar mindre bra. Denna information ger en bild av hur lagen fungerar överhuvudtaget och kan läggas till grund för planering av lagändringar eller andra korrigerande åtgärder i syfte att förbättra lagens funktion. I samband med uppföljningen utreddes sålunda *förvaltningspraxis* genom enkäter till som riktades till statsförvaltningen och kommunförvaltningen.

Huvudsyftet med *den undersökning som avsåg myndigheterna inom statsförvaltningen* var att kartlägga dessa myndigheters erfarenheter av tillämpningen och genomförandet av den nya offentlighetslagstiftningen. Avsikten var att få en helhetsbild av de iakttagelser som myndigheterna gjort i samband med tillämpningen av den nya lagen och av de problem som myndigheterna hade ställts inför i sitt praktiska arbete. Undersökningen gjordes genom en enkät som sändes till 163 ämbetsverk inom statsförvaltningen. Svarsprocenten var 91.

Utredningen har publicerats i Rättspolitiska forskningsinstitutets publikationsserie (Salovaara, Christa – Tala, Jyrki: Uuden julkisuuslain toimivuus valtioonhallinnossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003:199).

*Enkäten till kommunförvaltningen* gjordes i samarbete med Finlands kommunförbund. Enkäten sändes till 50 kommuner och 42 samkommuner. I enkäten deltog kommunerna som hör till Kommunförbundets forskningsprogram KommunFinland 2004 samt dessutom Helsingfors, Uleåborg och Tammerfors. Resultaten kan generaliseras på Finlands alla kommuner. Svarsprocenten var 70. 66 procent av kommunerna och 74 procent av samkommunerna svarade på enkäten.

Enkätresultatet har publicerats som Rättspolitiska forskningsinstitutets rapport (Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslain säädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003:57).

Det ansågs vara skäl att utreda de tillämpande myndigheternas erfarenheter också genom en enkät till vissa sådana *enskilda sammanslutningar som utövar offentlig makt*, som enligt offentlighetslagens 4 § 2 mom. hör till lagens tillämpningsområde. Avsikten var att på detta sätt få information om hur tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen utvecklats. Som objekt för kartläggningen valdes den lagstadgade försäkringsverksamheten, eftersom den nya lagstiftningen överhuvudtaget ansågs ha en stor betydelse för försäkringsbranschen.

Den enkät som i samband med uppföljningen av offentlighetslagen riktades till försäkringsbranschen gjordes i samarbete med Trafikförsäkringscentralen, Olycksfallsförsäkringsanstaltens förbund (OFF) samt Arbetspensionsförsäkrarna (TELA) vårvintern 2003. De nämnda sammanslutningarna sammanställde svaren från de anstalter som de representerar. Enkäten gjordes och adressaterna valdes ut i samarbete med Finska Försäkringsbolagens Centralförbund. Alla de största försäkringsanstalterna besvarade enkäten.

Enkäten har publicerats i Rättspolitiska forskningsinstitutets rapportserie (Salovaara, Christa: Julkisuuslain soveltaminen kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003:57).

En bedömning av frågan om hur de mål har nåtts som sammanhänger med främjandet av informationen kan göras endast genom en utredning av hur *myndigheternas information och övriga kommunikation* har utvecklats efter att lagen trätt i kraft. Utredningen av denna informationen gjordes genom en kartläggning av vad journalister och andra medierepresentanter hade att berätta om sina erfarenheter.

Våren 2003 gjorde statsrådets kansli i samarbete med justitieministeriet en enkät för att utreda finländska medierepresentanters åsikter, uppfattningar och erfarenheter av kommunikationen inom statsförvaltningen. Undersökningen genomfördes av institutionen för kommunikationslära vid Helsingfors universitet. Enkäten postades till ett sampel av 250 representanter för finländska massmedier. Bland dem som svarade på enkäten fanns både riksomfattade och regionala mediers journalister. Dessa

representerade tidningspressen, nyhetsbyråer och elektroniska medier. Svarsprocenten blev rätt låg (25).

Rapporten har publicerats i statsrådets kanslis publikationsserie (Mörä, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2003).

Som en del av den till redaktörerna riktade enkäten utreddes medierepresentanternas åsikter, uppfattningar och erfarenheter av den nya offentlighetslagens funktion och om myndigheternas praxis vid tillämpningen av den.

Enkäten gjordes i mars-maj 2003. Den besvarades av 76 representanter för finländska medier. Bland dem som svarade på enkäten fanns både riksomfattande och regionala mediernas journalister. Dessa representerade tidningspressen, nyhetsbyråer och elektroniska medier. Svartsprocenten blev rätt låg, endast 25 %. Rapporten har publicerats i justitieministeriets serie (Mörä, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä. 2003:36).

I denna redogörelse har beaktats också ett vid Tammerfors universitet färdigställt lärdömsprov som bygger på intervjuer med åtta ministeriers kommunikations- och informationschefer (Marjamaa, Patrik: Valtionhallinnon viestinnän muotoutuminen joukkotiedotusvälineissä. Pro gradu tutkielma. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos, kevät 2003).

## II Åtgärder för att främja lagstiftningens funktion

Viktig för verkställigheten av en författning är vilka resultat och verkningar den har och hur väl den svarar mot de mål och förväntningar som ställdes upp i samband med att lagen bereddes och stiftades. Detta kapitel innehåller en generell granskning av den betydelse som planeringen av verkställigheten har. Därefter beskrivs bestämmelser och anvisningar på lägre nivå och till slut följer en redogörelse för informationen, rådgivningen och övrig informationsstyrning samt för personalutbildningen.

### 1. Den allmänna betydelsen av att verkställigheten planeras

Verkställigheten av en reform kan främjas bl.a. genom olika stödåtgärder. Bland sådana åtgärder kan nämnas författningar och anvisningar på lägre nivå samt information, utbildning och rådgivning. En lyckad verkställighet kan förutsätta samarbete mellan flera myndigheter eller samarbete mellan myndigheter och enskilda aktörer. Också uppföljning av en lags verkningar samt forskningsverksamhet kan anses vara åtgärder som stöder verkställigheten. Stödåtgärder förutsätter vanligen användning av olika typer av resurser.

Kännetecknande för verkställigheten av offentlighetslagstiftningen är att det inom centralförvaltningen inte finns någon myndighet som speciellt och uttryckligen har till uppgift att dra försorg om verkställigheten av den nya lagstiftningen och om de praktiska åtgärder som verkställigheten förutsätter. Detta är ett drag som har samband med den av offentlighetslagen framgående principen om separata myndigheter, vilket innebär att varje myndighet självständigt och på eget ansvar behandlar och avgör frågor som hör till området för offentlighetslagstiftningen. Av den behörighet som avses i offentlighetslagen följer att ministerierna inte kan ge underlydande förvaltning föreskrifter om tillämpning av offentlighetslagen.

Medan offentlighetslagen bereddades planerades vid justitieministeriet utbildning om lagen. Förberedande åtgärder vidtogs också för information om och uppföljning av lagstiftningens ikraftträdande. I regeringens proposition konstaterades att den nya lagstiftningens ikraftträdande kräver utbildning av personalen och säkerställande av att de förfaranden som följs motsvarar kraven i den nya lagstiftningen (RP 30/1998 rd, s. 36).

Riksdagens förvaltningsutskott konstaterar i sitt betänkande att målen för lagstiftningen inte nås på ett tillfredsställande sätt, om myndigheterna inte går in för offentlighetsprincipen och följer kraven på en god informationshantering. Detta förutsätter omfattande utbildning. Enligt betänkandet skall justitieministeriet ansvara för utbildningen av tjänstemännen vid olika ministerier samt för att det produceras en broschyr med information om reformen (FvUB 31/1998 rd, s. 7).

## **2. Författningar och anvisningar på lägre nivå**

### **2.1. Förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet**

Med stöd av offentlighetslagen har givits förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999, nedan offentlighetsförordningen). Förordningen innehåller närmare bestämmelser om dokumentförteckningar som betjänar det allmänna tillhandahållandet av information samt om myndigheternas uppgifter vid genomförandet av en god informationshantering enligt lagens 18 §. Till förordningen fogades våren 2002 bestämmelser om statsförvaltningens kommunikation (380/2002). Dessa granskas närmare i kapitel III, avsnitt 6.

### **2.2. Bestämmelserna och anvisningarna om god informationshantering**

I offentlighetslagens 18 § finns bestämmelser om god informationshantering. Syftet med regleringen är att säkerställa att myndigheterna granskar datamaterial som de har i sin besittning och de krav som gäller detta material (offentlighet, datasekretess, datasäkerhet, arkivering) som en helhet. I offentlighetsförordningen finns närmare bestämmelser om de utredningar som ligger till grund för åtgärder som gäller god informationshantering.

En grundläggande utredning av informationsmaterialet och dess betydelse skall göras med användning av en sådan arkivbildningsplan som avses i arkivlagen (831/1994). Vid bedömningen av åtgärdernas behövlighet skall fästas avseende vid bl.a. rätten att få uppgifter ur offentliga myndighetshandlingar samt förpliktelser som gäller skyddande av personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter samt arten av sådana uppgifter.

Vid finansministeriet har i syfte att främja verkställigheten utarbetats en promemoria om definitionen av en god informationshantering (Valtiovarainministeriön työryhmämuistiota 11/2000). Arkivverket gav den 11 april 2000 en rekommendation om principerna för upprättande, användning och uppdatering av arkivbildningsplanen. Syftet med rekommendationen är att myndigheterna skall justera arkivbildningsplanen samtidigt som de utredningar som offentlighetslagstiftningen förutsätter.

### **2.3. Anvisningar om datasäkerhetsåtgärder**

Med särskilt känsligt datamaterial avses handlingar och uppgifter vilkas överlåtelse av någon orsak begränsas i lag (offentlighetsförordningens 2 § 1 mom.). Särskilt känsligt material

kan i enlighet med offentlighetsförordningen indelas i tre klasser enligt de krav på hantering, skydd och annan datasäkerhet som skall uppfyllas vid sammanställning, användning och annan hantering av datamaterialet. Klassificeringsbestämmelserna gäller endast statsförvaltningen.

Finansministeriets avdelning för utvecklande av förvaltningen har givit närmare anvisningar om åtgärderna i de olika klasserna (Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ohje salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen luokittelusta ja merkitsemisestä 19.1.2000 dnr VM 5/01/2000).

#### **2.4. Bestämmelser och anvisningar om dokumentförteckningar och beskrivningar av datasystem**

Enligt offentlighetsprincipen förutsätter rätten till information i praktiken att offentliga myndighetshandlingar är lättillgängliga. De kan vanligen sökas med hjälp av diariet och andra dokumentförteckningar. I offentlighetsförordningen finns närmare bestämmelser om dokumentförteckningar och beskrivningar av datasystem.

Finansministeriets utvecklingsavdelning har gett en rekommendation om beskrivningar av datasystem. Också för den offentliga förvaltningen har givits en rekommendation om sådana beskrivningar (JHS 146).

#### **2.5. Andra allmänna verkställighetsanvisningar**

Avsikten med offentlighetslagens sekretessbestämmelser är att skydda en persons adress- och övriga kontaktuppgifter i situationer där det finns anledning att misstänka att dennes hälsa eller säkerhet kan komma att hotas (24 § 1 mom. 31 punkten). Befolkningsregistercentralen har gett anvisningar om skyddande av hemliga kontaktuppgifter (27.12.2000 dnr 1559/02/00) samt praktiska regler för hantering av skyddsförbud och därtill hörande uppgifter som har registrerats i befolkningsdatasystemet (23.4.2002 dnr 522/79/02).

I samband med att offentlighetslagen stiftades ändrades matrikellagen så att löneuppgifter om tjänstemän och tjänsteinnehavare blev offentliga (627/1999). Finansministeriets personalavdelning har för statens ämbetsverk utfärdat anvisningar om löneuppgifters offentlighet (16.11.1999 dnr 32/01/1999).

I offentlighetslagens 19 § finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter i ett ärende som ännu behandlas. Inom statsrådet har denna förpliktelse förverkligats bl.a. genom ett särskilt projektregister. Finansministeriet har utfärdat en föreskrift om statsrådets projektregister (12.12.2000; dnr 598/02/02/1999).

#### **2.6. Anvisningar för ämbetsverk**

Enligt offentlighetslagstiftningen skall myndigheterna se till att befogenheterna att lämna ut handlingar fastställs och att tillräckliga anvisningar utfärdas om registrering av ärenden och handlingar samt om hantering och skyddande av handlingar och datasystem samt informationen i dem.

I de enkäter som riktades till myndigheterna ställdes frågan om offentlighetslagens ikraftträdande har påverkat anvisningarna inom ämbetsverket. I närmare 75 % av statens ämbetsverk hade den nya lagstiftningen påverkat anvisningarna. Till följd av den nya lagstiftningen hade anvisningarna förnyats i samtliga ministerier. Ca en tredjedel av ämbetsverken inom

den statliga central- och regionalförvaltningen samt lokalmyndigheterna hade inte ändrat anvisningarna. I över 50 % av kommunerna och samkommunerna hade anvisningarna förnyats.

De anställda måste vara förtrogna med bestämmelserna om offentligheten för de handlingar som behandlas hos myndigheten, om förfarandet vid utlämnande av information samt om uppgiftsfördelningen. Det är särskilt viktigt att fastställa befogenheterna och ansvarsförhållandena då det är fråga om en handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter eller som annars inte ännu är offentlig. Över 60 % av de ämbetsverk som besvarat enkäten inom statsförvaltningen har en antingen i arbetsordningen eller annars bestämd ansvarsperson som kan ge tillstånd till utlämnande av sekretessbelagd information.

Sekretesskyldigheten gäller också dem som sköter uppgifter för en myndighets räkning. I enkäten till statsförvaltningen fick ämbetsverken frågan om de som utför vissa uppdrag för ämbetsverket är medvetna om sin tystnadsplikt enligt offentlighetslagens 23 §. Frågan besvarades i de flesta fallen jakande (59 %). I de avtal som ämbetsverken ingår nämns ofta att uppdragsförhållandet är förenat med tystnadsplikt.

### **3. Information, informationsstyrning och personalutbildning**

Under beredningen av lagen hade justitieministeriet beredskap att informera om lagens ikraftträdande samt att stödja ämbetsverkens information till allmänheten. Ministeriet lade ut särskilda webbsidor med material om beredningen av den nya lagstiftningen, dvs. regeringens proposition och riksdagshandlingarna, samt även annan information om lagens ikraftträdande. På sidorna finns också en för medborgarna avsedd broschyr som ämbetsverken kan printa ut och distribuera i samband med sin kundbetjäning.

Utbildningsfrågan har utretts genom att uppgifter har samlats in från de organisationer och personer som ger utbildning. Justitieministeriet ordnade avgiftsfri utbildning för ministeriernas personal om offentlighetslagstiftningen. I utbildningen deltog över 500 tjänstemän från olika förvaltningsområden. Justitieministeriet bjöd också in representanter för ministerierna samt för vissa organisationer som har en central betydelse för verkställigheten av lagen, att delta i ett nätverksbaserat arbete för fördjupad insikt i den nya lagstiftningen.

De tjänstemän vid justitieministeriet som svarar för beredningen av reformen höll åren 1998–2002 över hundra föreläsningar om offentlighetslagstiftningen. Utbildning har ordnats av olika organisationer, t.ex. Centralen för förvaltningsutveckling HAUS (numera HAUS kehittämiskeskus Oy) och Jurisförbundets utbildningscentral samt inom ramen för universitetens fortbildningsprogram. Flera ministerier har ordnat omfattande utbildning inom sitt förvaltningsområde. T.ex. i utbildningen som ordnades inom social- och hälsovårdsministeriets samt inrikesministeriets förvaltningsområden deltog åren 1999 – 2000 över 300 personer. Dessutom har utbildning ordnats inom vissa ämbetsverk. Inom statsförvaltningen ordnades åren 2002 – 2003 utbildning om reformen av statsförvaltningens kommunikation. Som exempel kan nämnas att i denna utbildning deltog ca 500 ministerietjänstemän. Finlands Kommunförbund och kommunernas utbildningsbolag Suomen Kuntakoulutus Oy ordnade utbildning för de kommunala organisationerna. Kommunernas utbildningsbolag Kuntakoulutus ordnade åren 1999 – 2002 sammanlagt 69 kurser om offentlighetslagstiftningen. I kurserna deltog sammanlagt 4 500 personer.

Eftersom uppgifterna om deltagarantalet i de olika arrangörernas kurser inte är heltäckande kan någon exakt siffra inte ges för hur många som sammanlagt deltagit i kurserna. En försiktig uppskattning är 10 000 – 15 000 tjänstemän och tjänsteinnehavare.

I samband med uppföljningen utreddes och utbildningens omfattning. I enkäten till statsförvaltningen ställdes frågan om de som besvarade enkäten själva hade fått utbildning om offentlighetslagen. I enkätens följbrev rekommenderades att svaren skulle utformas eller sammanställas av en hos myndigheten anställd person som hade erfarenhet av offentlighetsfrågor. Av utredningen framgick att 88 % av dem som svarade på enkäten hade fått utbildning om offentlighetslagen. Som utbildningsarrangör nämndes i de flesta fallen Hallinnon kehittämiskeskus HAUS (över 50 gånger). Också justitieministeriet och övriga ministerier samt t.ex. Folkpensionsanstalten, Juristförbundet, Riksarkivet eller arkivverket, skattestyrelsen och universiteten har ordnat utbildning med offentlighetslagen som tema. Många nämnde också utbildning som ordnats internt inom ämbetsverket, av den egna arbetsgivaren. Några stora skillnader mellan de olika förvaltningsnivåerna förekom inte inom statsförvaltningen. Enligt enkäterna förefaller det som om ministeriernas utbildning varit något mera omfattande än genomsnittet.

Också i enkäten till kommunerna och samkommunerna frågades om de som svarade på enkäten hade fått utbildning om offentlighetslagen. Av dem som svarade på enkäten hade sammanlagt 77 % fått sådan utbildning (i kommunerna 85 %, i samkommunerna 67 %). De kommunanställda hade sålunda fått nästan lika mycket utbildning som de statsanställda. I kommunernas och samkommunernas svar nämndes som utbildningsarrangörer ofta kommunernas utbildningsbolag Suomen Kuntakoulutus Oy, Finlands Kommunförbund, sommaruniversiteten och det öppna universitetet samt arkivverket.

Av dem som svarade på enkäten inom försäkringsbranschen uppgav alla utom en att de hade fått utbildning om offentlighetslagen. Inom försäkringsbranschen och -bolagen har ordnats intern utbildning.

Utöver utbildningen tillhandahölls rådgivning och informationsstyrning genom ministeriernas cirkulär och olika typer av skriftligt material. Vissa ministerier organiserade ett nätverk av kontaktpersoner med ansvar för offentlighetsärendena inom sitt förvaltningsområde.

För tjänstemannakåren har givits ut tre kommenterande verk och handböcker om verkställigheten av offentlighetslagstiftningen (Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa, 1999, Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 1999 och Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, 2000).

I enkäten till medierepresentanterna frågades bl.a. hur väl myndigheterna känner till offentlighetslagen och följer den i sin verksamhet. Meningar om hur väl myndigheterna känner till den nya offentlighetslagen var delade. De som svarade på enkäten trodde emellertid att myndigheterna strävar efter att iakta den nya offentlighetslagen. I synnerhet redaktörer som har haft nytta av offentlighetslagen är av denna åsikt.

### III Det praktiska genomförandet av reformen

I detta kapitel beskrivs totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen och i synnerhet de praktiska erfarenheterna av offentlighetslagens tillämpning i praktiken. Beskrivningen av reformen har huvudsakligen tagit fasta på bestämmelser som innebär en förändring jämfört med den tidigare lagstiftningen.

Till en början behandlas ändringar som har haft betydelse för handlingsoffentligheten (det utvidgade tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen, beredningens ökade offentlighet

och sekretessbestämmelserna) samt behandlingen av dokumentbeställningar. Med dessa utgångspunkter dras slutsatser om tillämpningen av bestämmelserna om handlingsoffentlighet samt om svårigheter i samband därmed. I slutet av kapitlet granskas frågor i anslutning till de mål som ställts upp för totalrevideringen (kommunikation och ökad öppenhet, god informationshantering) samt reformens betydelse förvaltningen och de resurser som har använts för att genomföra reformen.

## 1. Utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen

Ett viktigt syfte med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen var att säkerställa att offentlighetsprincipen tillämpas på handlingar som uppkommit i samband med utövning av offentlig makt, oberoende av hur skötseln av uppgifterna är organiserad. I detta syfte togs i lagen in en vid definition av myndighetsbegreppet. Definitionen omfattar också sådana privaträttsliga sammanslutningar och enskilda personer som med stöd av lagstiftning utför offentliga uppdrag och därvid utövar offentlig makt (4 § 2 mom.).

I samband med den lagstadgade försäkringsverksamheten behandlas och avgörs sådana för medborgarna viktiga ärenden som t.ex. arbetspensionsärenden. Det beslöts därför att den lagstadgade försäkringsverksamheten skall utses till ett målområde för uppföljningen av offentlighetslagen. I en enkät till försäkringsbranschen ställdes frågan vad utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde hade betytt för branschen. De som svarade på frågan var eniga om att tillämpningen av offentlighetslagen inte hade inneburit några större förändringar. Man tillämpade i stort sett samma praxis som tidigare. Man uppgav att man följde samma principer som förr men att offentlighetslagen hade lett till att situationen klarnat jämfört med tidigare. Offentlighetslagen ansågs inte ha några betydande verkningar heller av den orsaken att också andra lagar reglerar utlämnande och förmedling av information samt sekretessen inom försäkringsbranschen.

