

## Översättning av betänkandet:

### Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:32

#### Referat

Justitieministeriet tillsatte för mandatperioden 22 januari 2021–30 juni 2023 en arbetsgrupp med uppgift att bereda förslag till lagstiftningsändringar som behövs för att uppdatera offentlighetslagen. Mandatperioden förlängdes till den 31 oktober 2023.

I betänkandet föreslås det att det stiftas en ny offentlighetslag. Målet är en tydligare och mer fungerande allmän lag som reglerar offentligheten i myndigheternas verksamhet. Lagen ska främja öppenheten i samhället och motsvara kraven i dagens samhälle.

Genom förslaget utvidgas offentlighetslagens tillämpningsområde när det gäller skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. I betänkandet föreslås också att lagens organisatoriska tillämpningsområde utvidgas så att lagen tillämpas på samfund eller stiftelser som kontrolleras av ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller flera offentliga samfund tillsammans och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som kontrolleras av dessa till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Genom förslaget förtydligas och uppdateras bestämmelserna i offentlighetslagen. I synnerhet bestämmelserna om förfaranden vid behandling av begäranden om information förtydligas i förhållande till den gällande lagen. Därtill preciseras definitionen av myndighetshandling som omfattas av rätten att få uppgifter. Dessutom föreslås det bestämmelser om förfaranden som ska säkerställa att skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen samordnas på det sätt som EU:s allmänna dataskyddsförordning möjliggör. Genom förslaget uppdateras och delvis ändras också de bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som ingår i den gällande lagen.

I betänkandet ingår avvikande meningar av företrädare för Finlands Kommunförbund rf, jord- och skogsbruksministeriet och Finanssiala ry och uttalanden av företrädare för inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet. (på finska)

## TILL JUSTITIEMINISTERIET

Justitieministeriet tillsatte 22 januari 2021 en arbetsgrupp för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen. Arbetsgruppen mål var att uppdatera offentlighetslagstiftningen så att målet är en tydligare och mer fungerande lagstiftning som främjar öppenheten i samhället och motsvarar kraven i dagens samhälle. Arbetsgruppens uppgift var att utreda och bedöma vilka problem finns det med att uppnå och genomföra syftet med offentlighetsprincipen på ett tillbörligt sätt och vilka åtgärder dessa strävanden påverkas av. Dessutom skulle arbetsgruppen utreda och bedöma om offentlighetslagens tillämpningsområde är tillräckligt omfattande och aktuellt, särskilt med beaktande av att förvaltningsstrukturerna utvecklas.

Arbetsgruppen skulle utarbeta den del av betänkandet som gäller förslag till ändringar i lagstiftningen i form av en regeringsproposition.

### *Arbetsgruppens arbete*

Arbetsgruppens mandatperiod var 22 januari–30 juni 2023. Mandatperioden förlängdes till 31 oktober 2023.

Till ordförande för arbetsgruppen utsågs professor Olli Mäenpää. Medlemmar i arbetsgruppen var från statsrådets kansli lagstiftningsrådet Maaret Suomi till 22 mars 2022, regeringssekreterare Heidi Alajoki 22 mars 2022–15 augusti 2022 och regeringsrådet Piritta Sirvio från 15 augusti 2022, från utrikesministeriet dataadministrationschef Jyrki Paloposki, från justitieministeriet lagstiftningsrådet Virpi Korhonen till 11 september 2022 och lagstiftningsrådet Liisa Leppävirta från 12 september 2022, från inrikesministeriet förvaltningsjurist Tiina Mantere, från försvarsministeriet äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, från finansministeriet regeringsrådet Karri Safo, från undervisnings- och kulturministeriet regeringsrådet Juho-Antti Jantunen, från jord- och skogsbruksministeriet lagstiftningsrådet Kirsi Taipale till 5 juni 2022 och från 1 februari 2023, regeringsrådet Terhi Sunnari 6 juni 2022–31 januari 2023, från kommunikationsministeriet överinspektör Saara Kulmala, från arbets- och näringsministeriet regeringsrådet Kari Klemm, från social- och hälsovårdsministeriet förvaltningsöverdirektör Jaana Koski till 25 maj 2021, regeringsrådet Joni Komulainen 25 maj 2021–18 januari 2023, regeringsrådet Kalle Tervo från 18 januari 2023, från miljöministeriet specialsakkunnig Maija Seppälä, från Finlands Kommunförbund rf ledande jurist Ida Sulin, från Finanssiala ry ledande jurist Piritta Poikonen, från Finlands Journalistförbund rf jurist Tytti Oras och från Open Knowledge Finlands ry professor Leo Lahti. Till arbetsgruppens permanenta sakkunnig utsågs från högsta förvaltningsdomstolen justitierådet Juha Lavapuro, från riksdagens justitieombudsmans kansli referendarierådet (från 1 juni 2023 biträdande justitieombudsmannen) Mikko Sarja samt från justitiekanslersämbetet kanslichef Tuula Majuri.