Av de utredningar som gjordes för att kartlägga rättspraxis framgick det konkret hur offentlighetslagen hade ändrat parternas möjligheter att få information om den lagstadgade försäkringsverksamheten. Tidigare hade det uppenbarligen varit vanligt att förmånstagaren inte fick veta namnet på de läkare som hade deltagit i behandlingen av ärendet. Biträdande justitiekanslern har behandlat ett ärende om sökandens rätt till information (BJK 20.3.2001, dnr 1180/1/00). Ärendet har numera avgjorts också genom högsta förvaltningsdomstolens beslut.

Ändringssökanden A hade i ett fall (HFD 1.9.2003 L 1998; HFD 2003:57) krävt att försäkringsbolaget lämnade ut bl.a. namnen på de sakkunniga som deltagit i behandlingen av hans pensionsärende samt krävt att få det i ärendet upprättade sammanträdesprotokollet jämte bilagor.

Försäkringsbolaget hade förkastat A:s yrkanden. Som motivering åberopade försäkringsbolaget sin skyldighet att i enlighet med grundlagen skydda sina anställdas privatliv. Dessutom ansåg försäkringsbolaget att bolaget enligt begränsningsbestämmelsen i offentlighetslagens 11 § 2 mom. 1 punkten inte var skyldigt lämna ut namnen på de sakkunnigläkare som hade deltagit i behandlingen av A:s ärende. Styrelsens sammanträdesprotokoll hörde enligt bolagets uppfattning inte till tillämpningsområdet för offentlighetslagen ens till den del som vid sammanträdet på begäran av A hade behandlats hans pensionsärende. Bolaget hänvisade till offentlighetslagens 4 § 2 mom. och ansåg att offentlighetslagen gäller pensionsanstaltens verksamhet endast till den del som det är fråga om utövning av offentlig makt. Eftersom vid styrelsens sammanträde inte fattades beslut i A:s pensionsärende utövades där inte heller offentlig makt i den bemärkelse som avses i offentlighetslagen.

*Helsingfors förvaltningsdomstol* upphävde 31.5.2002 försäkringsbolagets beslut. Eftersom det privata pensionsförsäkringsbolaget svarar för det lagstadgade pensions-systemet sköter det i enlighet med offentlighetslagens 4 § 2 mom. en offentlig uppgift och utövar offentlig makt då det fattar pensionsbeslut. Frågan om de handlingar som hörde till försäkringsbolagets pensionsavgöranden var offentliga måste sålunda bedömas med stöd av offentlighetslagen.

A har med stöd av offentlighetslagens 11 § 1 mom. som part rätt att ta del av alla handlingar som har samband med behandlingen av hans pensionsärende, inklusive de s.k. handläggningssidorna samt de medicinska och övriga anteckningar och bedömningar som sakkunnigläkarna och de övriga personer som deltagit i behandlingen av ärendet gjort på dem. Förvaltningsdomstolen hänvisade till den av offentlighetslagens 3 och 17 § framgående principen om öppenhet i myndigheternas verksamhet och till principen om den enskilda individens påverkningsmöjligheter samt ansåg att A i egenskap av part hade rätt att få reda också på de personers identitet som hade skrivit sina initialer på handläggningssidorna. Bolaget hade inte heller lagt fram några lagliga grunder för att det i enlighet med offentlighetslagens 11 § 2 mom. 1 punkten skulle ha stridit mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse om dessa uppgifter hade lämnats ut till A.

Bolaget tillställde förvaltningsdomstolen ett utdrag ur styrelsens sammanträdesprotokoll varav det framgick att A:s ärende hade meddelats styrelsen för kännedom. Till protokollet hade bifogats promemorior som innehöll detaljerade utredningar om A:s ärenden. Även om styrelsen inte hade fattat några egentliga beslut i A:s pensionsärende anslöt sig styrelsens protokoll jämte bilagor enligt förvaltningsdomstolens uppfattning till behandlingen av A:s pensionsärenden på ett sådant sätt att det inte kunde lösgöras från sitt sammanhang. Förvaltningsdomstolen ansåg att protokollet under dessa förhållanden måste anses stå i samband med skötseln av bolagets offentliga uppgift och att protokollet på det sätt som avses i offentlighetslagens 4 § 2 mom. hörde till tillämpningsområdet för offentlighetslagen. A hade sålunda i egenskap av part rätt att ta del av protokollsutdraget och bilagorna.

*Högsta förvaltningsdomstolen* ansåg att det inte fanns någon anledning att ändra Helsingfors förvaltningsdomstols beslut.

Avgörandet är av en principiell betydelse och bekräftar den i samband av beredningen av lagen gjorda bedömningen enligt vilken parternas rätt till information i ärenden som gäller lagstadgad försäkring förbättras i och med totalrevideringen. Efter att de förslag har genomförts som lagts fram av arbetsgruppen för utredning av rättegångens offentlighet inom förvaltningsprocessen (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:8) blir motiveringarna till pensionsbeslut i större utsträckning offentliga.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande som granskas ovan är betydelsefullt också av den anledningen att det innebär en gränsdragning när det gäller vilka typer av ärenden som kan hänföras till kategorin utövning av offentlig makt. En försiktig uppskattning är att begreppet utövande av offentlig makt skall tolkas extensivt åtminstone när det är fråga om en parts rätt till information.

Vid den i samband med uppföljningen gjorda kartläggningen av rättspraxis och laglighetsövervakningsmyndigheternas avgöranden har det inte framkommit omständigheter som tyder på att utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde kan anses vara felaktig eller problematisk. Efter att offentlighetslagen stiftats har den nya grundlagen trätt i kraft. Enligt grundlagens 124 § skall det när offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter samtidigt ses till att garantierna för en god förvaltning, såsom offentligheten, förverkligas.

## 2. Beredningshandlingarnas och beredningens offentlighet

### 2.1. Ändringar som genomförts i samband med totalrevideringen

Ett viktigt syfte med revideringen av offentlighetslagen var att öka offentligheten vid beredningen av ärenden. Offentlighetslagens bestämmelser om beredningens offentlighet gäller inte enbart anhängiga ärenden och de handlingar som ansluter sig till de utan också offentligheten i en vidare bemärkelse, såtillvida att så fullständig information som möjligt skall tillhandahållas om grunderna för myndigheternas beslutsfattande. Det är sålunda i sista hand fråga om öppenheten i myndigheternas beslutsfattande och utövning av offentlig makt.

Beredningens offentlighet har ökats genom att tidpunkterna då handlingar blir offentliga har angivits noggrant (offentlighetslagens 6 och 7 §) samt genom att myndigheterna åläggs att lämna ut uppgifter i sådana ärenden av allmän betydelse som ännu behandlas (19 §). Framställningar och initiativ mellan myndigheter samt därtill hörande bilagehandlingar blir enligt huvudregeln offentliga när de har undertecknats (6 § 1 mom. 2 punkten). Det är meningen att på så sätt öka beredningens offentlighet i synnerhet inom den statliga centralförvaltningen. Beredningens offentlighet ökas också genom att organ som sköter självständiga beredningsuppgifter enligt lagen definieras som myndigheter (4 § 1 mom. 8 punkten). Kommittéers, kommissioners och arbetsgruppers förslag blir sålunda i regel offentliga då de är färdiga.

Nedan i avsnitt 6.2 granskas de informationsförpliktelser som ansluter sig till beredningens offentlighet.

### 2.2. Bilagehandlingars offentlighet

En betydande del av myndigheternas bilagehandlingar och s.k. interna utredningar var enligt 1951 handlingsoffentlighetslag offentliga enligt prövning. Information om dem kunde sålunda fås endast med myndighetens tillstånd. Enligt offentlighetslagen omfattas alla myndighetshandlingar av rätten till information vid de tidpunkter som anges i lagen, med undantag för sekretessbelagda uppgifter.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgöranden som gällt bilagehandlingars offentlighet fastställt de mål för ökad offentlighet i beredningen som ställdes upp i totalrevideringens berednings- och tillkomstskede. Varje handling skall bedömas från offentlighetssynpunkt. En myndighetshandling som har samband med beredningen av ett ärende är – om inte annat följer av sekretessbestämmelserna – offentlig medan den är i myndighetens besittning, oberoende av om myndigheten avgör ärendet i dess helhet.

En ändringssökande hade bett undervisningsministeriet om kopior av Åbo universitets framställningar om utmärkelsestecken (namnlistorna och motiveringen gällande en viss person). Undervisningsministeriet vägrade lämna ut de begärda kopiorna eftersom det är ordnarna (Finlands Vita Ros orden och Finlands Lejons orden) som beslutar om förlänande av utmärkelsestecken. Enligt ministeriet kan ordnarna inte anses utgöra delar av statsmaskineriet. Ordensverksamheten är inte sådan myndighetsverksamhet som avses i offentlighetslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde undervisningsministeriets beslut och återförvisade ärendet till ministeriet (HFD 29.5.2000 L 987). Åbo universitets framställningar om utmärkelsestecken har tillställts undervisningsministeriet i ett ärende som hör till dess uppgifter och utgör sålunda myndighetshandlingar. Framställning-

arna utgjorde inte sådana på uppdrag av ordnarna till myndigheterna överlämnade handlingar som ordnarna hade bestämmanderätt över. De utgjorde inte heller sådana i offentlighetslagens 5 § 3 mom. avsedda handlingar som vid tillämpningen av offentlighetslagen inte betraktas som myndighetshandlingar.

Den av offentlighetsprincipen följande rätten att ta del av handlingar avser sådana myndighetshandlingar som räknas upp i lagens 5 §. Rätten till information begränsas sålunda av definitionen av begreppet myndighetshandling. I rättspraxis har det fastställts att av begreppet myndighetshandling följande begränsningar av rätten till information skall tolkas snävt. Detta framgår tydligt i ett fall där det var fråga om offentlighet för handlingar som tillkommit i samband med beredningen av bilskattelagen (HFD 15.3.2002 L 582).

I ett fall som gällde vid beredningen av bilskattelagen tillkomna handlingars offentlighet konstaterade högsta förvaltningsdomstolen för det första att ministeriets fördragande i samband med beredningen av regeringens proposition hade gjort sammandrag och beräkningar samt att resultaten av beräkningarna framgick av propositionen. Dessa beräkningar kan inte anses vara sådana minnesanteckningar eller utkast som avses i offentlighetslagens 5 § 3 mom. 2 punkten, utan är offentliga enligt offentlighetslagens 6 § 1 mom. 5 punkten om de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Finansministeriet kunde sålunda inte avslå en begäran om utlämnande av handlingarna på den grunden att materialet inte kunde betraktas som en myndighetshandling.

Det refererade fallet kan anses ha en mera omfattande principiell betydelse med tanke på lagberedningens offentlighet. Sålunda kan den försiktiga slutsatsen dras att offentligheten för bakgrundsutredningar och beräkningar som är av en central betydelse för en lagreform inte kan begränsas genom att dessa handlingar förklaras vara endast lagberedarens egna minnesanteckningar och utkast. Det av offentlighetslagens 6 § 1 mom. 5 punkten framgående syftet, dvs. att öka lagberedningens öppenhet, kan inte åsidosättas genom återopande av förfaranden som har tillämpats i ett visst fall eller som avviker från det normala. Utredningar som har gjorts i samband med lagberedning blir offentliga då de är färdiga att användas oberoende av när ärendet i övrigt har slutbehandlats, med andra ord då regeringens proposition har avlåtits till riksdagen.

I högsta förvaltningsdomstolens praxis fastställs den omständigheten som redan beror på lagens uttryckliga bestämmelse att en myndighet inte har fri prövningsrätt när det gäller utlämnande av en handling ens i det fall att det är fråga om en handling som inte ännu har blivit offentlig (HFD 22.1.2001 L 86). Myndigheten skall beakta de tolkningsregler som framgår av offentlighetslagens 17 § samt motivera sitt avgörande med avseende på dem.

Den omständigheten att handlingar som har upprättats av och tillställts myndigheter omfattas av rätten till information är viktig dels med tanke på deltagandemöjligheterna, dels också av den anledningen att rätten till information ger medborgarna möjlighet att kontrollera utövningen av offentlig makt. I högsta förvaltningsdomstolens praxis kommer denna aspekt fram också i avgöranden som innehåller ställningstaganden till frågan om vilka handlingar som anses vara myndighetshandlingar enligt offentlighetslagen.

I rättspraxis har utgående från denna synpunkt tagits ställning till fakturor, kvitton och andra motsvarande dokument som hänför sig till tillställningar som har samband med myndigheters verksamhet. Högsta domstolen har ansett att sådana dokument är myndighetshandlingar enligt offentlighetslagen (HFD 22.1.2001 L 88 och HFD 12.11.2001 L 2803). Som sådana myndighetshandlingar som avses i offentlighetslagens 5 § 2 mom. betraktas också till en myndighets tjänsteresor anslutna reseförordnanden, reseräkningar och reserapporter samt representationskonton (HFD 5.7.2000 L 2010). Finlands Banks bankfullmäktiges sammanträdesprotokoll betrak-

tas också i fråga om diskussionsreferaten som myndighetshandlingar (HFD 10.12.2001 L 3077). Efter att diskussionsreferaten har skrivits ut och protokollshandlingarna har justerats och undertecknats skall de inte till någon del anses vara avsedda för myndighetens interna arbete eller för beredningen av ärenden.

### **3. Sekretessbestämmelserna och offentlighetsprincipen**

#### **3.1. Sammanställningen av sekretessbestämmelserna**

I samband med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen sammanställdes de allmänaste sekretessgrunderna i offentlighetslagens 24 §. Avsikten med att koncentrera sekretessbestämmelserna till offentlighetslagen var att förbättra sekretessregleringens överskådlighet: begränsningar av en grundläggande rättighet skall så fullständigt som möjligt framgå av den lag som förverkligar den grundläggande rättigheten.

Genom koncentreringsen av sekretessbestämmelserna förverkligades också det formella skyddet av den grundläggande rätten till offentlighet genom att sekretessbestämmelserna på förordningsnivå upphävdes. Avsikten var samtidigt att skapa en enhetligare lagstiftning om offentlighet och om begränsningar i den.

Under riksdagsbehandlingen framfördes ingen egentlig kritik mot försöket att koncentrera sekretessbestämmelserna. I riksdagens uttalande i samband med att den godkände lagstiftningen understryks vikten av att också i framtiden iaktta restriktivitet när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagstiftning (RSv 303/1998 rd).

Sekretessbestämmelserna var tidigare spridda i lagstiftning för olika områden. Den omedelbara följden av koncentreringsen och förenhetligandet var att sekretessbestämmelserna blev överskådligare. I lagstiftningsskedet väckte detta diskussion om sekretessens omfattning framförallt i massmedierna. Samma synpunkt framfördes i den enkät som gjordes i samband med uppföljningen av totalrevideringen. Genom enkäten kartlades journalisternas uppfattningar om offentlighetslagstiftningen. Utan att det givits färdiga alternativ till svar på frågan om vad journalisterna ansåg vara negativt med reformen framfördes i flera svar uppfattningen att sekretessbestämmelserna täcker all tänkbar myndighetsinformation. Inte i ett enda svar kritiserades emellertid koncentreringsen av sekretessbestämmelserna i sig.

De som tillämpar bestämmelserna anser koncentreringsen vara en bra reform: 77 % av dem som svarat på enkäten till statsförvaltningen ansåg koncentreringsen av sekretessbestämmelserna vara en lyckad lösning.

#### **3.2. Den allmänna tillämpningen av sekretessregleringen**

Genom offentlighetslagen förenhetligades sekretessregleringen. Sekretessbestämmelserna i lagens 24 § är allmängiltiga. De tillämpas i allmänhet oberoende av vilken myndighets handling det är frågan om. Koncentreringsen av sekretessbestämmelserna och strävandet att förenhetliga dem var bidragande orsaker till att sekretessbestämmelserna måste ges en allmängiltig utformning och till att sekretessen sålunda i större utsträckning blev beroende av vilken betydelse det i varje konkret fall har att information om en handling lämnas ut. I enlighet härmed har i vissa sekretessbestämmelser, framförallt i de som skyddar allmänt intresse, tagits in s.k. skaderekvisit.

Genom skaderekvisit har man försökt begränsa sekretessen till vad som är absolut nödvändigt för det skyddade intresset i varje enskilt fall (RP 30/1998 rd, s.88, GrUU 43/1998 rd,

s. 4). I det skede då lagen stiftades diskuterades bestämmelsernas tolkbarhet samt framfördes misstanken att bestämmelserna leder till en avsevärd ökning av antalet tvistefrågor samt till flera överklaganden i offentlighetsärenden. Frågan om reformens verkställbarhet har till dessa delar utretts dels genom enkäter, dels genom utredning av rättspraxis.

Av dem som svarade på enkäten till statsförvaltningen uppgav 63 % att tillämpningen av offentlighetslagens sekretessgrunder inte var förenad med några problem. En tredjedel av dem som svarade på enkäten uppgav att de haft problem med tillämpningen av sekretessgrunderna. De som haft sådana problem hänvisade bl.a. till sekretessbestämmelsernas tolkbarhet och till skaderekvisiten samt till anteckningar om sekretessbeläggning av handlingar respektive till avsaknad av sådana anteckningar. I flera svar nämndes svårigheten att tillämpa bestämmelsen om affärs- och yrkeshemlighet.

När enkäten gjordes hade alla de som besvarade den inte ännu erfarenheter av att tillämpa skaderekvisiten i offentlighetslagens sekretessbestämmelser. Närmare hälften av statsförvaltningens representanter uppgav att det inte hade blivit aktuellt för deras vidkommande att tillämpa skaderekvisit. Av dem som besvarade enkäten ansåg 22 % att det var en lyckad lösning att utgå från skaderekvisit vid definitionen av sekretessbegreppet, medan ca 8 % ansåg den tidigare lösningen vara bättre. Nästan 50 % av ministerierna gjorde den bedömningen att reformen var lyckad till denna del medan mindre än 10 % av de lokala ämbetsverken ansåg dem vara lyckad.

Utredningen föreföll ge vid handen att ministerierna hade mera omfattande erfarenhet av att tillämpa sekretessbestämmelserna än de lokala myndigheterna. Av denna anledning kan den försiktiga uppskattningen göras att inställningen till tillämpning av skaderekvisiten åtminstone delvis är beroende av i vilken utsträckning myndigheten har praktisk erfarenhet av tillämpningssituationer.

Den enkät som riktades till statsförvaltningen innehöll framförallt frågor om offentlighetslagens 24 § 1 mom. 1, 2, 7, 15, 17–19, 20 och 31 punkterna. I enkäten ställdes frågan hur ofta de nämnda bestämmelserna blivit tillämpade i ämbetsverken. Den oftast tillämpade sekretessgrunden var offentlighetslagens 24 § 1 mom. 20 punkten, som gäller privat affärs- eller yrkeshemlighet samt ekonomisk fördel i samband med näringsverksamhet. Denna bestämmelse hade tillämpats i ungefär hälften av de ämbetsverk som besvarade enkäten till statsförvaltningen.

Tillämpningen påverkas av rättspraxis. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden om tillämpning av sekretessbestämmelserna konkretiserar bestämmelserna och ger tolkningsanvisningar. Följande avgöranden belyser tillämpningen av bestämmelsen om affärs- och yrkeshemlighet, som har ansetts vara problematisk.

Enbart ett påstående om att vissa uppgifter omfattas av affärs- eller yrkeshemligheten räcker inte, utan den myndighet som vägrar lämna ut uppgifterna skall närmare utreda vad denna uppfattning baserar sig på (HFD 12.11.2001 L 2803).

I ett annat avgörande (HFD 2.12.2002 L 3150) ansåg högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter om finansiering som Teknologiska utvecklingscentralen (Tekes) hade beviljat ett företag inte var sekretessbelagda enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 20 punkten. Det var sålunda inte fråga om någon enskild affärshemlighet och inte heller om någon annan sådan uppgift som, om den lämnades ut, kunde skada näringsidkaren ekonomiskt. Beslutet fattades efter omröstning (3–2). Inte heller minoriteten ansåg att uppgifterna om den beviljade finansieringen var affärshemligheter, men ansåg att en förutsättning för utlämnande av uppgifter om finansieringsbeloppet hade varit tillämpning av skaderekvisitet i offentlighetslagens 24 § 2 mom. 20 punkten.

Av ett avgörande (HFD 15.3.2002 L 582) som gäller beredningshandlingarna för bilskattelagen framgår att det inte tillmätts någon avgörande betydelse att beredaren ville sekretessbelägga handlingarna. Ett företag ansåg att till finansministeriet överlämnade uppgifter om tidsserier för vissa bilmodeller var affärshemligheter och finansministeriet hade bl.a. på denna grund vägrat lämna ut uppgifterna. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg emellertid att företagets vilja inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse vid tillämpningen av offentlighetslagen. Denna uppfattning stämmer överens med den uppfattning som framgår av lagberedningshandlingarna (RP 30/1998 rd, s. 96–97).

Tidsfaktorer och förändrade förhållanden är relevanta för affärs- och yrkeshemligheter. Detta framgår konkret av högsta förvaltningsdomstolens beslut om offentlighet för en specialrevisionspromemoria som upprättats över banker och fusionerats med Suomen Säästöpankki (HFD 24.5.2002 L 1229). En förutsättning för tillämpning av en sekretessgrund för privata affärs- eller yrkeshemligheter är enligt beslutet att affärs- och yrkesverksamheten fortsätter, eftersom det annars inte finns några konkurrensförhållanden som skulle förutsätta att dessa hemligheter skyddas i lagstiftningen. En förutsättning för att sekretessbestämmelsen som skyddar privat affärs- och yrkeshemligheter skall kunna tillämpas på uppgifter om företag som har försatts i konkurs är att affärs- och yrkesverksamheten i fråga fortsätts.

Av beslutet framgår också att den omständigheten att en uppgift blir offentlig i något annat sammanhang har betydelse för det skaderekvisit som avses i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 20 punkten. Enligt beslutet kan en näringsidkare som har försatts i konkurs inte åsamkas sådan skada som skaderekvisitet avser av att sådana uppgifter om näringsidkarens ekonomiska ställning lämnas ut som i enlighet med konkursstadgan borde ha ingått i den boförteckning som inlämnats till rätten. Då uppgifterna i boförteckningen har blivit offentliga finns det ingen grund för att hemlighålla dem.

I det skede då lagen stiftades uppmärksammades integritetsskyddet, som till följd av grundrättighetsreformen fastställdes i sekretessregleringen. Förhållandet mellan integritetsskyddet och utövningen av offentlig makt belyses i följande exempel ur rättspraxis.

En journalist hade bett ett ministerium om kopior av utredningarna i samband med utnämningen av generaldirektör för ett av ministeriets underlydande ämbetsverk. Utredningarna gällde generaldirektörens uppträdande på ämbetsverkets lillajulfest. Ministeriet vägrade lämna ut en del av handlingarna på den grunden att ämbetsverkets lillajulfest hade ordnats på arbetsgemenskapens fritid. De åsikter som framförs och den övriga kommunikationen mellan deltagarna samt olika personer uppträdande under fritiden kan inte betraktas som utövning av offentlig makt. Det är då fråga om sådana sekretessbelagda uppgifter om personliga förhållanden som avses i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 32 punkten.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt beslut (HFD 31.12.2002 L 3496), att avsikten med det nämnda lagrummet är att skydda privatlivet. I det aktuella fallet var det fråga om ett mellanhavande mellan ämbetsverkets generaldirektör, som var i chefsställning, och dennes medarbetare under firandet lillajul i ämbetsverkets lokaler. På grund av generaldirektörens chefsställning kunde tillställningen inte anses höra till hans privatliv i det avseendet att offentlighetslagens 24 § 1 mom. 32 punkten tillämplig på uppgifter om honom.

I detta sammanhang kan det också konstateras att bestämmelsen om sekretessbeläggning av finanspolitiska beslut (24 § 1 mom. 11 punkten), som väckte uppmärksamhet då lagen stiftades, inte ännu har tillämpats av högsta domstolen.

Tillämpningen av offentlighetslagens sekretessbestämmelser förefaller i rättspraxis avsevärt påverkas av de bestämmelser som styr myndigheternas tolkning samt av motiveringsskyldigheten. Dessa frågor behandlas närmare i följande avsnitt. I rättspraxis har emellertid förekommit fall där det konkret varit fråga om tillämpning av de sekretessbestämmelser som bygger på skaderekvisit. Följande exempel belyser detta.

Finlands Bank hade som motivering för sekretessbeläggning av handlingar som gällde reservering och användning av representationslokaler samt för sekretessbeläggning av kördagböcker som gällde användningen av bankens tjänstebilar och verifikat över direktionsmedlemmarnas representationskostnader åberopat offentlighetslagens 24 § 1 mom. 2 punkten, dvs. bestämmelsen som skyddar Finlands internationella förhållanden. I motiveringen till bankens beslut anfördes att representeranter för Europeiska centralbanken och nationella centralbanker samt för internationella organisationer ofta deltar i de tillställningar som ordnas i representationslokalerna. Eftersom offentliggörande av information om de nämnda personernas besök kunde skada Finlands förutsättningar att delta i det internationella samarbetet, måste informationen sekretessbeläggas. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att handlingarna inte innehöll sådan information som avses i lagrummet (HFD 6.6.2001 L 1375).

Sökanden hade bitt Folkpensionsanstaltens fullmäktige om kopior av anstaltens övervakningsrevisionsberättelser för år 1998. Folkpensionsanstaltens fullmäktige vägrade lämna ut övervakningsrevisionsberättelserna till sökanden med hänvisning bl.a. till offentlighetslagens 24 § 1 mom. 12 punkten, dvs. bestämmelsen som skyddar finansmarknadens och försäkringsväsendets funktionsduglighet. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade i sitt beslut (HFD 22.1.2001 L 87) till regeringens proposition (RP 30/1998 rd) enligt vilken myndigheter som utövar tillsyn över finansmarknaden och försäkringsverksamheten samt ansvarar för finansmarknadens och försäkringssystemets funktionsduglighet är Finlands Bank, Finansinspektionen, finansministeriet samt social- och hälsovårdsministeriets försäkringsavdelning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att Folkpensionsanstaltens fullmäktige inte kan anses vara en sådan myndighet som avses i lagrummet och upphävde sålunda fullmäktiges beslut.

I samband med utredningen av rättspraxis gjordes iakttagelsen att inte tillnärmelsevis alla sekretessbestämmelser i offentlighetslagens 24 § 1 mom. ännu har blivit tillämpade i högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis. Analysen av rättspraxis baserades på ett material bestående av över 20 avgöranden som hade samband med tillämpning av offentlighetslagens sekretessbestämmelser. I de flesta fallen var det fråga om tillämpning av offentlighetslagens 24 § 1 mom. 2 punkten som gäller Finlands internationella förhållanden (7 fall). Offentlighetslagens 24 § 1 mom. 20 punkten som gäller affärs- och yrkeshemlighet samt näringsidkarens ekonomiska intressen, lagrummets 23 punkt som gäller en enskild persons ekonomiska ställning samt lagrummets 15 punkt som gäller övervakningsintressen har tillämpats i fem fall var.

Det kan på det hela taget konstateras att den reviderade sekretessregleringen och den i samband därmed införda skaderekvisitsbedömningen inte i större utsträckning har medfört tillämpningsproblem eller någon anhopning av sådana ärenden hos högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt utredningen om rättspraxis kan man åtminstone inte av de besvär som lämnats in till högsta förvaltningsdomstolen dra den slutsatsen att myndigheterna efter den nya offentlighetslagstiftningens ikraftträdande har tagit en restriktivare inställning till handlingsoffentligheten. Även om högsta förvaltningsdomstolen inte har avgjort något särskilt stort antal ärenden har vissa av dess ställningstaganden varit ägnade att klarlägga tolkningspraxis när

det gäller sekretessbestämmelserna. Vissa av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden har fattats efter omröstning, vilket visar att tolkningen av sekretessbestämmelserna inte är helt entydig.

### 3.3. Minimering av sekretessen samt motiveringsskyldigheten i rättspraxis

Enligt huvudregeln är myndighetshandlingar offentliga och enligt grundlagen har envar rätt att ta del av myndigheters offentliga handlingar. Om det är nödvändigt kan sekretessbestämmelser utfärdas genom lag. Sekretessbeläggning kan sålunda anses utgöra ett undantag från huvudregeln. Enligt allmänna lagtolkningsprinciper skall undantagsbestämmelser tolkas snävt.

Även om följderna av det som sägs ovan är att myndigheterna inte får tillämpa sekretessbestämmelserna extensivt, har i offentlighetslagen tagits in specialbestämmelser som är avsedda att säkerställa förverkligandet av offentlighetsprincipen i så stor utsträckning och så effektivt som möjligt. Den omständigheten att sekretessbelagda uppgifter ingår i en handling betyder inte att hela handlingen måste sekretessbeläggas: enligt offentlighetslagens 10 § skall uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs.

I lagens 17 § ges tolkningsanvisningar: sekretessbestämmelserna skall tolkas snävt och möjligheterna att få information får inte begränsas med än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som skall skyddas. Vid prövningen skall beaktas att offentlighetsregeln är primär samt syftet med offentlighetsbestämmelserna. Vidare skall det beaktas om en sekretessbestämmelse med skaderekvisit bygger på offentlighets- eller sekretesspresumtionen.

Betydelsen av tolkningsbestämmelserna accentuerades i samband med att totalrevideringen behandlades i riksdagen. Grundlagsutskottet konstaterade bl.a. betydelsen av en tolkning som främjar de grundläggande rättigheterna (GrUU 43/1998 rd, s.40). Förvaltningsutskottet föreslog vissa preciseringar i bestämmelserna i syfte att understryka offentlighetsprincipen som huvudregel samt de allmänna förvaltningsrättsliga principerna (FvUB 31/1998 rd, s. 6).

Utöver de specialbestämmelser som nämns ovan förekommer i lagstiftningen ett antal andra lösningar vad beträffar tillämpningen av sekretessbestämmelserna och informationen om deras verkningar. Av dessa kan nämnas framförallt alternativet att offentligheten bestäms beroende på vilken typ av handling det är frågan om, inte enligt det ärende som handlingen hänför sig till, samt att i lagen – utöver de allmänna bestämmelserna om förvaltningsförfarande – finns en bestämmelse om myndigheternas skyldighet om att motivera beslut om vägran att lämna ut uppgifter om en handling.

I sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till totalrevidering av offentlighetslagstiftningen underströk grundlagsutskottet vikten av att ”ett avslag faktiskt motiveras på ett behörigt sätt genom att ange den legala grunden för sekretessen och de skyldigheter som gjort att sekretessbestämmelsen, exempelvis det däri ingående skaderekvisitet, tillämpas i stället för offentlighetsprincipen, som är huvudregeln enligt grundlagen” (GrUU 43/1998 rd, s. 6).

Såsom framgår ovan uppmärksammade man i det skede då lagen bereddes och stiftades tryggheten av offentlighetsprincipen och styrningen av myndigheternas tillämpning av lagen. Av denna anledning är det skäl att utgående från rättspraxis granska hur de ovan beskrivna sätten att trygga och effektivisera tillämpningen av offentlighetsprincipen har fungerat.

Betydelsen av offentlighetslagens tolkningsbestämmelser (17 §) kommer i rättspraxis till synes dels indirekt och dels så att det hänvisas till dem i högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. I uppföljningsperiodens material finns ett tiotal sådana fall.

I avgörandet HFD 13.7.2000 L 2041 redogörs för offentlighetsprincipens ställning som en grundläggande rättighet samt för offentlighetslagens syfte att öka öppenheten. I sina slutsatser hänvisar Högsta förvaltningsdomstolen till offentlighetsprincipen och konstaterar att det vid avgörandet av ärendet är skäl att fästa avseende vid särdragen i regleringen av handlingsoffentligheten.

I högsta förvaltningsdomstolens avgörande om omfattningen av affärs- och yrkeshemligheten (HFD 2.12.2002 L 3150) ingår en uttrycklig hänvisning till offentlighetslagens 3 § om lagens syfte, uttryckligen till möjligheten att övervaka användningen av offentliga medel.

En rättsnorm som understryker regeln om en snäv tolkning är att enbart en hänvisning till en sekretessbestämmelse inte räcker. Detta framgår av flera av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden (t.ex. HFD 8.8.2001 L 1761, HFD 17.10.2000 L 2605). Högsta förvaltningsdomstolen har förutsatt att sekretessbeläggning skall motiveras med fakta som gör det möjligt att bedöma om utlämnande av information skulle ha sådana menliga konsekvenser som avses i sekretessbestämmelsen (t.ex. HFD 14.3.2001 L 473).

I flera av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden har det ansetts lagstridigt att en myndighet som vägrar att lämna ut uppgifter inte har individualiserat de handlingar eller delar av handlingar som sekretessen gäller (t.ex. HFD 25.1.2002 L 181, HFD 17.10.2000 L 2605, HFD 14.3.2001 L 473). Myndigheten skall separat för varje handling bedöma på vilken grund handlingen eller – vilket vanligen är fallet – till vilken del handlingen skall sekretessbeläggas. Uppgifter om den offentliga delen av en handling skall lämnas ut i enlighet med offentlighetslagens 10 §.

I rättspraxis fastställs att eventuella olägenheter inte räcker som grund för att vägra lämna ut information om en handling offentliga delar. I sitt avgörande 8.8.2001 L 1761 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att utsortering av sekretessbelagda uppgifter i försvarsrådets protokoll för åren 1965–1980 och utlämnande av begärda uppgifter ur protokollen inte medförde sådan oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten som avses i offentlighetslagens 16 § 1 mom. Enligt HFD kunde antalet handlingar inte anses vara så stort att detta hade medfört oskälig olägenhet. Det är å andra sidan inte lagstridigt att vägra lämna ut information t.ex. då en handling innehåller så mycket sekretessbelagda uppgifter som måste täckas över att handlingen av denna eller någon annan orsak inte längre kan förstås på rätt sätt, eller om inte ens en övertäckning av identifieringsuppgifter hindrar att sekretessbelagda uppgifter offentliggörs (HFD 24.5.2002 L 1229).

På det hela taget ger högsta förvaltningsdomstolens avgöranden ett klart budskap till de myndigheter och tjänstemän som tillämpar offentlighetslagen och i synnerhet dennas sekretessbestämmelser. En myndighet kan inte vägra lämna ut information endast med en allmän hänvisning till begäran om informationen och till någon av sekretessgrunderna i offentlighetslagens 24 §. Myndigheten måste konkret motivera sitt avgörande särskilt till den del som det gäller sekretessbeläggning av information, och ett särskilt avgörande skall fattas för varje handling. Myndigheten skall också lägga fram konkreta omständigheter som möjliggör en bedömning av varför tillämpningen av en viss sekretessgrund kommer i fråga i det aktuella fallet. I mån av möjlighet skall information lämnas ut också då endast en del av en handling är sekretessbelagd.

## **4. Begäran om att få ta del av handlingar samt behandling av sådana ärenden**

### **4.1. Granskningsmetodens betydelse**

Utgångspunkten för offentlighetslagstiftningen har sedan gammalt ansetts vara den situationen att någon ber en myndighet om att få ta del av en handling. Vid kartläggningen av myndigheternas erfarenheter antog man att den nya lagstiftningens verkningar snabbast skulle komma till synes uttryckligen i sådana situationer.

Rätten till information kan enligt offentlighetslagen baseras dels på den rätt som alla har att ta del av en myndighetshandling (offentlighetslagens 9 §), dels på en parts särskilda rätt att ta del av en handling (offentlighetslagens 11 §), på rätten att ta del av en handling som gäller en själv (12 §) och på en annan myndighets rätt att ta del av en handling. Dessutom kan en myndighet ge tillstånd att ta del av sekretessbelagda uppgifter för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för en myndighets utredningsarbete (28 §).

I de enkäter som gjordes för att kartlägga verkningarna av den nya offentlighetslagstiftningen ställdes flera frågor om behandlingen av ärenden där någon bett att få ta del av handlingar. Myndigheternas erfarenheter kan väntas ge besked för det första om huruvida den nya lagstiftningen har ökat intresset för att be myndigheterna om information. Denna aspekt har betydelse för reformens allmänna mål, även om den allmänna rätten att ta del av handlingar fanns inskriven redan i den tidigare lagstiftningen.

För det andra är det intressant att utreda om det har förekommit problem och tvister mellan dem som har bett om uppgifter och myndigheterna. Myndigheternas erfarenheter från de två första åren då lagstiftningen tillämpats kan sannolikt ge relevant och tämligen tillförlitlig information om saken. För det tredje kan myndigheternas erfarenheter av att lämna ut information belysa de praktiska problem som sammanhänger med deras förfaranden vid tillämpningen av lagen.

Myndigheternas egna erfarenheter kan antas fungera som en tämligen känslig och exakt mätare på den nya lagstiftningens funktion uttryckligen i samband med utlämnande av myndighetshandlingar. Det bör emellertid observeras att problematiken betraktas ur myndigheternas synvinkel och att medborgarnas, sammanslutningarnas och övriga aktörers erfarenheter beaktas endast indirekt.

### **4.2. Antal informationsbeställningar som kommer in till myndigheterna**

Både statsförvaltningen och kommunförvaltningen fick frågan om antalet beställningar av handlingar eventuellt hade ökat. De som svarade bads ge antingen en uppskattning eller exakta uppgifter om hur antalet beställningar av olika typer av handlingar hade utvecklats.

Något beslut om utlämnande av information om en offentlig handling fattas inte. Sådana fall där en handling eller uppgift på begäran lämnas ut registreras sålunda i normalfall inte i myndighetens diarium eller övriga handlingar. Detta är fallet framförallt då begäran riktas direkt till vederbörande tjänsteman, antingen per telefon eller som ett personligt e-postmeddelande, och tjänstemannen levererar de begärda uppgifterna eller handlingarna.

En iakttagelse som är intressant med tanke på medborgarnas och de övriga aktörernas aktivitet är att över 60 % av såväl de statliga som de kommunala förvaltningsmyndigheterna inte har konstaterat någon förändring i antalet beställningar av handlingar. Endast nio statli-

ga verk och tre myndigheter inom den kommunala sektorn berättade att antalet beställningar som baserade sig på den allmänna rätten till information klart hade ökat.

De flesta myndigheterna hade inte heller kunnat konstatera någon ökning i antalet beställningar som var baserade på parters rätt till information eller rätt att ta del av handlingar som gäller dem själva. Också antalet beställningar av sekretessbelagd information för vetenskaplig forskning har varit konstant hos merparten av myndigheterna.

Överhuvudtaget visar myndigheternas erfarenheter att de första åren efter att den nya offentlighetslagstiftningen trätt i kraft inte har inneburit någon större ökning av antalet beställningar av information som inkommit till myndigheterna. Begäran om en handling har vanligen framställts av en part eller av en annan myndighet. Klart ovanligast är sådana fall där den som ber om information är en medborgare vars begäran är baserad på den allmänna rätten till information. Det förefaller sålunda vara ett obestriddigt faktum att medborgarna inte har blivit nämnvärt aktivare när det gäller att utnyttja offentlighetsprincipen. En något större förändring har skett när det gäller benägenheten att begära och kontrollera uppgifter om en parts ställning eller om sig själv. Detta kan inte anses vara ett överraskande slutresultat, med tanke på att det redan före totalrevideringen existerade en allmän rätt till information.

### **4.3. Behandling av handlingsbeställningar**

#### ***4.3.1. Registrering av beställningar***

Enligt offentlighetslagens 18 § 1 mom. skall en myndighet 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. Ärendena införs i allmänhet i ett diarium eller i någon annan dokumentförteckning.

Enligt de svar som inkom på den till statsförvaltningen riktade enkäten för 45 % av ämbetsverken ingen systematisk förteckning över handlingsbeställningar. Registreringspraxis kan variera t.o.m. mellan enheterna inom samma ämbetsverk. Vid ministerierna registreras beställningarna i allmänhet något mera systematiskt än inom central- och lokalförvaltningen. Hälften av myndigheterna på statsförvaltningens lokalnivå registrerar inte handlingsbeställningar systematiskt. Inom kommunförvaltningen är situationen enligt enkäten den att hela 75 % av kommunsektorns enheter inte systematiskt registrerar handlingsbeställningar.

#### ***4.3.2. Beslut om utlämnande av information***

Beslut om utlämnande av en handling fattas och handlingen lämnas i allmänhet ut av den tjänsteman eller arbetstagare som ärendet ankommer på. Ett överklagbart beslut fattas emellertid av myndigheten (offentlighetslagens 14 § 1 mom.). I den enkät som riktades till statsförvaltningen frågades i hur många fall informationsbeställningar under år 2001 hade överförts till myndigheten för avgörande. Det vanligaste svaret på denna fråga var 0. I allmänhet hade färre än tio och som högst några tiotal beställningar avgjorts av myndigheten. I vissa fall kunde praxis också vara den att samtliga beställningar (t.ex. begäran om att få ta del av sekretessbelagda uppgifter för vetenskaplig forskning) överfördes till myndigheten för avgörande.

Enligt offentlighetslagen kan en begäran om att få ta del av en handling överföras till en annan myndighet (15 §). Över 60 % av de statliga myndigheterna hade inte överhuvudtaget utnyttjat denna möjlighet under år 2001. Överföringsmöjligheten hade utnyttjats av 30 ämbetsverk, varav de flesta emellertid hade erfarenhet endast av ett fåtal fall. I ett enkätsvar uppgavs att antalet fall var många hundra.

### 4.3.3. Vägran att lämna ut information

Från offentlighetsprincipens och den nya offentlighetslagstiftningens synpunkt är sådana fall intressanta där en myndighet vägrar att på begäran lämna ut information om en handling. I dessa situationer ställs sökandens begäran mot myndighetens uppfattning att informationen enligt lagen inte kan lämnas ut. Både sökandens uppfattning om sin rätt till informationen och myndighetens avgörande kan antingen vara baserade på lagstiftningen eller sakna stöd i lagens bestämmelser. En myndighets negativa beslut med anledning av en begäran om att få ta del av en handling kan sålunda antingen vara följden av en korrekt eller av en felaktig tillämpning av lagen.

Merparten av stats- och kommunförvaltningens myndigheter hade enligt utredningarna under år 2001 inte avslagit en enda begäran om handlingar. Vidare förekom det sällan att sökanden bad att få ett negativt beslut skriftligt. Den allmänna iakttagelsen kan sålunda göras att myndigheterna har tämligen få erfarenheter av situationer där de vägrat att på begäran lämna ut information. Merparten av de myndigheter som överhuvudtaget har sådana erfarenheter uppger att sådana fall är sällsynta, inte t.ex. varje vecka återkommande.

Huvudregeln inom såväl stats- som kommunförvaltningen är att en muntlig begäran besvaras muntligen och en skriftlig begäran skriftligen. Av de statliga ämbetsverken uppgav 45 % att de alltid fattar negativa beslut skriftligen, medan 44 % uppgav att de ibland fattar negativa beslut skriftligen. Endast 15 % av de kommunala myndigheterna uppgav att de alltid eller ibland fattar negativa beslut skriftligen.

Sådana fall kan vara problematiska med tanke på öppenheten och trovärdigheten i myndigheternas verksamhet där en enskild tjänsteman muntligen vägrar lämna ut information och ärendet avvisas utan prövning. Det kan också annars uppkomma situationer där ett negativt avgörande inte resulterar i något skriftligt dokument. Orsakerna kan vara av tre slag: 1) informationsbeställningar registreras ofta inte systematiskt, 2) något skriftligt beslut fattas inte alltid med anledning av en vägran och 3) de som ber om information ber ofta inte att få ett skriftligt avslag. Dessa situationer innebär en risk för att en vägran att lämna information är liktydlig med ett lagstridigt eller osakligt motiverat avgörande.

Avsikten med den enkät som riktades till statsförvaltningen var att kartlägga också vilka bakgrundsmotiv de som gav svaren hade haft när de beslöt vägra lämna ut information. I de svarsalternativ som erbjöds var det inte fråga om lagrum enligt vilka myndigheten kunde vägra lämna ut en handling, utan endast om olika faktiska omständigheter. En del av de färdiga svarsalternativen kunde inte som sådana eller ensamma för sig läggas till grund för en vägran att lämna ut information.

Vid utformningen av enkäten beaktades möjligheten att de som gav svaren eventuellt inte var beredda att berätta om den typ av omständigheter och motiv för sin verksamhet som nämndes i frågan. Trots dessa farhågor fungerade frågan tämligen väl och besvarades av närmare 130. Ungefär en tredjedel av dem som besvarade frågan nämnde åtminstone ett av de givna svarsalternativen. Närmare 30 nämnde att de var osäkra på tillämpningen av lagen och över 20 nämnde att lagen var oklart utformad som grund för vägran. Några av dem som besvarade frågan nämnde som bakgrundsmotiv också att de hade sekretessbelagt en handling för säkerhets skull samt att ärendet i och med vägran att lämna ut informationen överfördes till förvaltningsdomstolen. I några svar nämndes som orsak till vägran också oron för att ämbetsverket skulle framstå i en oförmånlig dager. I ett par fall nämndes att den som bad om en handling uppträdde ovänligt och osakligt.

Genom att granska en myndighets vägran att lämna ut information separat från de i lagen angivna sekretessgrunderna och försöka identifiera de faktiska motiven och målsättningarna

för myndighetens handlande förstår man eventuellt varför förverkligandet av offentligheten leder till tvister och meningsskiljaktigheter i myndigheternas verksamhet.

En tjänstemans osäkerhet kan vara en av många faktorer som förklarar varför tjänstemannen vägrar lämna ut information. Tjänstemannen är eventuellt osäker på lagens innehåll och ”rätta” tolkning. Det kan också vara fråga om ett fall som är problematiskt med avseende på tillämpningen av sekretessgrunden, vilket leder till att tjänstemannen för säkerhets skull avslår begäran om information. Vidare kan osäkerheten ha att göra med att ärendet ännu behandlas och att man därför inte vill lämna ut uppgifter om det. På grund av osäkerheten vill man så att säga ha ryggen fri. Vägran att lämna ut information väntas leda till överklagande, vilket på sätt och vis innebär att följande instans på den enskilde tjänstemannens och myndighetens vägnar avgör frågan om hur lagen skall tolkas.

Den andra kategorin av faktorer som förklarar vägran att lämna ut information har att göra med de olägenheter, svårigheter och kostnader som är förenade med uppfyllandet av begäran om information. Denna grund har beaktats också i offentlighetslagen, där det föreskrivs att en myndighet inte är skyldig att på begäran lämna ut uppgifter om det offentliga innehållet i en handling, om detta medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller av någon annan därmed jämförbar orsak (offentlighetslagens 16 § 1 mom.).

Den tredje kategorin av faktorer som förklarar vägran att lämna ut information har att göra med de grundläggande målsättningar som det är meningen att främja genom offentlighetsprincipen och -bestämmelserna. Den faktiska orsaken till att en tjänsteman vägrar tillmötesgå en begäran om information kan vara att tjänstemannen misstänker att den begärda informationen kommer att vändas mot tjänstemannen eller myndigheten, i samband med kritik i massmedierna. Den bakomliggande orsaken kan också vara rädslan för att den som begär informationen på något osakligt sätt försöker utöva påtryckning i ett ärende som ännu behandlas.

#### **4.3.4. Myndigheternas erfarenheter av reaktionerna när de vägrat lämna ut information**

Som ett slags pilotfall på hur den nya offentlighetslagstiftningen fungerar i praktiken kan anses situationer där en myndighets beslut att vägra lämna ut information har lett till överklagande, klagomål till laglighetsövervakare eller någon annan rättslig reaktion (t.ex. ett s.k. rättelseyrkande med anledning av ett avgörande som påstås vara lagstridigt). Den omständigheten att rättsliga konfliktsituationer förekommer kan inte i och för sig anses vara ett bevis på att bestämmelserna tillämpas på fel sätt eller är oklara. Däremot tyder den otvivelaktigt på att myndigheten och den som begär informationen har olika uppfattningar om tolkningen av den nya offentlighetslagstiftningen.

Vägran att lämna ut information har under år 2001 lett till rättsliga tvister hos statliga myndigheter, som följer:

- *Ändringssökande* i förvaltningsprocessuell ordning: 2–4 gånger vid 10 ämbetsverk, en gång vid 16 ämbetsverk, inte en enda gång vid 107 ämbetsverk.
- *Klagomål* till de högsta laglighetsövervakarna: 3 gånger vid två ämbetsverk, en gång vid 11 ämbetsverk, inte en enda gång i 111 ämbetsverk.
- *Annan* rättslig reaktion: 20 gånger vid ett ämbetsverk, en gång vid 5 ämbetsverk, inte en enda gång vid 114 ämbetsverk.

På olika förvaltningsnivåer har erfarenheterna av överklaganden och klagomål varierat.

I hälften av ministerierna har under år 2001 förekommit en situation där ändring har sökts i ministeriets beslut om en handlings offentlighet. Fyra av dem som besvarade frågan på ministerienivån berättade att klagomål förekommit.

Merparten av myndigheterna inom central- och regionförvaltningen hade under år 2001 inga erfarenheter av klagomål i offentlighetsärenden. I ca 15 % av svaren nämndes att besvärärenden förekommit. Endast tre lokalmyndigheter rapporterade att ändring under år 2001 hade sökts i ärenden som gällde utlämnande av handlingar. Två lokalmyndigheter rapporterade att klagomål hade anförts mot dess beslut.

Utgående från den enkät som riktades till statsförvaltningen förefaller den slutsatsen kunna dras att beställningar av handlingar ytterst sällan leder till ändringssökande eller klagomål. De första årens erfarenheter av den nya offentlighetslagstiftningen kan inte påstås ha resulterat i något betydande antal rättsliga tvister som behandlats i förvaltningsprocessuell ordning eller av de högsta laglighetsövervakarna.

#### **4.4. Domstolsavgöranden och dessas betydelse för tillämpningspraxis**

##### **4.4.1. Statistik granskning**

Beslut som myndigheter fattat med stöd av offentlighetslagen överklagas i allmänhet till förvaltningsdomstolarna. Eftersom högsta förvaltningsdomstolen är den högst instansen i dessa ärenden är det skäl att vid uppföljningen av lagstiftningen redogöra för dess beslutspraxis. I detta avsnitt följer en kvantitativ-statistisk granskning av ett antal fall som har samband med tillämpningen av offentlighetslagen.

Den nya offentlighetslagstiftningen har inte orsakat någon anhopning av ärenden hos förvaltningsdomstolarna. Detta framgick av den enkät som riktades till statsförvaltningen. Åren 2000 – 2002 har förvaltningsdomstolarna emellertid behandlat flera ärenden som gällt handlingsoffentlighet än under åren före offentlighetslagens ikraftträdande. År 2000 avgjorde högsta förvaltningsdomstolen 24 och år 2002 49 fall som gällde tillämpning av offentlighetslagen.

I ett typiskt fall har ändring sökts av en person som med åberopande av sin partsställning bett en kommunal social- eller hälsovårdsmyndighet lämna ut uppgifter om sig själv eller en närstående person. En relativt stor andel (35 %) var journalister av de ändringssökande som för sin begäran om utlämnande av en handling åberopade den allmänna rätten till information.

Ändring hade vanligen sökts i en myndighets beslut att, med åberopande av offentlighetslagens 24 § 1 mom., vägra lämna ut begärd information. En dryg tredjedel av överklagandena till högsta förvaltningsdomstolen gällde ministeriers negativa beslut på beställningar av handlingar. Den första tiden efter att offentlighetslagen trätt i kraft var framförallt journalister intresserade av Folkpensionsanstaltens och Finlands Banks handlingar. Närmare hälften av överklagandena till förvaltningsdomstolarna gällde beslut av kommuners och samkommuners myndigheter, närmast social- och hälsovårdsmyndigheter. Den andra hälften bestod av överklaganden av beslut som fattats av myndigheter inom den statliga centralförvaltningen samt region- och lokalförvaltningen. Överklagandena fördelade sig så jämt mellan förvaltningsområdena att några slutsatser i fråga om enskilda förvaltningsområden inte kunde dras.

En tredjedel av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och 14 % av förvaltningsdomstolarnas avgöranden överensstämde med det som yrkats av den som begärt informationen. Slutresultatet av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden motsvarade sålunda det som yrkats oftare än slutresultatet av förvaltningsdomstolens avgöranden. En sannolik förklaring till denna skillnad är att överklagandena till högsta förvaltningsdomstolen i flera fall gjorts av stora mediebolags journalister. Överklagandena till förvaltningsdomstolarna har däremot ofta gällt känsliga social- och hälsovårdsrelaterade handlingar, varvid det framkommit att den som begärt informationen inte, mot sin förmodan, varit i partsställning. Bland de ärenden som förvaltningsdomstolarna behandlat finns också överklaganden av klagomålstyp, som inte hör till förvaltningsdomstolarnas behörighet.

Granskningen av rättspraxis avslöjade inga särskilda problem i fråga om den nya offentlighetslagen. Flera av ärendena i det granskade rättsfallsmaterialet var sådana där Högsta förvaltningsdomstolen i princip hade godkänt slutresultatet av en myndighets negativa beslut med anledning av en informationsbegäran, men återförvisat ärendet till myndigheten för att denna skulle motivera sitt beslut bättre. Det i Högsta förvaltningsdomstolens beslut betonade kravet på vederbörlig motivering sammanhänger med myndighetsverksamhetens öppenhet och tillgänglighet. Den som begär information skall av myndigheten eller domstolen få ett så väl motiverat beslut som möjligt i det fall att begäran avslås. Ett välmotiverat beslut är en garanti för att beslutets felfrihet och laglighet inte blir ifrågasatt.

#### **4.4.2. Praxis påverkar rättsreglerna**

Enligt grundlagen utövar högsta förvaltningsdomstolen den högsta domsrätten i förvaltningsmål. Den skall övervaka rättskipningen inom sitt behörighetsområde samt övervaka lägre myndigheters rättskipning inom förvaltningsrättens område. Enligt vedertagen uppfattning har de högsta domstolarnas avgöranden en styrande och förenhetligande betydelse för rättskipningen i Finland. Lägre instanser är emellertid inte formellt-juridiskt förpliktade att följa de rättsregler som framgår av de högsta domstolarnas avgöranden.

I samband med det utredningsarbete som gjordes för denna redogörelse gjordes en sammanställning av högsta förvaltningsdomstolens samtliga ärenden som berör tillämpning av offentlighetslagen. I högsta förvaltningsdomstolens roll som högsta instans kan i princip särskiljas olika dimensioner och prioriteringar i förhållande till den nya lagen. Domstolens beslutspraxis kan 1) förtydliga och bekräfta rättsregler som framgår av lagen och dess förarbeten, 2) ge svar på oklara problemfrågor som har gett upphov till olika tolkningar och tvister, 3) fylla eventuella luckor i lagstiftningen som har uppdagats i samband med praktisk förvaltningsverksamhet samt 4) lösa problem med att tillämpa en ny bestämmelse i förhållande till annan lagstiftning.

Syftet med utredningen av högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis är bl.a. att analysera de rättsregler som eventuellt kan härledas från olika fall. Denna fråga är intressant framförallt med beaktande av att den högsta instansens avgöranden innehåller information som styr förvaltningspraxis.

Det material som ansluter sig till den högsta instansens avgöranden ger en fingervisning om de vanligaste eller viktigaste problemen i förvaltningsmyndigheternas verksamhet eller i de lägre instanserna. Rättsfallen kan också antas ge en bild av vilken typ av problem de som begärt information anser vara skäl att överklaga till högsta instans. Vissa risker är sålunda förknippade med att läsa högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis – t.ex. fördelningen av rättsfallen mellan olika typer av ärenden och problem – som en rätlinjig beskrivning av de problem som medborgarna och övriga aktörer har i offentlighetsfrågor. Med dessa reservationer kan högsta förvaltningsdomstolens avgöranden innehållsmässigt och kvalitativt ka-

rakteriseras som ett relevant och intressant material när det gäller att belysa tillämpningen av offentlighetslagstiftningen under de första åren efter att den trätt i kraft.

Följande slutsatser kan dras när det gäller sammanställningen och analysen av högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis:

1. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden har hittills framförallt förtydligat och bekräftat utgångspunkterna för den nya lagstiftningen. För denna slutsats talar den omständigheten att högsta förvaltningsdomstolen som motivering i flera avgöranden uttryckligen nämnt lagens förarbeten och synpunkter som framgår av dessa. Det är sålunda svårt att i beslutspraxis peka sådant som tyder på att högsta förvaltningsdomstolens avgöranden avviker från eller försöker modifiera lagberedarens intentioner.
2. Den till förvaltningen och rättskipningen riktade information som framgår av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden kan indelas i följande tre prioriteringar: 1) besluten skall motiveras omsorgsfullt och tillräckligt utförligt, 2) myndigheten skall separat för varje handling ta ställning till frågan om den är offentlig eller sekretessbelagd samt 3) information om en handlingens offentliga del skall ges också då endast en del av handlingen är sekretessbelagd. Även om dessa principer relativt tydligt framgår av den nya lagen råder det inget tvivel om att högsta förvaltningsdomstolens praxis till denna del utgör en bekräftelse på rättsläget.
3. Högsta förvaltningsdomstolens ställningstaganden som understryker vikten av omsorgsfulla beslutsmotiveringar är överensstämmande med domstolens vedertagna linje. Den försiktiga bedömningen kan göras att högsta förvaltningsdomstolens avgöranden ger förvaltningsmaskineriet vägledning i vissa avseenden. Högsta förvaltningsdomstolen skulle åtminstone i vissa fall också själv ha kunnat avgöra ett ärende, men har istället återförvisat ärendet till myndigheten för att prövas och avgöras på nytt av denna.
4. I högsta förvaltningsdomstolens avgöranden som gäller tillämpning av sekretessbestämmelserna ingår flera konkretiseringar och preciserande rättsliga anvisningar för gränsdragningen mellan offentlighet och sekretess enligt offentlighetslagen. I samband med att lagen stiftades fördes en hel del diskussioner om denna gränsdragning och dess problem (se t.ex. GrUU 43/1998, s. 43). Också myndigheterna har fäst avseende vid detta problem, vilket framgår av den enkät som riktades till statsförvaltningen. I skenet av högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis förefaller det emellertid inte som några oväntat besvärliga eller svårlösta lagtillämpningsproblem skulle ha framkommit till denna del.
5. Av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden framgår i fråga om gränsdragningen mellan offentlighet och sekretess också en rättslig anvisning som det är skäl att fästa särskilt avseende vid. Vid tillämpningen av offentlighetslagen borde myndigheterna uttryckligen beakta bestämmelserna om offentlighetslagens allmänna syften och principer. Här kan nämnas lagens 1 § som allmänt formulerar offentlighetsprincipen, 3 § om lagens syfte samt 17 § om rätten till information. Högsta förvaltningsdomstolen förefaller understryka att de nämnda bestämmelserna skall beaktas vid sidan av de bestämmelser i offentlighetslagen som mera konkret definierar begreppet offentlighet.

#### 4.5. De högsta laglighetsövervakarnas praxis

Justitieombudsmannen och justitiekanslern behandlar i första hand utgående från klagomål ärenden som gäller tillämpning av offentlighetslagstiftningen. Vid justitieombudsmannens kansli har årligen 2000 – 2002 avgjorts mellan tio och 15 sådana ärenden. Siffrorna skiljer sig inte avsevärt från det antal ärenden som årligen avgjordes innan offentlighetslagen trädde ikraft.

Närmare 40 fall som justitieombudsmannen och justitiekanslern avgjorde åren 2002 och 2003 granskas mera i detalj i ett lärdomsprov som avlagts vid Helsingfors universitets juridiska fakultet (Koskinen, Hannu: Viranomaistoiminnan julkisuus ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä). Nästan alla dessa fall har undersökts med anledning av klagomål. Justitiekanslern har också givit utlåtanden i ärenden som gällt tillämpning av offentlighetslagen. Som exempel kan nämnas ett utlåtande om huruvida republikens presidents handlingar är offentliga (dnr 24/20/02) samt ett utlåtande om tillämpning av offentlighetslagen på finanspolitiska ministerutskottets handlingar (dnr 42/20/02).

De högsta laglighetsövervakarnas avgöranden har betydelse för tolkningen av offentlighetslagstiftningen och utvecklingen av tolkningspraxis också när det vid behandlingen av ett klagomålsärende konstateras att något felaktigt förfarande inte har förekommit. De högsta laglighetsövervakarna förutsätter att klagandena i första hand skall utnyttja möjligheten att föra sitt ärende till en behörig myndighet, t.ex. en domstol, för avgörande. I dessa fall anvisar laglighetsövervakaren klaganden att i första hand anlita detta rättsmedel (se t.ex. riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002, s. 43).

I de ärenden i anslutning till tillämpningsområdet för offentlighetslagen som de högsta laglighetsövervakarna behandlat har det framförallt varit fråga om förfarandet vid utlämnandet av handlingar. Klagomålen har gällt behandlingstiden för beställningar av handlingar och iakttagandet av tidsfrister som satts ut för behandlingen. Iakttagande av tidsfrister kan inte prövas som besvärärenden (HFD 12.11.2001 L 2795), men förfarandet kan behandlas som ett klagomålsärende.

Klaganden hade 26.7.2001 per e-post bett utrikesministeriet sända honom en uppdaterad förteckning över prefixen på utländska beskickningars CD-registreringsskyltar. Efter att per e-post 30.7.2001 ha fått svaret att förteckningen över CD-skyltar inte får ges ut till utomstående bad klaganden samma dag ministeriet sända honom en vederbörlig besväransvisning. Klaganden hade emellertid först 21.9.2001 per e-post fått ett kompletterat svar vari som grund för vägran hänvisades till offentlighetslagen samt till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Klaganden informerades också om möjligheten att få ärendet avgjort av utrikesministeriet samt om de gällande procedurbestämmelserna. Utrikesministeriet gav 25.9.2001 klaganden ett negativt beslut på hans begäran.

I justitiekanslerns beslut (27.9.2002, dnr 797/1/01) konstateras att i enlighet med offentlighetslagens 14 § borde beslutet om att inte lämna ut handlingen ha motiverats och dessutom borde klaganden ha upplysts om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Klaganden borde enligt de ovan nämnda bestämmelserna också ha tillfrågats om han önskade att ärendet överförs till myndigheten för avgörande. Utrikesministeriet hade inte handlat på det sätt som bestämmelserna förutsatte trots att klaganden själv uttryckligen hade bett att få en besväransvisning i ärendet.

I ett senare skede hade utrikesministeriet behandlat klagandens begäran på nytt enligt lagens procedurbestämmelser. Enligt offentlighetslagens 14 § 4 mom. skall en begäran om att få ta del av en handling behandlas utan dröjsmål. Enligt lagens 37 §

2 mom. skall ärendet behandlas inom en månad efter att myndigheten har mottagit begäran om att få ta del av handlingen. Enligt bestämmelsen tillämpas en längre tidsfrist på två månader i sådana undantagsfall som räknas upp i lagen. Enligt justitiekanslerns beslut är det tolkbart om klagandens begäran var av en sådan natur att på den hade kunnat tillämpas den i lagen angivna längre behandlingstiden. Utrikesministeriet borde sålunda ha behandlat klagandens begäran i enlighet med huvudregeln i lagens 14 § 4 mom., dvs. utan dröjsmål och i varje fall inom den i lagen angivna tidsfristen på en månad.

I de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden framhålls vikten av att en god handlings- och informationshantering iakttas på så sätt att handlingar och offentlig information om dem snabbt kan lämnas ut medan sekretessbelagda uppgifter inte ges offentlighet.

Riksdagens biträdande justitieombudsman (BJO) konstaterade att en kommunstyrelse hade kränkt den av offentlighetslagen framgående principen om en god informationshantering då den publicerade kommunstyrelsens protokoll jämte bilagor, trots att bilagorna innehöll sekretessbelagda uppgifter om kommuninvånare som var socialvårdsklienter samt om deras ekonomiska situation (BJO dnr 1835/2/99; i fråga om övriga avgöranden se riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2001, s. 52).

Klagomål har också anförts över förfaranden som skall säkerställa att en person får besked om ett avgörande som gäller honom eller henne själv av myndigheterna, innan avgörandet offentliggörs i massmedierna.

I ett fall som avgjordes av biträdande justitiekanslern (BJK) hade en kommunal nämnds beslut som var förpliktande för en part kommit till partens kännedom via massmedierna innan han fick beslutet sig tillsänt av myndigheterna.

Biträdande justitiekanslern anförde i sitt avgörande att det ofta är pinsamt för en part att få besked om ett för honom negativt beslut samtidigt eller rentav senare än andra. En sådan situation uppkommer om parten får den första informationen i ärendet via massmedierna. Den omständigheten att myndigheten i ett tvångsmedelsärende har ansett situationen vara lagstridig, ålagt parten att rätta till situationen och förenat åläggandet med vite är ägnad att ställa partens handlande i en negativ dager.

Biträdande justitiekanslern hänvisade till offentlighetslagens 6 § 3 mom. enligt vilken myndigheten i mån av möjlighet skall se till en part vid behov kan ta del av en handling innan den blir offentlig. Parten borde sålunda ha informerats om beslutets innehåll omedelbart efter att det fattats, t.ex. per telefon. Ärendet ledde inte till andra åtgärder än att biträdande justitiekanslern meddelade nämnden sin uppfattning för kännedom (BJK 16.3.2001 dnr 714/1/00).

Klagomål har också anförts över avgifter som uppbärs för handlingar. Som exempel kan nämnas justitiekanslerns avgörande 17.10.2002 (dnr 1207/1/01), vari justitiekanslern konstaterade att överstora avgifter äventyrar förverkligandet av offentlighetsprincipen. I de högsta laglighetsövervakarnas praxis förekommer flera avgöranden som gäller tjänstemäns offentliga uppträdande, utlämnande av information på eget initiativ samt myndigheternas informationsverksamhet.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg att en undersökningsledare handlat oaktsamt då han i ett TV-program efter ett beslut om att inte väcka åtal, som sin uppfattning framfört att åtal borde ha väckts i ärendet (BJO dnr 1070/4/98 och 1268/4/98). BJO hänvisade framförallt till vad som i internationella människorättskonventioner föreskrivs om oskuldspresumtionen.

Laglighetsövervakarna har tagit ställning till frågan om handlingsoffentlighet i situationer där klagomålet inte direkt riktar sig mot en myndighets beslut att inte lämna ut en handling. Som exempel kan nämnas ett avgörande där justitieombudsmannen konstaterade att en skriftlig varning till en kommunal tjänsteinnehavare var en offentlig uppgift (dnr 828/4/00). De högsta laglighetsövervakarna förefaller sällan komma fram till avgöranden som är negativa i fråga om rätten till information. Besluten ger uttryck för en snäv tolkning av bestämmelserna om begränsning av rätten till information. I de högsta laglighetsövervakarnas praxis kan sålunda ses samma stöd för den nya offentlighetslagstiftningens målsättningar som i högsta förvaltningsdomstolens praxis: besluten skall motiveras noggrant med offentlighetsprincipen och dess syfte som huvudregel. I avgörandena betonas också vikten av omsorgsfullhet då informationen lämnas ut.

#### 4.6. Avgifter för kopiering av handlingar

Enligt offentlighetslagen har var och en rätt att få kopior av myndigheters offentliga handlingar. Om en handling är delvis sekretessbelagd skall en kopia ges av handlingens offentliga del. Utgångspunkten för beredningen av offentlighetslagen var den att utgivandet av kopior enligt offentlighetslagen är en sådan offentlighetsrättslig prestation som avses i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och för vilken avgiften bestäms enligt självkostnadsvärdet.

Sedermera framgick det att avgifterna inom statsförvaltningen inte i alla avseenden bestämdes på det sätt som avsågs då lagen stiftades. I flera förvaltningsområdens förordningar hänförs utlämnande av information till kategorin prestationer som prissätts på affärsekonomiska grunder. Det har också förekommit osäkerhet om hur avgifterna skall bestämmas hos sådana statliga myndigheter som inte lyder under statsrådet.

Justitieministeriet tillsatte i april 2002 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka prissättningsprinciper som inom statsförvaltningen tillämpas vid verkställighet av offentlighetslagen samt hur den prissättning som skall tillämpas svarar mot de mål som ställdes upp under beredningen av den nya offentlighetslagstiftningen. Arbetsgruppen gavs dessutom i uppdrag att bedöma vilket som vore det mest ändamålsenliga sättet att, så som planerades i samband med att lagen stiftades, inom statsförvaltningen avgiftsbelägga utlämnandet av information som avses i offentlighetslagen, samt att lägga fram sitt förslag i ärendet.

Enligt kommunallagens 50 § godkänner fullmäktige för kommunen en förvaltningsstadga som innehåller behövliga bestämmelser om bl.a. lösen för handlingar. I samband med att justitieministeriets arbetsgrupp tillsattes gjorde representanter för kommunförvaltningen den bedömningen att problemen med kopieringsavgifter inte var av samma slag och åtminstone inte lika allmänna som inom statsförvaltningen. Samtidigt avtalades att bestämmandet av avgifter inom kommunförvaltningen skall utredas i samband med den enkät som riktas till kommunförvaltningen om verkställigheten av offentlighetslagen. I enkäten till statsförvaltningen ställdes inte motsvarande frågor eftersom olägenheterna inom statsförvaltningen hade behandlats redan i ett tidigare skede.

I enkäten frågades om beslut om lösen av handlingar hade fattats efter att offentlighetslagen trätt i kraft. Kommunernas svar fördelade sig på så sätt jämt att ca hälften av kommunerna hade beslutat om avgifter för handlingar efter 1.12.1999. Var fjärde samkommun hade fattat ett sådant beslut. Avgiften bestäms i regel som ett självkostnadspris (enligt 70 % av svaren).

Av enkätsvaren framgick emellertid att man hade varierande uppfattningar om vad ett självkostnadspris består av. Avgiften för en kopierad sida varierade från 3 cent till 8 euro. Genomsnittspriset var ca 1 euro. Priserna varierade visserligen också beroende på om kopian var bestyrkt eller inte. Avgiften för den första sidan var i allmänhet högre än för de följande.

Kommunernas och samkommunernas priser för papperskopior av handlingar är på det hela taget höga, med beaktande av de faktiska material- och arbetskostnaderna per kopierad sida. Dessutom förekom stora variationer i avgiftspraxis.

Justitieministeriet har till följd av de resultat som kommunenkäten gav utvidgat mandatet för den arbetsgrupp som utrett betalningsgrunderna så att det omfattar också avgifterna inom kommunförvaltningen. Avsikten är att regeringen under år 2004 skall avlåta en proposition om saken till riksdagen.

## **5. Slutsatser om tillämpningen av offentlighetsbestämmelserna samt vissa tillämpningsproblem**

Offentlighetslagens centrala funktion är fortfarande att ange de grunder enligt vilka offentligheten för myndighetshandlingar bestäms. Huvudregeln, dvs. att handlingar är offentliga, begränsas dels av sekretessbestämmelserna, dels av de begränsningar som sammanhänger med definitionen av begreppet myndighetshandling samt av bestämmandet av tidpunkten då en handling blir offentlig. Eftersom det är fråga om en allmän lag som det är meningen att tillämpa i alla organ som hör till lagens tillämpningsområde, är bestämmelserna av nödvång i viss mån allmänna till sin karaktär. I likhet med alla andra rättsregler är lagens bestämmelser i vissa avseenden tolkbara. Tillämpningen av offentlighetslagens bestämmelser om handlingsoffentlighet och tillämpningsproblemen kartlades dels genom enkäter till myndigheterna, dels genom utredning av rättspraxis.

Kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter ombads göra en bedömning av om offentlighetslagen är svårare eller lättare att tillämpa jämfört med den tidigare lagen. De statliga förvaltningsmyndigheternas svar fördelade sig mellan tre ungefär lika stora grupper. En tredjedel av myndigheterna ansåg att den nya lagstiftningen var lättare att tillämpa än den gamla medan en tredjedel ansåg att den var svårare att tillämpa. En tredjedel av myndigheterna ansåg för sin del att någon förändring inte hade skett till denna del. I ministeriernas svar hade alternativet "lättare att tillämpa" valts oftare än genomsnittet (36 %). De lokala myndigheterna inom statsförvaltningen valde övervägande svarsalternativet "ingen förändring" (44 %).

Inom kommunförvaltningen ansåg en knapp tredjedel den nya lagen vara svårare att tillämpa medan likaså en knapp tredjedel ansåg den vara lättare att tillämpa. Var femte av dem som besvarade enkäten ansåg att ingen förändring hade skett i detta avseende medan en femtedel inte tog någon ställning i detta avseende. Kommunerna ansåg oftare än samkommunerna att lagen var svårtillämpad. Samkommunerna valde oftare än kommunerna svarsalternativet "kan inte säga".

Knappt en tredjedel av dem som besvarade enkäten såväl inom kommun- som inom statsförvaltningen ansåg sålunda att lagen var svårare att tillämpa än den gamla lagen. Sekretessbestämmelserna och skaderekvisiten samt lagens tolkbarhet nämndes som orsaker till att lagen var svårtillämpad. Faktorer som underlättade tillämpningen av lagen ansågs vara koncentrationen av sekretessbestämmelserna till en enda lag, procedurbestämmelsernas tydlighet samt beaktandet av informationssynpunkten.

I samma riktning gick svaren då myndigheterna fick frågor om offentlighetslagens fördelar och nackdelar jämfört med den gamla lagen. Som fördelar nämndes att bestämmelserna koncentrerats till en enda lag (i synnerhet sekretessbestämmelserna i 24 §), informationens ökade betydelse, lagens procedurbestämmelser, bestämmelserna om god informationshandling och den ökade öppenheten. Den omfattande utbildningen har ökat kännedomen om offentlighetslagen, uppmärksammat myndigheterna på saken och fokuserat på öppenheten.

Som nackdelar nämndes framförallt att lagen är tolkbar och svårbegriplig samt de skaderekvisit som är förenade med sekretessgrunderna. I de enkätsvar som gavs inom kommunförvaltningen uppmärksammades den omständigheten att lagen inte innehåller bestämmelser om delegering av beslutanderätt. Kommunallagen möjliggör inte delegering om inte bestämmelser om saken ingår i någon annan lag.

I samband med uppföljningen kartlades journalisternas åsikter om lagens funktion. I de flesta svaren ansågs att offentlighetslagen har underlättat mediernas verksamhet. Enligt en del av svaren är den största nyttan med den nya lagen att den skapar spelregler som vid behov kan åberopas. Det blir lättare att få fram information när det finns en lag som gör det möjligt att kräva information. Många av dem som besvarade enkäten ansåg att offentlighetslagen genom sin blotta existens har fått myndigheterna att ändra sina attityder.

Journalisterna anser att det största problemet med den nya offentlighetslagen är sekretessbestämmelserna som enligt deras åsikt tolkas synnerligen extensivt. Medierepresentanterna anser att myndigheterna tolkar dessa bestämmelser som ovillkorliga sekretessgrunder. De uttrycker också sina farhågor om myndigheternas lagkänedom och anser att myndigheterna är osäkra på tillämpningen av lagen. Denna uppfattning är emellertid sällsyntare ju mera erfarenheter journalisterna har av att tillämpa lagen. På journalisthåll är man relativt allmänt av den uppfattningen att lagen är oklar och således kan ge upphov till tolkningsproblem. En liten minoritet av dem som besvarade journalistenkäten hade utnyttjat de lagstadgade sätten att få information. Svaren gav sålunda i första hand en bild av journalisternas allmänna uppfattningar, snarare än av deras erfarenheter.

Enkäterna visar att det bland myndigheterna förekommer en viss osäkerhet om tillämpningen av den nya lagstiftningen. I två tredjedelar av svaren anses den nya lagen vara antingen lättare att tillämpa eller också anses den nya lagen varken vara lättare eller svårare att tillämpa än den föregående lagen. Vid tillämpningen av lagstiftningen har det således inte förekommit sådana problem som förutspåddes i vissa diskussionsinlägg då lagen stiftades.

Av rättspraxis som beskrivs ovan i avsnitt 4.5. kan den slutsatsen dras att osäkerheten dock inte har inneburit några betydande förändringar i antalet fall som lett till rättsliga tvister. Även om en viss ökning har kunnat konstateras under de två senaste åren kan man inte tala om någon större anhopning av överklaganden. Rättspraxis och den på denna baserade utbildningen och övriga informationsstyrningen torde i framtiden underlätta tillämpningen av lagen. Också genom att upprätta kommunikationsplaner har man skapat beredskap för besvärliga informations- och kommunikationsärenden, i synnerhet vid ämbetsverk som normalt inte får informationsbeställningar i någon större mängd.

I situationer som har lett till ändringssökande är det inte alltid nödvändigtvis fråga om att lagen är tolkbar, utan om ett visst ändringsmotstånd som i sista hand sammanhänger med tjänstemännens attityder. Dessa kan ha betydelse också för hur väl man sätter sig in i den nya lagstiftningen och i informationsmaterialet om denna och därmed för hur lätt man anser det vara att tillämpa lagen.

Såsom framgår av avsnitt 4.3. finns det brister i verkställigheten av procedurbestämmelserna. Informationsbeställningar registreras inte ens i sådana fall då kopior av de begärda handlingar inte omedelbart överlämnas till sökanden och negativa beslut inte nödvändigtvis ges i skriftlig form. Avslag på informationsbeställningar motiveras inte tillräckligt väl, vilket också kan ha betydelse för beslutets slutresultat. Tillräcklig uppmärksamhet ägnas inte rätten att få information om en handlingens offentliga del, vilket också har en negativ inverkan på förverkligandet av rätten till information. Dessa bristfälligheter varken beror eller ens påstås bero på att bestämmelserna är tolkbara. Det är snarare fråga om bristfällig information eller om ovillighet att tillämpa offentlighetslagstiftningen.

## 6. Kommunikation och ökad öppenhet

### 6.1. Allmänna åtgärder för utveckling av kommunikationen inom statsförvaltningen

Före den nya offentlighetslagstiftningen fanns det inga allmänna bestämmelser på lagnivå om informationen inom statsförvaltningen. Informationsverksamheten styrdes dels av offentlighetsprincipen, dels av statsrådets principbeslut 10.3.1994 samt av statsrådets kanslis anvisning om statsförvaltningens externa information.

Den traditionella, av offentlighetsprincipen följande rätten till information är bunden till skriftliga handlingar. Rätten till information förutsätter att en aktiv och kunnig person begär informationen, medan myndigheten kan förhålla sig passivt. Utgångspunkten för den nya offentlighetslagen är en annan. Eftersom medborgarna enligt grundlagen har rätt att få information om myndighetshandlingar, skall myndigheterna aktivt producera och distribuera information. I offentlighetslagens 20 § togs in bestämmelser om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information. En myndighet skall främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten skall informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. Myndigheten skall också dra försorg om att handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter vid behov finns att tillgå t.ex. på bibliotek eller i allmänna datanät.

Främjandet av öppenhet, som förutsätts i lagen, kan inte förverkligas enbart genom ensidig information utan innebär att serviceprincipen som grundtänke måste utsträckas till informationen inom hela förvaltningen. Bestämmelsen om skyldigheten att producera information innebär ett vidare perspektiv än informationsverksamheten och en förpliktelse när det gäller kommunikationen. Det är inte enbart fråga om information till och via medierna utan om prioritering av medborgarnas rätt till information samt om planmässig kommunikation.

Det ansågs vara skäl att utveckla kommunikationen inom statsförvaltningen också genom bestämmelser och rekommendationer på lägre nivå. Statsrådets kansli tillsatte i september 1999 en arbetsgrupp med uppgift att utreda informationen inom statsförvaltningen under 2000-talet. Arbetsgruppen överlämnade sin promemoria (Informoi, neuvoo, keskustelee ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Statsrådets kanslis publikationsserie 2001/5) till statsministern i april 2001. Utgående från arbetsgruppens förslag samt utlåtandena om dem gavs en förordning om komplettering av offentlighetsförordningen med bestämmelser som styr verkställigheten av statsmyndigheternas kommunikationsförpliktelser (380/2002). Statsrådets kansli gav dessutom 23.5.2002 rekommendationer om de principer och handlingssätt som skall iaktas inom statsförvaltningens kommunikation.

Offentlighetsförordningens bestämmelser om kommunikation skall tillämpas endast på de statliga förvaltningsmyndigheter som närmare anges i förordningen. Bestämmelser om informationen inom kommunförvaltningen ingår i kommunallagen. Syftet med bestämmelserna om planering av kommunikationen är att effektivisera kommunikationen: målsättningarna för de statliga förvaltningsmyndigheternas information kan på bästa sätt förverkligas endast så att kommunikationen är planmässig och baserad på en välunderbyggd bedömning av framtida situationer. Förordningen förpliktar de statliga förvaltningsmyndigheterna att upprätta en kommunikationsplan. Planen skulle vara klar före utgången av maj 2003. I förordningen ingår en förteckning över de faktorer som myndigheterna skall beakta när de upprättar planen.

## 6.2. Informationsskyldigheten och kommunikationen i beredningsärenden av allmän betydelse

Enligt offentlighetslagen är myndigheterna skyldiga att tillhandahålla handlingar av vilka framgår uppgifter om vissa ärenden under beredning (19 § 1 mom.). Informationsskyldigheten gäller lagberedningsprojekt samt andra planer, utredningar och avgöranden som är under beredning och gäller allmänt betydelsefulla frågor. Enligt regeringens proposition (RP 30/1998 rd) är utgångspunkten den att information på begäran skall lämnas ut om beredningsmaterial som är betydelsefullt för utövning av offentlig makt eller för medborgarnas möjligheter till deltagande. Alla ämbetsverk har naturligtvis inte beredningsuppgifter av det slaget. Offentlighetslagens förpliktelser i fråga om beredningens offentlighet avser i praktiken till största del ministerierna.

Skyldigheten att lämna ut information om ärenden som är i beredningsskedet kan förverkligas genom ett projektregister. Merparten av statsmyndigheterna (64 %) för inte något register över anhängiga ärenden och ärenden som är under beredning. Projektregister förs av samtliga ministerier, av 35 % av de övriga ämbetsverken inom den statliga central- och regionförvaltningen och av ca 14 % av de lokala ämbetsverken. Den som vill ha information ur ett projektregister skall i allmänhet vända sig till ämbetsverket (t.ex. registraturen) eller gå in på ämbetsverkets webbsidor. I vissa ämbetsverk fungerar diariet som projektregister.

Information om ärenden som är under beredning kan beroende på situationen ges också på annat sätt. Det vanligaste och vanligaste sättet är att vända sig till den person som ansvarar för ärendet, t.ex. den som bereder ärendet. Andra informationskanaler som ofta anlitas är ämbetsverkets webbsidor, pressmeddelanden, intervjuer, ämbetsverkets registratur eller informationsenhet och massmedierna. Av enkätsvaren framgår att information sällan har förvägrats i beredningsskedet.

I en tredjedel av statsförvaltningens enkätsvar framfördes uppfattningen att den ökade offentligheten i beredningsskedet också i praktiken har märkts i någon mån. Alla ministerier med undantag för ett svarade att den ökade beredningsoffentligheten har haft vissa konkreta märkbara verkningar. Vid endast en knapp fjärdedel av ämbetsverken inom den övriga statliga central- och regionalförvaltningen samt av de lokala ämbetsverken hade konstaterats någon förändring i detta avseende.

Genom offentlighetslagen blir ministeriernas budgetförslag jämte därtill anslutna promemorior samt ministeriernas förslag till anslagsramar för sitt förvaltningsområde, med undantag för eventuella sekretessbelagda uppgifter, offentliga då finansministern har undertecknat sitt första ställningstagande till budgetförslaget. De för beredningen av budgetpropositionen upprättade och därtill anslutna övriga förslagen som har tillställts finansministeriet därefter blir offentliga då propositionen har avläts till riksdagen.

Den ökade öppenheten i beredningsärenden har kommit till synes som ändringar i statsrådets kommunikationspraxis. Finansministeriets förslag offentliggörs efter finansministeriets interna budgetbehandling. De övriga ministerierna offentliggör sina förslag samtidigt som finansministeriets förslag blir offentligt. Både finansministeriets förslag och de övriga ministeriernas förslag finns tillgängliga på webben omedelbart efter att finansministeriets förslag har färdigställts.

Budgetpropositionens innehåll offentliggjordes tidigare i slutet av augusti efter regeringens budgetmangling. Hela propositionen blev offentlig först i mitten av september, då den överlämnades till riksdagen.

T.ex. på justitieministeriets webbsidor finns förteckningar över lagstiftningsprojekts syfte, tidsfrister och handläggare. På webbsidorna finns också det preliminära (t.ex. av en arbetsgrupp överlämnade) förslaget samt ett sammandrag av utlåtandena om detta.

När det gäller statsrådets sammanträden har informationspraxis ändrats så att man omedelbart efter statsrådets allmänna sammanträde informerar om dettas beslut samt om de förslag till avgöranden som lagts fram för republikens president. Föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde och för presidentföredragningen offentliggörs dagen före sammanträdet. På föredragningslistan finns en rubrik för varje ärende samt uppgifter om det ministerium från vilket föredragningen sker samt om föredraganden. Föredragningslistan för aftonskolan offentliggörs så snart den blivit klar – i allmänhet föregående dag.

På statsrådets webbsidor finns de viktigaste uppgifterna om regeringen, en sammanställning av ministeriernas meddelanden samt av ministrarnas tal och ställningstaganden. Finansministeriets portal Suomi.fi ger länkar till information om statsförvaltningens och kommunernas verksamhet och tjänster. Finansministeriets medborgarforum otakantaa.fi presenterar i ett tidigt skede projekt som är aktuella inom statsförvaltningen, för att medborgarna skall kunna kommentera dem.

### **6.3. Åsikter om hur öppenheten och kommunikationen har utvecklats**

Våren 2003 gjorde statsrådets kansli i samarbete med justitieministeriet en enkät för utredning av finländska medierepresentanters åsikter och uppfattningar samt om deras erfarenheter av kommunikationen inom statsförvaltningen. Undersökningen gjordes av Helsingfors universitets institution för kommunikationsvetenskap. En motsvarande enkät gjordes senast för tre år sedan.

Över hälften av journalisterna ansåg att statsförvaltningens information utvecklats under de tre senaste åren. Ju oftare en journalist kommer i kontakt med statsförvaltningens information desto sannolikare anser han eller hon att nivån har stigit. Över 80 % av dem som besvarade förfrågan kommer i kontakt med någon del av statsförvaltningens information minst en gång i veckan och 29 % dagligen. Statstjänstemännens attityder till informationen anses också ha utvecklats i en positiv riktning.

Den senaste tidens kommunikationstekniska utveckling är en bidragande orsak till att nivån på informationen anses ha blivit bättre. E-posten fungerar som en snabb informationskanal och statsförvaltningens webbtjänster har blivit mångsidigare. Webben är numera den absolut viktigaste informationskanalen och inom statsförvaltningens information har utvecklingen av webbtjänsterna en hög prioritet. Det är mycket vanligt att massmedierna skaffar information via statsförvaltningens webbsidor. Över 80 % av dem som besvarade enkäten använder statsförvaltningens webbsidor minst en gång veckan och 40 % gör det dagligen. År 2000 var motsvarande siffror 58 % och 4 %. Ökningen har sålunda varit markant.

Utvecklingen av den elektroniska kommunikationen inom den offentliga förvaltningen värdesätts i vida kretsar. Enligt en nyligen gjord undersökning uppskattar finländarna framförallt de nättjänster som tillhandahålls på offentliga organisationers webbsidor. Fem av de populäraste sidorna tillhör offentliga organisationer (Yle, Meteorologiska institutet, VR, arbetsministeriet samt bibliotekens söktjänst HelMet.)

När det gäller statsförvaltningens information berömmar journalister framförallt informatorernas yrkesskicklighet: informationens tydlighet, saklighet och lättillgänglighet. Å andra

sidan önskar de att statsförvaltningen skall visa större öppenhet och kritiserar informationens långsamhet, stelhet och byråkrati.

Den till medierna riktade enkäten visade att journalisterna ställde sig avvaktande till påståendet om myndigheternas ökade aktivitet när det gäller att producera information. Framförallt de medierepresentanter som i sitt arbete har haft nytta av den nya offentlighetslagen anser att myndigheterna inte aktivt producerar mera information än tidigare.

Närmare 90 % av dem som besvarade enkäten om statsförvaltningens kommunikation anser att den information som statsförvaltningen tillhandahåller oftast eller alltid är tillförlitlig. Enligt över hälften av svaren upplevs statsförvaltningens information som opartiskt. Representanterna för regionala massmedier samt för tidskrifter och specialtidningar upplever statsförvaltningens meddelanden som synnerligen viktiga informationskanaler, medan de riksomfattande massmediernas representanter anser informationsmöten och briefingar vara viktiga informationskanaler. Medierepresentanterna gjorde den bedömningen att nivån på statsförvaltningens information överlag var tillfredsställande (skolvitsordet 7,7).

Journalisterna önskar att statsförvaltningen på eget initiativ skall förmedla mera information än för närvarande. Aktivare information önskades framförallt om ärenden som är under beredning samt om bakomliggande förhållanden och sammanhang. Journalisterna vill genom webbsidorna få mera information om ärenden som är under beredning och om bakgrunden till beslut.

Myndigheternas uppfattningar om möjligheterna att öka förvaltningens öppenhet utreddes genom enkäter om förvaltningen. Svaren gav sådan information om myndigheternas attityder och om ämbetsverken atmosfär som otvivelaktigt har betydelse för genomförandet av lagen.

Myndigheternas bedömningar av frågan om öppenheten har ökat inom det egna förvaltningsområdet kan grovt indelas i tre grupper. I ett av tio svar görs bedömningen att offentlighetslagen klart har främjat öppenheten. Över två femtedelar av dem som svarade på enkäten ansåg att den nya lagen har främjat öppenheten en aning. Nästan lika många ansåg att den nya lagstiftningen inte har åstadkommit någon förändring i detta avseende. Ytterst få hade ingen kommentar till öppenhetsfrågan, gav andra svar eller ansåg att den nya lagen hade minskat öppenheten.

Något över hälften av myndigheterna ansåg att den nya offentlighetslagen ökat förvaltningens öppenhet inom det egna verksamhetsområdet, medan närmare två av fem inte hade märkt någon skillnad jämfört med den tidigare lagen. Resultatet kan anses vara något oväntat med beaktande av att det allmänna syftet med reformen är att öka öppenheten. Myndigheternas bedömningar överensstämmer emellertid tämligen långt med hur stora förändringar offentlighetslagen ansågs ha orsakat i respektive myndighets verksamhet. Detta är för sin del i stor utsträckning beroende av de uppgifter som myndigheten har.

## **7. God informationshantering: dokumentering av informationsmaterial**

I offentlighetslagens 5 kap. och i den med stöd av lagen givna förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999, offentlighetsförordningen) föreskrivs om god informationshantering. Myndigheterna skall ordna sin dokumenthantering och sitt datasystem samt informationshanteringen så att 1) handlingsoffentligheten kan genomföras på ett smidigt sätt, 2) sekretessbelagda uppgifter skyddas på ett vederbörligt sätt samt så att 3) integriteten och kvaliteten av informationen tryggas. Handlingarna skall katalogiseras eller annars ordnas på ett sådant sätt att det på ett smidigt sätt går att

hämta information ur offentliga handlingar. Offentlighetslagens bestämmelser innebär för myndigheterna en skyldighet att vid planeringen och genomförandet av reformer utreda och beakta de rättigheter som är förenade med informationen. En god informationshantering innebär också att personalen utbildas och instrueras samt att förfarande regelbundet övervakas.

Enligt en försiktig bedömning tyder framförallt justitieombudsmannens beslutspraxis på att en god informationshantering småningom utvecklas till en allmän princip när det gäller myndigheternas dokumentförvaltning och dokumentrelaterade förfaranden (BJO 13.6.2003 dnr 1486/4/01 och BJO 9.10.2002 dnr 1835/2/99 och 2200/4/99).

De förpliktelser som följer av offentlighetslagen och -förordningen när det gäller en god informationshantering träder i kraft stegvis. De dokumentförteckningar som avses i offentlighetsförordningens 5 § och de beskrivningar av datasystem som avses i offentlighetsförordningens 8 § skulle uppgöras senast 1.12.2000. Utredningarna om handlingar och datasystem, om informationen i dessa samt om dokument- och dataförvaltningen skulle vara klara senast 1.12.2001. Datasystem som tagits i bruk före offentlighetslagens ikraftträdande samt de säkerhetsarrangemang och anvisningar som gäller dessa skall vara harmoniserade med offentlighetslagen senast 1.12.2004.

På grund av offentlighetslagens övergångsbestämmelser har det vid uppföljningen av offentlighetslagen inte ansetts ändamålsenligt att i någon större utsträckning utreda hur bestämmelserna om god informationshantering har verkställts. Det är möjligt att göra en sådan utredning först efter att bestämmelserna till alla delar har varit i kraft minst två år. Uppföljningen inriktades sålunda på en utredning av hur förpliktelserna att dokumentera informationsmaterialet har uppfyllts.

Myndigheterna skall för uppföljning av de ärenden som behandlas hos dem tillhandahålla information om vilka dokumentförteckningar de har eller hur man annars kan få tillgång till uppgifter i deras offentliga handlingar (offentlighetsförordningens 5 §). Beredningens offentlighet förverkligas till största del uttryckligen genom de register som myndigheterna upprätthåller. Det är meningen att vem som helst genom registren skall kunna utreda vilka offentliga handlingar en myndighet har och hur information skall kunna hämtas ur dem.

Dokumentförteckningarna skall hållas tillgängliga för allmänheten i myndigheternas registratorskontor eller på andra ställen där allmänheten betjänas (offentlighetsförordningens 7 §). Enligt vad som utretts gör man i praktiken huvudsakligen på detta sätt. Vanligen finns dokumentförteckningarna hos ämbetsverkets registratur (97 ämbetsverk). Ca 10 % av ämbetsverken uppgav att de inte hade någon dokumentförteckning. Dessa är huvudsakligen lokala ämbetsverk som inte i allmänhet har några egna register.

Myndigheterna skall göra upp en beskrivning av sina datasystem varav framgår varje datasystems syfte och vilka uppgifter som införs i det. Beskrivningen skall hållas tillgänglig för allmänheten i registratorskontoret eller på något annat ställe där allmänheten betjänas. Beskrivningen kan också fogas till arkivbildningsplanen (offentlighetsförordningens 8 § 1 mom.). I ca hälften av alla svar från ämbetsverk inom statsförvaltningen uppgavs det att de hade en eller flera beskrivningar av datasystem.

Samtliga ministerier uppgav att de hade flera beskrivningar av datasystem. Av ämbetsverken inom den övriga central- och regionförvaltningen hade ca hälften en eller flera beskrivningar. Av de lokala ämbetsverken hade närmare hälften en datasystembeskrivning som hade uppgjorts någon annanstans.

Det är förenligt med god informationshantering att upprätta också en sådan registerbeskrivning som avses i personuppgiftslagens 10 §. Ca 63 % av ämbetsverken har en eller flera så

dana beskrivningar. Merparten av beskrivningarna hålls framlagda i ämbetsverkets registratur eller på något annat ställe där allmänheten betjänas. Beskrivningarna kan hållas framlagda också på ämbetsverkets avdelningar eller hemsidor.

## 8. Förändringar i förvaltningen och resursernas tillräcklighet

I regeringens proposition med förslag till totalrevidering av offentlighetslagstiftningen (RP 30/1998 rd, s.36) uppskattades att de direkta kostnaderna för verkställigheten av offentlighetslagen inom stats- och kommunförvaltningen skulle uppgå till ca 70 miljoner mark. I totalkostnaderna räknades in de utredningar och åtgärder som behövdes för att genomföra en god informationshantering samt de genomsnittliga kostnaderna för utbildningen. Vid bedömningen av kostnaderna beaktades inte kostnaderna för ändring av datasystemen, eftersom dessa ändringsarbeten inom ramen för den fem års övergångstid som regeringen föreslog ansågs kunna förläggas till situationer då det också annars var nödvändigt att förnya datasystemen. I offentlighetslagen fastställdes övergångsperioden emellertid till tre år. Genom en lag som gavs år 2000 (636/2000) förlängdes offentlighetslagens övergångstid till fem år, i syfte att jämna ut kostnadsverkningarna.

I enkäterna till myndigheterna ställdes frågan om tillämpningen av den nya offentlighetslagen hade orsakat förändringar i myndighetens verksamhet och organisation. Enligt de svar som inkom från statsförvaltningen hade förändringar orsakats antingen i en liten utsträckning (54 % av svaren) eller inte alls (39 %). Endast i en ytterst liten andel av statsförvaltningens svar (knappt 7 %) ansågs det att den nya lagen hade orsakat många förändringar. Resultaten ger en bild av hur offentlighetens betydelse varierar mellan olika myndigheter, bl.a. på grund av deras uppgifter. Närmare 80 % av ministerierna svarade att tillämpningen av offentlighetslagen hade orsakat förändringar i deras verksamhet. Av ämbetsverken inom den övriga central- och regionförvaltningen svarade 64 % att offentlighetslagen hade orsakat ändringar.

Enligt svaren från den statliga lokalförvaltningen hade förändringar orsakats i en mindre utsträckning. Över hälften av de lokala ämbetsverken uppgav i sina svar att tillämpningen av offentlighetslagen inte orsakat några ändringar alls i ämbetsverkets verksamhet och organisation.

Enligt enkätsvaren hade den nya offentlighetslagen orsakat förändringar i ca hälften av kommunerna och samkommunerna. I hälften av svaren från kommunförvaltningen uppgavs det att lagen inte hade orsakat några förändringar alls. I endast 5 % av svaren uppgavs det att lagen hade orsakat förändringar i någon större utsträckning.

Enligt utredningarna gällde förändringarna den allmänna attityden till offentlighetsärenden. Vaksamheten hade ökat, betydelsen av öppenhet hade ökat tack vare utbildningen och skötseln av offentlighetsfrågor hade blivit smidigare. De största konkreta förändringarna som framkom vid undersökningarna var bl.a. att man tagit i bruk diariesystemet samt gjort ändringar i diariesystemet och diariernas faktainnehåll samt att man upprättat datasystembeskrivningar och sådana registerbeskrivningar som avses i personuppgiftslagen och uppdaterat ämbetsverkets anvisningar. Dessutom hade informationen blivit aktivare.

Enligt utredningarna har offentlighetslagen höjt nivån på behandlingen av offentlighetsfrågor. Den nya lagen har i förening med utbildningen, informationen och handledningen i samband med att den trätt i kraft gjort ämbetsverken och tjänsteinnehavarna uppmärksamma på offentlighetsfrågorna. Den nya lagen förefaller emellertid inte i någon större utsträckning ha förändrat förvaltningsrutinerna. Man håller fortfarande på att studera den nya lagen och

vänja sig vid den. Vid de flesta ämbetsverken har man inte ännu i någon större utsträckning hunnit tillämpa lagen i praktiken.

Statsförvaltningens myndigheter ombads också göra en grov uppskattning av hur mycket genomförandet av den nya offentlighetslagen har krävt av ämbetsverket i form av sådana tilläggsresurser som arbetstid och arbetsinsatser, pengar, information och utbildning. Utredningen visar generellt att genomförandet av lagstiftningen har krävt större tilläggsresurser endast av ett fåtal ämbetsverk. Färre än vart tionde ämbetsverk hör till denna kategori. Närmare hälften av ämbetsverken har kunnat genomföra den nya lagstiftningen helt utan tilläggsresurser.

Mellan myndigheterna råder emellertid tämligen klara skillnader när det gäller behovet att tilläggsresurser. Uppskattningsvis en fjärdedel av ministerierna anser att de behövt en hel del tilläggsresurser medan knappt 20 % har kunnat uppfylla de krav som den nya lagen ställer med sina tidigare resurser. På central- och regionförvaltningsnivån har endast ett ämbetsverk av tjugo behövt tilläggsresurser i större utsträckning, medan två av fem inte överhuvudtaget har använt större resurser än tidigare. Inte en enda myndighet på lokalnivån uppger sig ha behövt tilläggsresurser på grund av den nya lagstiftningen.

Den allmänna utgångspunkten för beredningen av regeringens proposition var att verkställigheten huvudsakligen kunde ske inom ramen för de disponibla resurserna. Denna bedömning baserades naturligtvis framförallt på den omständigheten att samma rätt till information som enligt offentlighetslagen gällde redan under den föregående lagens giltighetstid. Utgående från offentlighetslagens målsättningar förefaller det ha rått en konflikt mellan resursbehoven och målen. I skenet av enkäten till statsförvaltningens myndigheter förefaller det emellertid som om någon väsentlig disproportion i detta avseende inte framkommit åtminstone under de första åren som den nya lagen tillämpats. Andelen myndigheter, närmast på ministerienivån, som anser att genomförandet av lagen har krävt en hel del tilläggsresurser ligger sammanlagt under 10 %. Under de första åren som lagen varit i kraft har justitieministeriet ordnat utbildning och annan stödverksamhet för ministerierna.

Den omständigheten att närmare hälften av ämbetsverken inte i någon större utsträckning har behövt tilläggsresurser för att genomföra den nya lagstiftningen, medan knappt hälften inte har behövt några tilläggsresurser överhuvudtaget, tyder på att genomförandet av den nya lagstiftningen enligt myndigheternas egna erfarenheter i första hand har byggt på utbildning och kunnande samt på ändrade attityder och handlingssätt, dvs. på faktorer som åtminstone inte är speciellt beroende av ekonomiska resurser. För denna tolkning talar det faktum att myndigheterna i många fall hade tämligen knapphändiga erfarenheter av att tillämpa den nya lagstiftningen, i synnerhet av att lämna ut handlingar eller information samt sköta därtill anslutna tvister. I mången myndighets vardagsrutiner spelar offentlighetslagstiftningen ingen större roll jämfört med huvuduppgifterna.

De allmänna utvecklingsuppgifter som nämns i offentlighetslagen, framförallt utvecklingen av kommunikationen och en god informationshantering, kommer att kräva resurser för att de mål som ställdes upp när lagen stiftades skall kunna nås.

## IV Verknningar på annan lagstiftning och tillämpning av denna

I detta kapitel granskas förhållandet mellan offentlighetslagen och annan lagstiftning samt de praktiska erfarenheterna av att tillämpa offentlighetslagen parallellt med specialbestämmelser.

## 1. Specialbestämmelser och styrning av lagberedningen

I samband med beredningen av totalrevideringen säkerställdes på olika sätt harmoniseringen av offentlighetslagen med den övriga lagstiftningen. I beredningsskedet gjordes en omfattande utredning av innehållet i bestämmelserna om offentligheten i myndigheternas verksamhet. Kartläggningen gällde framförallt sekretessbestämmelserna i olika författningar samt bestämmelserna om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Vidare omfattade utredningen hänvisningarna i den tidigare lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951).

I syfte att harmonisera offentlighetslagen med den övriga lagstiftningen gjordes ett flertal ändringar i speciallagstiftningen samt stiftades en lag om upphävande av vissa sekretessbestämmelser (623/1999). I regeringens proposition med förslag till totalrevidering av offentlighetslagstiftningen nämndes som speciallagar som skulle revideras i detta sammanhang befolkningsdatalagen, polislagen, bestämmelserna om skatteuppgifternas offentlighet och användning samt rätten att ta del av handlingar och lämna ut handlingar inom socialvården och vid folkpensionsanstalten (RP 30/1998 rd, s. 41). Lagstiftningen har reviderats i enlighet med detta uttalande, med undantag för polislagen. I samband med den aktuella totalrevideringen av polislagen bedöms behovet att ändra polislagens bestämmelser om inhämtande av information och om tystnadsplikt.

Offentlighetslagen är en allmän lag som reglerar offentligheten i myndigheternas verksamhet och som skall iakttas om inte annat föreskrivs. Grundregeln och utgångspunkten för en god lagberedning är bl.a. enligt lagberedningshandboken *Lainlaatijan opas* (Justitieministeriet 1996) att avvikelse från allmän lag skall göras endast av särskilda skäl. Offentlighetslagen är avsedd att vara en lag som tryggar den rätt till information som föreskrivs i grundlagen, vilket understryker vikten av dess allmänna tillämpning.

Med tanke på rättsordningens konsekvens är en förutsättning för att frågor som hör till tillämpningsområdet för en allmän lag skall kunna regleras i annan lagstiftning att förhållandet mellan bestämmelserna är klart. En specialbestämmelse kan utgöra ett undantag från en allmän lag, vilket innebär att specialbestämmelsen skall tillämpas istället för motsvarande bestämmelse i den allmänna lagen. En specialbestämmelse kan också komplettera en allmän lag vilket innebär att den skall tillämpas utöver motsvarande bestämmelse i den allmänna lagen.

Offentlighetslagens bestämmelser om en myndighets rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter reglerar vissa allmänna och inom förvaltningen vanliga situationer. De ger inte myndigheten rätt att få information ur en annan myndighets sekretessbelagda handlingar. När lagen stiftades var utgångspunkten den att det fortfarande fanns ett behov att reglera rätten till information genom specialbestämmelser. Dessa måste emellertid utformas på ett sådant sätt att förhållandet mellan den allmänna lagen och specialbestämmelserna reglerades på ett ändamålsenligt sätt. Specialbestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter skall vanligen tillämpas vid sidan av offentlighetslagens 7 kap. Specialbestämmelserna innebär sålunda inte att offentlighetslagens bestämmelser åsidosätts. Av offentlighetslagens 26 och 29 § följer att det av en bestämmelse som skall åsidosätta sekretessplikten måste framgå att skyldigheten att lämna ut eller få information åsidosätter sekretessplikten. Efter att offentlighetslagen stiftades har sålunda lagstiftningen på olika områden kompletterats med specialbestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Dessutom har tidigare bestämmelser ändrats i överensstämmelse med den regleringsmetod som framgår av offentlighetslagen.

Som exempel kan nämnas 11 § (848/2001) i lagen om allmänna åklagare, 9 § (638/1999) i lagen om allmänna villkor för företagsstöd, 19 § (46/2002) i lagen om finansinspektionen, 18 kap 6 a § (989/1999) i lagen om försäkringsbolag och 17–18 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) samt 4 a kap. (682/2002) i folkpensionslagen.

I syfte att trygga lagstiftningens genomblickbarhet har det ansetts nödvändigt att i samband med totalrevideringen respektera principen om koncentrerad sekretessbestämmelserna. Denna aspekt understryks i riksdagens uttalande i samband med att den godkände de till totalrevideringen hörande lagarna. Riksdagen förutsatte då att restriktivitet i framtiden iaktas när det gäller att ta in bestämmelser om sekretess för myndighetsuppgifter i speciallagstiftning (RSv 303/1998 rd). Offentlighetslagens sekretessbestämmelser åsidosätts vanligen av sekretessbestämmelser i speciallagar.

I enlighet med målsättningen att koncentrera sekretessbestämmelserna har i offentlighetslagens 24 § gjorts två ändringar efter att lagen trätt i kraft. Offentlighetslagens 24 § 1 mom. 31 punkten ändrades år 2001 (L 1151/2001) så att uppgifter om läget för mobilteleapparater blev sekretessbelagda. Ändringen var nödvändig på grund av att räddningsmyndigheterna fick rätt att av teleoperatörer få information om mobilteleapparaters läge (RP 36/2000 rd).

År 2002 kompletterades offentlighetslagens 24 § 1 mom. 25 punkten så att uppgifter om en enskild kund hos arbetsförvaltningen samt om den service som denne erhållit blev sekretessbelagda (L 1060/2002). Ändringen utgjorde en del av den reform av arbetsförvaltningens kundserviceregister som innebar att bestämmelser som tidigare utfärdats på förordningsnivå togs in i lagen (RP 71/2001 rd).

Beredningen av specialbestämmelser ankommer i allmänhet på andra ministerier än justitieministeriet, som svarar för beredningen av offentlighetslagen. Justitieministeriet har i sina utlåtanden uppmärksammat övriga ministerier på riksdagens uttalande. Utgångspunkten för styrningen av lagberedningen har varit den att sekretessbestämmelser kan tas in i annan lagstiftning närmast i tre olika situationer. En specialbestämmelse kan anses vara möjlig om sekretessgrunden förekommer endast i en viss myndighets verksamhet (t.ex. 22 § i lagen om granskning av bildprogram (775/2000) och 78 § (635/1999) i kärnenergilagen). För det andra kan det vara fråga om en situation där en sekretessbestämmelse riktas såväl till myndigheterna som till enskilda aktörer (t.ex. 13 § (653/2000) i lagen om patientens ställning och rättigheter). Också behovet att skydda uppgifter i personregister kan i vissa fall förutsätta specialbestämmelser.

I utbildningssammanhang har också förts fram synpunkter på beredningen av specialbestämmelser som har samband med offentlighetslagens tillämpningsområde. En vid justitieministeriet avfattad promemoria om saken har sänts till lagberedarna vid de övriga ministerierna.

Handlingsoffentligheten och parternas rätt till information utgör garantier för en god förvaltning och rättssäkerhet och måste sålunda ombesörjas då offentliga förvaltningsuppgifter tilldelas andra aktörer än myndigheter. Offentlighetslagens tillämpningsområde har i samband med lagstiftningsarbetet genom specialbestämmelser utvidgats i sådana situationer som avses i grundlagens 124 §. Som exempel på specialbestämmelser genom vilka offentlighetslagens tillämpningsområde har utvidgats kan nämnas 14 § i lagen om Utbildningsfonden (1306/2002) och 6 § i handelskamarlagen (878/2002).

## 2. Samordningen av bestämmelserna i praktiken

I de enkäter som riktades till myndigheterna ställdes frågor om eventuella problem som framkommit när olika bestämmelser tillämpats samtidigt. Statsförvaltningsmyndigheternas erfarenheter kartlades genom tre frågor på olika generaliseringsnivå (förhållandet mellan offentlighetslagen och specialförfattningar i allmänhet, tillämpning av olika lagars sekretessbestämmelser, förhållandet mellan offentlighetslagen och personuppgiftslagen).

Inom statsförvaltningen gjordes den allmänna bedömningen att förhållandet mellan offentlighetslagen och den övriga lagstiftningen hade reglerats på ett lyckat sätt. Enligt 41 % av svaren hade lagstiftningslösningarna utfallit väl och enligt 35 % hade de utfallit tillfredsställande. Den allmänna bilden av myndigheternas erfarenheter är således att regleringen av förhållandet mellan offentlighetslagen och specialförfattningarna har varit relativt problemfri när det gäller tillämpningen av bestämmelserna. I endast ett av sju svar påtalades problem.

Erfarenheterna av problem varierade på olika förvaltningsnivåer. Knappt en tredjedel av ministerierna ansåg att förhållandet var problematiskt. På central- och regionförvaltningsnivån rapporterade hälften så många myndigheter om problem i detta avseende. Det bör observeras att svaren inte kan tolkas så att problem har förekommit i alla situationer där det är fråga om sammanjämkning av offentlighetslagen och specialbestämmelser.

Drygt 22 % av dem som besvarade enkäten inom statsförvaltningen uppgav att de haft problem med att tillämpa offentlighetslagens sekretessgrunder parallellt med speciallagar. I knappt 63 % av svaren ansågs det att möjligheterna att tillämpa offentlighetslagens sekretessbestämmelser parallellt var goda eller åtminstone tillfredsställande. I några svar förhöll man sig emellertid kritisk till det sätt på vilket förhållandet mellan offentlighetslagens och speciallagstiftningens sekretessbestämmelser ordnats inom social-, hälsovårds- och undervisningsförvaltningen.

De statliga myndigheterna tillfrågades också om erfarenheterna av att tillämpa offentlighetslagen samtidigt som personuppgiftslagen. I en fjärdedel av svaren uppgavs att samordningen hade medfört problem. I över 40 % av ministeriernas svar uppgavs emellertid att problem förekommit i detta avseende. Detta kan bero på att man inom centralförvaltningen förefaller ha olika uppfattningar om förhållandet mellan matrikellagen, personuppgiftslagen och offentlighetslagen. Av myndigheterna på central- och regionnivån uppgav under 30 % och av lokalmyndigheterna ca 10 % att problem hade förekommit i detta avseende. En bidragande orsak torde vara att i lagarna om hantering av personuppgifter lämnades kvar relativt många specialbestämmelser i samband med totalrevideringen. Det ansågs inte vara rationellt från lagberedningssynpunkt att ändra dessa bestämmelser eftersom en totalrevidering av personuppgiftslagstiftningen samtidigt var aktuell (RP 96/1998 rd).

Bestämmelserna om sekretess och dataskydd samt om rätt att få och lämna ut information inom försäkringsbranschen trädde i kraft 1.10.2002. Ca ett halvt år därefter riktades en enkät till försäkringsbranschen. Av enkätsvaren framkom inga större problem när det gällde tillämpning av de nämnda bestämmelserna parallellt med offentlighetslagen.

Eventuella problem i samband med offentlighetslagen och andra bestämmelser som reglerar offentligheten i myndigheternas verksamhet utreddes också med hjälp av rättspraxis. I högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis kan inte konstateras några större problem som skulle bero på offentlighetslagen.

I rättspraxis finns ett antal exempel på problem vid tillämpningen av specialbestämmelser om utbyte av information mellan myndigheter. Utgående från den utbildning som ordnats och de diskussioner som förts mellan myndigheterna samt de enkäter som gjorts kan den slutsatsen dras att myndigheterna åtminstone i någon mån upplever osäkerhet i fråga om förhållandet mellan specialbestämmelserna och i fråga om specialbestämmelsernas betydelse för informationsutbytet mellan myndigheterna. Till dessa delar är det sålunda fråga om utveckling av speciallagstiftning utanför offentlighetslagen samt om effektivare verkställighet av specialbestämmelserna bl.a. genom informationsstyrning.

## V Den internationella utvecklingen och dess inverkan på ändringsbehoven

I detta kapitel beskrivs internationella författningar och andra med tanke på offentlighetslagens tillämpningsområde betydelsefulla styrmedel som har tillkommit efter regeringens proposition med förslag till totalrevideringen. Först granskas Europeiska unionens lagstiftning och Europarådets rekommendation som är den första på europeisk nivå utfärdade regleringen av nationell offentlighetslagstiftning. Slutligen görs en bedömning av de ändringsbehov som de internationella förpliktelserna innebär när det gäller offentlighetslagstiftningen.

### 1. Öppenhetens utveckling inom Europeiska unionen

Då totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen bereddes var regleringen av handlingsoffentligheten inom Europeiska unionen baserad på rådets beslut. I grundfördragets artikel 255 som trädde i kraft i maj 1999 infördes rätten till information enligt offentlighetsprincipen. Därmed fick alla medborgare i unionen rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Offentligheten för unionens centrala organs handlingar regleras i detalj i *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 31 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar* (nedan öppenhetsförordningen). Öppenhetsförordningen, som är baserad på offentlighetsprincipen, gavs den 30 maj 2001.

Öppenhetsförordningens tillämpningsområde omfattar alla handlingar som berör de politiska sektorerna, verksamheten och besluten inom ett organs ansvarsområde. Syftet med förordningen är att fastställa principer, villkor och gränser för rätten till information, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen.

I öppenhetsförordningens artikel 4 föreskrivs om grunderna för begränsning rätten till information samt om hur långt rätten till information sträcker sig. Begränsningarna anges genom skaderekvisit – en handling lämnas inte ut om detta skulle ha sådana följder för skyddade intressen som beskrivs i bestämmelserna. Begränsningen av rätten till information beskrivs delvis genom en intressejämförelse. Någon intressejämförelse görs inte då det är fråga om sådana centrala allmänna och enskilda intressen som nämns i artikeln (allmän säkerhet, försvar och militära frågor, internationella förbindelser, gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik samt den enskildes privatliv och integritet).

I öppenhetsförordningen finns specialbestämmelser om känsliga handlingar. Känsliga är handlingar som har klassificerats i någon av de tre högsta säkerhetsklasserna och som har sekretessbelagts för att skydda i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor. Specialbestämmelsen innebär att en ansökan om tillgång till en känslig handling skall behandlas enbart av personer som har rätt att befatta sig med sådana handlingar. En känslig handling kan utlämnas först när den inte längre är klassificerad.

I mars 2001 fattades *rådets beslut 2001/264/EG om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser*. I beslutet regleras utöver handlingssäkerhet också bl.a. personsäkerhet och andra omständigheter som har samband med datasäkerhet. Beslutet begränsar inte tillämpningen av offentlighetsbestämmelser och inte heller begränsar det medlemsstaternas information till sina nationella parlament om unionens åtgärder. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att de principer respekteras som gäller hanteringen av känsliga handlingar.

*I EU:s framtidskonvents förslag till konstitutionellt fördrag för Europa* har öppenheten i unionens verksamhet skrivits in i avdelning VI, dvs. avdelningen som behandlar unionens demokratiska liv. Förslaget utsträcker öppenhetskravet till också andra än de centrala institutionerna. Enligt förslaget skall unionens institutioner, organ och myndigheter utföra sitt arbete så öppet som möjligt för att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta. Medborgarna har rätt att få tillgång till unionens samtliga institutioners, organs och myndigheters handlingar.

Mera direkt än av de ovan beskrivna regleringarna, som i första hand gäller öppenheten i EU:s egen verksamhet, påverkas medlemsstaternas lagstiftning av olika förordningar och direktiv som innehåller framförallt sekretessbestämmelser. Dessa bestämmelser avviker i allmänhet inte ifrån sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen.

Inom EU bereds ett *förslag till direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn* (KOM/2002/0207 slutlig). Syftet med direktivet är i första hand att effektivisera kommersialiseringen av handlingar som innehas av enheter inom den offentliga sektorn. I direktivet nämns också vidareutnyttjande av information för icke-kommersiella ändamål.

Regleringen avser allmänt tillgängliga handlingar. Principen är den att handlingar som vidareutnyttjas inom den offentliga sektorn skall kunna återanvändas. Villkoren för vidareutnyttjande av handlingar får inte diskriminera mellan jämförbara kategorier av återanvändare. Ingen får sålunda beviljas ensamrätt till vidareutnyttjande. Regleringen skall styra också avgiftsbeläggningen av handlingar samt uppställa tidsfrister för behandlingen av begäran om handlingar. Avsikten med direktivet är inte att påverka medborgarnas rätt till information och inte heller att ändra de nationella bestämmelserna om tillgång till myndighetshandlingar.

## **2. Europarådets rekommendation om myndighetshandlingars offentlighet**

Europarådets ministerråd gav i februari 2002 en rekommendation om myndighetshandlingars offentlighet (Rec (2002) 2). Rekommendationen ger medlemsstaterna riktlinjer när det gäller regleringen av offentligheten för myndighetshandlingar.

I rekommendationen ingår definitioner av begreppen myndighet och myndighetshandling. Rekommendationen fastställer också grunderna för begränsning av rätten till information och offentlighet enligt offentlighetsprincipen, samt förfarandena vid behandling av en begäran om information och fastställande av avgifter.

I rekommendationen förutsätts också att beslut om avslag skall kunna överklagas samt att myndigheterna aktivt skall informera om sin verksamhet. En omständighet som är beaktansvärd med tanke på den finländska offentlighetslagstiftningen är att rekommendationens sekretessbestämmelser bygger på skaderequisit och att Finlands lagstiftning är en av förebilderna för rekommendationen.

### 3. Bedömningar

Den allmänna regleringen av offentligheten för medlemsstaternas myndighetshandlingar hör inte till EU:s behörighet. Offentlighetslagstiftningen hör till den nationella lagstiftarens behörighet. De sekretessbestämmelser som ingår i EU:s förordningar på olika områden är direkt bindande för Finlands myndigheter. Av högsta förvaltningsdomstolens beslutspraxis framgår att också de i EU-lagstiftningen ingående sekretessbestämmelserna skall tolkas snävt. Det är framförallt skäl att utreda tillämpningsområdet för och syftet med EU-lagstiftningens sekretessbestämmelser. När det gäller finländska myndigheters handlingar måste offentligheten bedömas utgående från den nationella lagstiftningen, om inte något annat följer av uttryckliga bestämmelser som är bindande för Finland.

I det inledande avsnittet i EU:s öppenhetsförordning understryks att syftet med förordningen inte är att ändra den nationella lagstiftning som tillämpas på handlingars offentlighet och att förordningen inte har någon sådan inverkan. Öppenhetsförordningen har inte ansetts förutsätta ändringar i offentlighetslagen. Förordningen återverkar emellertid i någon mån på tillämpningen av den nationella lagstiftningen. Enligt förordningens artikel 5 skall en medlemsstat rådgöra med den institution som har begärt att få tillgång till en handling. Avsikten med artikeln är att understryka den allmänna lojalitetsprincipen: då en medlemsstat tar emot en begäran om tillgång till en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en institution, skall medlemsstaten i oklara fall rådgöra med institutionen i fråga. Den omständigheten att en internationell institution eller en annan stat har sekretessbelagt en handling kan ha betydelse för tillämpningen av sekretessbestämmelserna i Finlands offentlighetslag (24 § 1 mom. 1 och 2 punkten).

Gemenskapsrättens förpliktelser när det gäller känsliga handlingar innebär att Finland måste iaktta EU:s säkerhetsklassificeringar. Klassificeringarna är inte i och för sig avgörande för handlingars offentlighet. Statsrådet kan med stöd av offentlighetslagen meddela bindande föreskrifter om dokumentets säkerhet. Avsikten är att separat reda ut om det t.ex. med tanke på säkerhetsbestämmelser för lokaler är skäl att i någon mån precisera de bemyndiganden att utfärda förordning som ingår i offentlighetslagens 18 § om god informationshantering. Preciseringsen kan vara nödvändig också med tanke på andra internationellt förpliktande bestämmelser om datasäkerhet.

Verkställigheten av direktivet om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn förefaller inte förutsätta några betydande ändringar i offentlighetslagen. I samband med att offentlighetslagen stiftades beaktades i mån av möjlighet vad man då visste om utgångspunkterna för direktivet (RP 30/1998 rd, s.35). I offentlighetslagens 21 § föreskrivs om sammanställning av datamaterial på begäran.

Offentlighetslagen överensstämmer med Europarådets rekommendation om offentlighet för myndighetshandlingar.

## VI Slutsatser om offentlighetslagens funktion och utveckling

I detta kapitel granskas först allmänna faktorer som har betydelse för bedömningen av offentlighetslagstiftningens funktion. Därefter bedöms offentlighetslagen i förhållande till lagens syften och den diskussion som fördes i samband med att lagen stiftades. Slutligen beskrivs de justeringsbehov som konstaterats samt redogörs för åtgärder för att ytterligare effektivisera verkställigheten.

### 1. Allmänna faktorer som påverkar bedömningen

Genomförandet av lagstiftningsreformer påverkas av många olika faktorer, t.ex. de disponibla resurserna, de för reformen uppställda målens tydlighet och godtagbarhet samt av tillsynsarrangemangen. Till offentlighetslagstiftningen och tillämpningen av den ansluter sig särdrag som kan påverka genomförandet av bestämmelserna. Sådana särdrag kan bestå i att en styrande myndighet inom centralförvaltningen saknas, skillnader i offentlighetens betydelse hos olika myndigheter, stora variationer i de företeelser och intressen som offentlighetslagstiftningen reglerar, spänningar mellan olika intressen samt en viss grad av dynamik i lagstiftningens målsättningar.

Offentlighetslagen bygger på principen om separata myndigheter. Varje myndighet ansvarar själv för tillämpningen av bestämmelserna. Inom den statliga centralförvaltningen finns det ingen myndighet som speciellt skall övervaka och styra ett effektivt genomförande av offentlighetsbestämmelserna.

Verkställigheten och utvärderingen av offentlighetslagstiftningen påverkas också av den omständigheten att offentlighetslagen är en allmän lag som tillämpas av alla tänkbara myndighetsenheter. En myndighets verksamhetsområde, uppgifter, förvaltningshierarkiska ställning, storlek och antal kundförhållanden samt arten av dess växelverkan varierar, vilket återspeglas i de varierande krav som ställs på öppenheten i myndighetsverksamheten.

Ett för verkställigheten av offentlighetslagstiftningen och dess funktion karakteristiskt särdrag är, i synnerhet när det gäller behandlingen av en begäran om handlingar, att offentlighetsfrågor åtminstone hos vissa myndigheter kan uppfattas som mindre viktiga i förhållande till huvuduppgifterna. Situationen torde vara denna också trots att betydelsen av kommunikation i samband med den allmänna skötseln av myndighetsuppgifter betonas i offentlighetslagen och i synnerhet i bestämmelserna och föreskrifterna om dess verkställighet. Vid ämbetsverk där de ärenden som behandlas i regel inte tilldrar sig någon större allmän uppmärksamhet utöver de parterna som berörs, blir det relativt sällan aktuellt att tillämpa offentlighetslagens bestämmelser. Detta påverkar inlärningsprocesserna och leder till att man inte får tillämpningserfarenheter – lagstiftningen kan sålunda förbli främmande.

De målsättningar som uttalas i den allmänna motiveringen i regeringens proposition med förslag till totalrevidering av offentlighetslagstiftningen är relativt allmänt utformade. Bland särdragen kan nämnas de många typer av intressen som lagstiftningen skall skydda, spänningarna mellan dessa intressen samt en viss grad av dynamik i målsättningarna - målsättningarna är i vissa avseenden liktydiga med utvecklingsmål. Allra tydligast kommer målsättningarnas dynamik, dvs. deras föränderlighet på grund av tidsfaktorer och ändrade krav, till synes i samband med bestämmelserna om god informationshantering och myndigheternas kommunikationsförpliktelser.

Dynamiken i målsättningarna betyder i bästa fall att man successivt ställer högre förväntningar på myndigheternas verksamhet i takt med att erfarenheterna ökar och tjänstemännen

får bättre utbildning och resurser för sin verksamhet. Ett handlingssätt som eventuellt varit tillräckligt för att uppfylla de i lagen föreskrivna förpliktelserna i början av dess giltighetstid behöver inte nödvändigtvis vara tillräckligt i ett senare skede. Det är skäl att beakta dynamiken i de uppställda målen när man granskar lagens funktion i en situation där bestämmelserna har varit i kraft endast några år.

Vid en bedömning av offentlighetslagstiftningens funktion i dagens läge det skäl att särskilt beakta att offentlighetslagen inte till alla delar har trätt i kraft ännu när denna redogörelse ges, samt att bestämmelserna och rekommendationerna om kommunikationsförpliktelserna trädde i kraft först för ett drygt år sedan.

## **2. En bedömning utgående från målsättningarna och den diskussion som fördes i lagstiftningsskedet**

Syftet med totalrevideringen av offentlighetslagstiftningen var att fördjupa och bredda tillämpningen av offentlighetsprincipen samt att öka öppenheten i förvaltningen. Bland de viktigaste principiella reformerna kan nämnas utsträckningen av lagens tillämpningsområde till allt informationsmaterial som uppkommer vid utövning av offentlig makt, beredningens offentlighet, centraliseringen och förenhetligandet av sekretessbestämmelserna samt förpliktelserna att främja rätten till information och förverkliga en god informationshantering.

Regeringen anser att reformen som innebar en *utvidgning av lagens tillämpningsområde* är lyckad. Utsträckningen av bestämmelsernas tillämpningsområde till allt informationsmaterial som uppkommer i samband med utövning av offentlig makt är en ändamålsenlig lösning. Inte heller i samband med tillämpningen av bestämmelserna har det framkommit någonting som förutsätter en omvärdering av lösningen. Den utvidgade regleringen innebär bl.a. att parterna har bättre möjligheter att få information i arbetspensionsärenden.

Förvaltningsutskottet föreslog i sitt betänkande (FvUB 31/1998 rd, s. 6) att det särskilt bör utredas om tillämpningsområdet senare behöver utvidgas till att omfatta också dem som utför offentliga uppgifter men inte utövar offentlig makt. Av grundlagens 124 § följer att tillämpningen av offentlighetsbestämmelserna till behövliga delar måste utsträckas till aktörer utanför myndighetsmaskineriet, samtidigt som dessa tilldelas offentliga förvaltningsuppgifter. Regeringen ger akt på den utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen som sker på detta sätt samt bedömer i ett senare skede möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetslagen.

De genom offentlighetslagen genomförda *reformerna som gäller beredningens offentlighet* är centrala med tanke på förvaltningens öppenhet och medborgarnas påverkningsmöjligheter. De utredningar som gjorts i samband med uppföljningen visar att offentlighetslagen har en varierande genomslagskraft på olika förvaltningsnivåer och hos olika myndigheter. De nya bestämmelserna förefaller mest ha påverkat ministeriernas verksamhet på olika sätt. Följande i ordningen är de övriga centralförvaltningsmyndigheterna och regionnivån. Allra minst förefaller den nya lagstiftningen ha påverkat de statliga lokalmyndigheternas förfaranden. Detsamma gäller kommunförvaltningen, där bl.a. den nya kommunallagen och vissa speciallagar samt ett projekt för att förbättra medborgarnas och frivilligorganisationernas deltagandemöjligheter hade påverkat handlingssätten redan före offentlighetslagen.

Ökningen av beredningsoffentligheten har den största betydelsen för beredningen av beslut på den politiska nivån, dvs. för lagberedningen samt för upprättandet av statsbudgeten och utvecklingsprogram för olika områden och i enskilda ärenden av allmän betydelse. Offentligheten för lagberedningen och upprättandet av budgeten har i praktiken förändrats avsevärt. Rätten till information har tryggats bl.a. genom utnyttjande av datateknik. Regeringen

anser sålunda att det i samband med reformen och genomförandet av den inte till dessa delar förefaller ha framkommit problem som skulle kräva en omprövning av de lösningar som man redan gått in för.

*Sekretessbestämmelserna* var ett viktigt diskussionsämne då offentlighetslagen stiftades. Genom reformen koncentrerades de tidigare utspridda sekretessbestämmelserna huvudsakligen till offentlighetslagens 24 §. Utredningarna har visat att denna grundläggande lösning är lyckad.

Då lagen stiftades anfördes kritik mot de många sekretessbestämmelserna samt mot att en del av sekretessbestämmelserna i den nya lagen är baserade på s.k. skaderekvisit. Detta betyder att sekretessen är beroende av om utlämnandet av information har negativa konsekvenser eller inte.

Regeringen konstaterar att så exakt utformade sekretessbestämmelser är en förutsättning för att offentlighetsprincipen skall kunna förverkligas och att en exakt sekretessreglering i regel också leder till ett relativt stort antal sekretessbestämmelser. I tillämpningspraxis har det inte framkommit någonting som tyder på att onödiga sekretessbestämmelser tagits in i offentlighetslagen.

Trots att ca en tredjedel av dem som besvarat enkäten till statsförvaltningen uppgav att de ansett tillämpningen av sekretessbestämmelserna vara problematisk tyder utredningarna också på att en ökning av antalet tillämpningssituationer har betydelse för hur problematiska bestämmelserna uppfattas vara.

På grund av att myndigheterna har många olika typer av datamaterial som hela tiden förändras förefaller det för närvarande inte finnas möjligheter att i lagen ta in sekretessbestämmelser för vissa typer av ärenden och handlingar, i synnerhet inte när det är fråga om att skydda allmänna intressen. Man måste nöja sig med att ange vilka olägenheter som inte får åsamkas skyddade intressen genom utlämnande av information. Detta är den allmänna iakttagelse som kan göras i fråga om sekretessregleringen. Med vissa specifika undantag har man inte heller i andra länder eller internationella samfund lyckats skapa användbara regleringssätt som alternativ till en sekretessreglering som är baserad på skadebedömning. Detta framgår tydligt av att sekretessregleringen också i Europarådets rekommendation om offentlighet för myndigheters handlingar är baserad på skaderekvisit, med undantag för skyddet av personuppgifter.

Offentligheten för en enskild myndighetshandling påverkas inte enbart av en sekretessreglering eller av andra begränsningar av rätten till information. Myndigheternas prövningsrätt styrs av lagens tolkningsbestämmelser. Tolkningsbestämmelserna understryker för sin del offentlighetsprincipen och vikten av att den beaktas i alla situationer där offentlighetslagen tillämpas. Myndigheternas prövning styrs också av bestämmelserna om beslutsförfarandet och beslutsmotivering.

*En snäv tolkning av sekretessbestämmelserna* och en fullständig tillämpning av offentlighetsprincipen får ett klart stöd i rättspraxis. I högsta förvaltningsdomstolens praxis understryks rätten till information på ett sätt som betonar och bekräftar offentlighetslagens betydelse och målsättningar samt principen om en snäv tolkning av sekretessbestämmelserna och en utförlig motivering av beslut. Även om den enkät som riktades till journalisterna visar att man inom journalistkåren fortfarande i stor utsträckning anser att offentlighetslagens sekretessbestämmelser gör det möjligt att sekretessbelägga vad som helst, får denna uppfattning inte något stöd i rättspraxis. Mot bakgrund av överklagandena till högsta förvaltningsdomstolen kan man inte dra heller den slutsatsen att myndigheterna efter att den nya offentlighetslagstiftningen trätt i kraft har börjat förhålla sig mera restriktivt till handlingsoffentligheten.

De iakttagelser som har gjorts om *förfarandet* måste anses vara problematiska med avseende på genomblickbarheten och tillförlitligheten i myndigheternas verksamhet. Här kan nämnas framförallt sådana fall där en enskild tjänsteman muntligen vägrar att lämna ut information med påföljd att ärendet lämnas därhän. Också annars kan det uppkomma situationer där ett avslag inte resulterar i något som helst skriftligt dokument. Orsakerna till detta kan vara av tre slag: 1) begäran om information blir ofta inte systematiskt registrerad, 2) avslaget resulterar inte alltid i ett skriftligt beslut 3) de som vill ta del av information ber sällan om något skriftligt avslagsbeslut. Dessa situationer innefattar en risk för att avslaget innebär ett avgörande som är lagstridigt eller osakligt motiverat. Förfarandet kan också vara ägnat att öka missnöjet med myndigheternas verksamhet eller minska förtroendet för verksamheten.

Den nya lagstiftningen förefaller å andra sidan inte heller ha medfört några större *tillämpningsproblem* för de statliga myndigheterna. Myndigheterna har visserligen rapporterat om olika typer av problem, bl.a. när de samordnat flera lagars sekretessbestämmelser och andra bestämmelser. Det bör emellertid observeras att det alltid är en minoritet av de myndigheter som besvarat enkäten som har rapporterat olika problem med offentlighetslagen. I denna riktning talar också den omständigheten att en tredjedel av myndigheterna inom statsförvaltningen ansåg att den nya lagen var lättare att tillämpa än den gamla, medan en tredjedel ansåg motsatsen och en tredjedel ansåg att situationen inte hade förändrats från tillämparens synpunkt.

Enligt vad som utretts förefaller lagstiftningen inte i någon större utsträckning ha ökat myndigheternas eller förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd på det sätt som reformer ibland gör. Antalet överklaganden visar en stigande tendens, men det är inte säkert att ökningen fortsätter. Det är i varje fall fråga om en relativt liten ökning. Utgående från högsta förvaltningsdomstolens praxis kan den iakttagelsen göras att journalister tydligen har överklagat offentlighetsärenden oftare än förr (35 % av överklagandena under granskningsperioden) för att pröva gränserna för den nya lagstiftningen.

*Förpliktelse* att främja en god informationshantering och rätten till information är av en dynamisk natur och bestämmelserna om dem har inte ännu haft full effekt. Bestämmelserna som innebär att myndigheterna skall betrakta sitt datamaterial som en helhet kan alltså anses vara en bra lösning, som i internationella sammanhang har ansetts vara innovativ. Regleringen förefaller med små justeringar kunna läggas till grund för åtgärder som syftar till en effektivare informationsförvaltning (Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve. Valtionvarainministeriö, työryhmämuistiot 13/2001). Den utgör en grund för vidareutveckling av både förvaltningens information och datasäkerheten.

Offentlighetslagen – och sannolikt också beredningen av den – har påverkat kommunikationen framförallt inom den statliga centralförvaltningen. Av svaren på den enkät om statsförvaltningens kommunikation som riktades till medierna framgår att över hälften av journalisterna anser att statsförvaltningens information har utvecklats under de tre senaste åren. Ju oftare en journalist kommer i kontakt med statsförvaltningens information, desto sannolikare anser journalisten att nivån har stigit. Som motivering anförts i svaren framförallt den nya kommunikationsteknik som tagits i bruk och utvecklats. Vidare ansågs tjänstemännens attityder ha blivit mera positiva till information. Även om enkätens svarsprocent var relativt låg kan resultaten anses vara riktgivande.

Reformen har inte haft några oförutsedda eller oväntade *ekonomiska verkningar*. Trots den nya offentlighetslagstiftningens ambitiösa målsättning att öka öppenheten och offentligheten, har myndigheterna anvisats knappt några ekonomiska tilläggsresurser alls för att genomföra lagen. År 2000 ändrades offentlighetslagens övergångsbestämmelse (636/2000) i syfte att jämma ut kostnadsverkningarna så att en övergångstid på fem år, i enlighet med regeringens ursprungliga proposition, fastställdes för att sätta datasystemen i sådant skick som lagen förutsätter.

De statliga myndigheterna förefaller i stort sett ha försökt klara av de av den nya lagstiftningen följande kraven och förändringarna i handlingsätten med oförändrade resurser. Detta har inte i större utsträckning väckt någon kritik. Flera myndigheter konstaterade emellertid att tilläggsresurser skulle behövas. Utgående från vad myndigheterna uppger förefaller framförallt förbättringen av informationshanteringen och kommunikationsförpliktelseerna kräva ökade resurser.

*Medborgaraspekten* på den nya offentlighetslagstiftningen ägnas i uppföljningsutredningarna mindre uppmärksamhet än myndighetsaspekten. Det sammanställda undersökningsmaterialet ger endast indirekt grund för en preliminär bedömning av den betydelse som den nya offentlighetslagstiftningen har med tanke på de målsättningar och funktioner som har sammankopplats med lagreformen, uttryckligen ur medborgarnas och allmänhetens synvinkel. Det förefaller emellertid som om två obestridliga slutsatser kan dras. Medborgarnas, dvs. allmänhetens intresse för att under de första åren av den nya lagens giltighetstid be myndigheterna om information har knappast ökat alls. För de andra förefaller den nya lagstiftningen inte heller ha lett till något större antal rättsliga tvister mellan dem som begärt information och myndigheterna. Utredningarna ger inte något svar på frågan i vilken utsträckning och på vilket sätt myndigheternas aktiva kommunikation, framförallt över webben, påverkar behovet att be om information.

En intressant aspekt på verkningarna av den nya offentlighetslagstiftningen är i vilken utsträckning lagreformen – möjligen i kombination med andra samtidiga och liknande faktorer – har kunnat omforma *myndigheternas och tjänstemännens attityder* och arbetssätt samt atmosfären på ämbetsverken i den riktning som lagens allmänna målsättning avser, dvs. mot större öppenhet och ökad offentlighet. I de undersökningar som gjorts av lagreformens verkningar understryks ofta den omständigheten att en viss ny författning inte mekaniskt och självklart integreras i myndigheternas verksamhet: man kan säga att lagen måste bana sig väg in i organisationen, i dess strukturer och underkulturer. En faktor som påverkar lagens funktion och uppnåendet av dess syften är ofta, vid sidan av regleringen och resurserna, den professionella och kulturella miljö som har utformats med utgångspunkt i myndighetens uppgiftsområde och de anställdas utbildningsbakgrund samt de professionella och etiska värderingarna och normerna.

I undersökningsmaterialet finns vissa tecken på förändringarna i attityderna och rentav tecken på en ny typ av offentlighetskultur. Detta intryck har eventuellt förstärkts av den omständigheten att de som hos ämbetsverken har besvarat enkätfrågorna huvudsakligen är personer med erfarenhet av och kunskap om offentlighetsärenden. De flesta också har fått utbildning om den nya lagstiftningen. Också i journalisternas enkätsvar finns flera omnämnanden om att tjänstemännens attityder har förändrats.

Tjänstemännens attityder har överhuvudtaget en avgörande betydelse för den ökade öppenheten. Utredningarna tyder inte på någon större ökning av öppenheten under de två första åren efter att lagen trätt i kraft. Detta torde bero på flera olika omständigheter. Redan den omständigheten att totalrevideringen av offentlighetslagen pågick under en relativt lång tid har kunnat påverka myndigheternas verksamhet, liksom också vissa andra projekt som fokuserat på öppenhetsfrågor. Som exempel kan nämnas projekt som syftar till att förbättra medborgarnas och frivilligorganisationernas deltagandemöjligheter. Ett faktum som belyser öppenheten i de finländska myndigheternas verksamhet är att Finland under de senaste åren har placerat sig högt uppe på den förteckning över världens minst korruperade länder som förs av organisationen Transparency International. Öppenheten anses spela en viktig föregående roll i det sammanhanget.

Trots att offentlighetslagen inte föreskriver att en specialmyndighet skall övervaka efterlevnaden av lagen, har verkställigheten utfallit tämligen väl. Det förefaller inte finnas något behov att ompröva den på principen om *separata myndigheter* baserade modellen som innebär

att varje myndighet självständigt avgör ärenden som gäller tillämpning av offentlighetslagen. Den som begär information vill framförallt få ett snabbt avgörande. Det är särskilt viktigt att få ett överklagbart avgörande då en myndighet vägrar lämna ut information. En överföring av ärendet till en specialmyndighet vore ägnad att fördröja behandlingen av begäran. Offentlighetslagens centrala målsättningar, dvs. ökad öppenhet och en god informationshantering, kan inte uppnås på ett hållbart sätt utan ett regleringssystem som understryker varje myndighets eget ansvar.

### 3. Konstaterade justeringsbehov och främjande av verkställigheten

#### 3.1. Utveckling av lagstiftningen

Så som konstaterats redan i regeringens proposition om offentlighetslagstiftningen är avsikten att totalrevidera *bestämmelserna om rättegångens offentlighet*.

Enligt offentlighetslagen bestäms *avgifterna för kopiering av handlingar* enligt annan lagstiftning. Vid beredningen av offentlighetslagen utgick man från att kopiering med stöd av den allmänna rätten till information enligt offentlighetslagen utgjorde en sådan offentlig-rättslig prestation enligt lagen om grunderna för avgifter till staten som avgiftsbeläggs på basis av självkostnadsvärdet.

Kommunala avgifter bestäms enligt kommunallagen. I lagen finns inga närmare bestämmelser om avgiftsgrunderna. Utgångspunkten anses emellertid vara att avgifterna bestäms enligt självkostnadsvärdet.

I praktiken har det emellertid visat sig att grunderna för de till verkställigheten av offentlighetslagen anslutna avgifterna varierar dels av den orsaken att inom statsförvaltningen felaktigt har använts affärsekonomiska avgiftsgrunder, dels av den orsaken att avgiftsgrunden beräknas på olika sätt. En förfrågan till de kommunala myndigheterna gav vid handen att inte heller den kommunala sektorns avgiftspraxis kan anses vara ändamålsenlig.

Offentlighetslagen stiftades före den nya grundlagen (731/1999). Av denna anledning är det i varje fall skäl att ändra offentlighetslagens *bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning*. Det förefaller vara skäl att i det sammanhanget också utreda om det finns någon anledning att precisera bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning på så sätt att det blir möjligt att med stöd av dem genomföra en så effektiv dataförvaltning som möjligt samt utveckla datasäkerheten.

Helsingfors stad har till justitieministeriet gjort en framställning om en sådan ändring av offentlighetslagen att det blir möjligt för kommunerna att *delegera beslutanderätt i ärenden som gäller begäran om att få ta del av handlingar*. En specialbestämmelse skulle behövas av den anledningen att kommunallagen förutsätter en uttryckligt delegeringsbemyndigande.

De ovan nämnda ändringarna bereds vid justitieministeriet och avsikten är att en proposition om saken skall avlåtas under år 2004.

Inom försvarsmakten utreds om offentlighetslagens sekretesstider är tillräckligt långa bl.a. i fråga om vissa typer av försvarsutrymmen och försvarsmateriel med lång användningstid. Någon beredning av sådana bestämmelser har emellertid inte ännu påbörjats.

Offentlighetslagen, som är en allmän lag om myndigheternas datamaterial, kompletterar framförallt specialbestämmelserna om utbyte av sekretessbelagd information mellan myndigheter. Justitieministeriet utreder i samarbete med övriga ministerier de akuta problem

som eventuellt sammanhänger med specialregleringen. Dessutom kommer ministeriet att på ett allmännare plan utreda informationsutbytet mellan myndigheter.

### 3.2. Informationsstyrning

Genomförandet av handlingsoffentligheten är förenat med ett ofrånkomligt strukturellt problem som inte kan avhjälpas genom lagstiftning. Myndigheterna kan uppfatta det som svårt att tillämpa sekretessbestämmelserna och i synnerhet skaderekvisiten bl.a. av den anledningen att en felbedömning kan leda till straffrättsligt ansvar. Detta kan leda till att tjänstemännen i osäkra situationer anser det vara enklare att vägra lämna ut information än att betrakta en handling som offentlig. Även om det är klart att en lagstridig vägran att lämna ut information kan vara straffbar som tjänstefel och att tjänstemannens förfarande kan hänskjutas till de högsta laglighetsövervakarna för bedömning, är det skäl att också i fortsättningen uppmärksamma tillämpningen av offentlighetslagen genom förebyggande åtgärder.

Genom utbildning och annan informationsstyrning är det möjligt att främja lagstiftningens funktion och tillämpning på ett sätt som främjar rätten till information. Denna uppfattning framgick också av den till journalisterna riktade enkäten, enligt vilken 75 % av dem som svarade ansåg utbildning vara det viktigaste sättet att effektivisera genomförandet av offentlighetslagstiftningen.

Justitieministeriet håller på att förnya sina webbsidor om offentlighetslagstiftningen. På sidorna finns länkar till uppföljningsundersökningar samt till rättspraxis och annan information. Justitieministeriet har också avfattat en skrivelse till de övriga ministerierna om sådant som framkommit i samband med verkställigheten av offentlighetslagstiftningen. Avsikten är att ministerierna skall informera sina underlydande förvaltningar om faktorer som skall beaktas vid tillämpningen av lagstiftningen. Justitieministeriets skrivelse sänds ut efter att riksdagen har behandlat denna redogörelse.

Justitieministeriet och utbildningsorganisationerna ordnar utbildning utgående från den information som fåtts genom uppföljningsundersökningarna.

### 3.3. Planerade uppföljningsåtgärder

Offentlighetslagens förpliktelser när det gäller genomförande av en god informationshantering och främjande av rätten till information har karaktären av utvecklingsmål. Det har inte varit möjligt att ta ställning till bestämmelsernas funktion efter att lagstiftningen varit i kraft drygt två år. När denna redogörelse ges har bestämmelserna inte ens trätt i kraft till alla delar. T.ex. de på lägre nivå givna bestämmelserna och rekommendationerna i syfte att effektivisera statsförvaltningens kommunikation trädde i kraft våren 2002.

Av de skäl som nämns ovan är det klart att uppföljningen av totalrevideringen måste fortsätta också efter denna redogörelse. Regeringen konstaterar att finansministeriet i samarbete med justitieministeriet under år 2007 börjar följa upp bestämmelserna om en god informationshantering samt att statsrådets kansli regelbundet följer upp utvecklingen av statsförvaltningens kommunikation.

## BILAGOR

### 1. Förteckning över utredningar i samband med uppföljningen av offentlighetslagstiftningen

Konstari, Timo & Salovaara, Christa & Tala, Jyrki & Vettenranta, Leena & Wallin, Anna-Riitta: Korkeimman hallinto-oikeuden uutta julkisuuslakia koskevan ratkaisukäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003: 204.

Möra, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Joukkoviestimien ko kemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2003.

Möra, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2003: 36.

Salovaara, Christa & Tala, Jyrki: Uuden julkisuuslain toimivuus valtionhallinnossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003:199.

Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003: 57.

### 2. Förteckning över högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 2000–2002 om tillämpning av offentlighetslagstiftningen

HFD	14.2.2000	L 273
HFD	18.4.2000	L 768
HFD	16.5.2000	L 908
HFD	29.5.2000	L 987
HFD	22.6.2000	L 1967
HFD	5.7.2000	L 2010
HFD	13.7.2000	L 2041
HFD	20.9.2000	L 2347
HFD	9.10.2000	L 2533
HFD	9.10.2000	L 2534
HFD	10.10.2000	L 2541
HFD	17.10.2000	L 2605
HFD	17.10.2000	L 2606
HFD	17.10.2000	L 2608
HFD	24.10.2000	L 2665
HFD	24.10.2000	L 2666
HFD	10.11.2000	L 2890
HFD	13.11.2000	L 2900
HFD	22.1.2001	L 86
HFD	22.1.2001	L 87
HFD	22.1.2001	L 88

HFD	21.2.2001	L 300
HFD	21.2.2001	L 301
HFD	23.2.2001	L 319
HFD	14.3.2001	L 473
HFD	16.3.2001	L 487
HFD	21.3.2001	L 515
HFD	6.4.2001	L 809
HFD	19.4.2001	L 906
HFD	10.5.2001	L 1030
HFD	16.5.2001	L 1111
HFD	6.6.2001	L 1375
HFD	26.6.2001	L 1507
HFD	5.7.2001	L 1565
HFD	11.7.2001	L 1636
HFD	8.8.2001	L 1761
HFD	8.8.2001	L 1762
HFD	20.8.2001	L 1883
HFD	22.8.2001	L 1907
HFD	22.8.2001	L 1908
HFD	7.9.2001	L 2110
HFD	12.9.2001	L 2166
HFD	25.9.2001	L 2303
HFD	25.9.2001	L 2304
HFD	1.10.2001	L 2362
HFD	16.10.2001	L 2505
HFD	16.10.2001	L 2506
HFD	9.11.2001	L 2788
HFD	9.11.2001	L 2789
HFD	12.11.2001	L 2795
HFD	12.11.2001	L 2803
HFD	13.11.2001	L 2808
HFD	30.11.2001	L 2997
HFD	10.12.2001	L 3077
HFD	17.12.2001	L 3138
HFD	31.12.2001	L 3345
HFD	31.12.2001	L 3346
HFD	25.1.2002	L 181
HFD	12.2.2002	L 298
HFD	14.2.2002	L 321
HFD	15.2.2002	L 316
HFD	26.2.2002	L 419
HFD	4.4.2002	L 783
HFD	4.4.2002	L 784
HFD	8.5.2002	L 1061
HFD	16.5.2002	L 1148
HFD	24.5.2002	L 1229
HFD	31.5.2002	L 1355
HFD	31.5.2002	L 1356
HFD	20.9.2002	L 2259
HFD	23.9.2002	L 2265
HFD	25.9.2002	L 2292
HFD	3.10.2002	L 2363
HFD	7.10.2002	L 2423
HFD	8.10.2002	L 2446

HFD	8.10.2002	L 2447
HFD	8.10.2002	L 2448
HFD	8.10.2002	L 2449
HFD	8.10.2002	L 2450
HFD	6.11.2002	L 2808
HFD	19.11.2002	L 2983
HFD	19.11.2002	L 2984
HFD	2.12.2002	L 3150