Arbetsgruppen sammanträdde 34 gånger.

För utredning och bedömning av offentlighetslagens organisatoriska tillämpningsområde till-sattes en separat underarbetsgrupp. Underarbetsgruppens uppgift var att utreda och bedöma samt skissera upp lösningsalternativ för arbetsgruppen när det gäller specialfrågor om tillämpningsområdets utvidgning. Till ordförande för underarbetsgruppen utsågs professor Olli Mäenpää. Medlemmar i arbetsgruppen var från statsrådets kansli regeringssekreterare Heidi Alajoki till 25 maj 2021 och regeringsrådet Ilpo Nuutinen från 25 maj 2021, från justitieministeriet lagstiftningsrådet Virpi Korhonen till 11 september 2022 och lagstiftningsrådet Liisa Leppävirta från 12 september 2022, från finansministeriet specialsakkunnig Anu Rajamäki, från Föreningen för undersökande journalistik rf redaktör Jarno Liski, från Transparency International Suomi ry styrelsemedlem Klaus Krokfors, från Finlands Kommunförbund rf ledande jurist Pirkka-Petri Lebedeff. Till sakkunniga utsågs från Pensionsskyddscentralen direktör Karoliina Kiuru, från Försäkringscentralen juridisk chef Visa Kronbäck, från Fingrid Oyj jurist Antti Kivipuro, från Finnvera Abp förvaltningsdirektör Risto Huopaniemi, från Traffic Management Finland Oy Legal Counsel Riikka Korvenoja, från Finlands Vattenverksförening rf juridisk chef Anneli Tiainen och från justitieministeriet lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen.

Underarbetsgruppen sammanträdde 17 gånger.

Sekreterare för arbetsgruppen och underarbetsgruppen var följande tjänstemän vid justitieministeriet: lagstiftningsrådet Virpi Korhonen till 11 september 2022, lagstiftningsrådet Leena Morri till 12 maj 2021, lagstiftningsrådet Liisa Leppävirta från 13 september 2021, regeringssekreterare Anna Saarela till 22 december 2021, lagstiftningsrådet Heidi Alajoki 25 maj 2021–31 december 2021, specialsakkunnig Heidi Mäntylä från 22 mars 2022 och konsultativ tjänsteman Petteri Jartti från 1 januari 2023.

### *Arbetsgruppens betänkande*

I arbetsgruppens betänkande föreslås det att det stiftas en ny offentlighetslag. Enligt förslaget utvidgas lagens organisatoriska tillämpningsområde till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i sin helhet samt till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Genom förslaget förtydligas bestämmelserna om förfaranden vid behandlingen av begäranden om uppgifter samt förhållandet mellan offentlighet för myndighetshandlingar och skydd för personuppgifter genom sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen på det sätt som EU:s allmänna dataskyddsförordning möjliggör. Genom förslaget preciseras dessutom definitionen av myndighetshandling samt förtydligas och uppdateras bestämmelserna även i övrigt.

Efter att ha slutfört sitt arbete överlämnar arbetsgruppen högaktningsfullt sitt betänkande till justitieministeriet.

Helsingfors den 12 december 2023

Olli Mäenpää

Liisa Leppävirta

Jyrki Paloposki

Kosti Honkanen

Juho-Antti Jantunen

Saara Kulmala

Kalle Tervo

Ida Sulin

Tytti Oras

Juha Lavapuro

Tuula Majuri

Heidi Mäntylä

Piritta Sirvio

Tiina Mantere

Karri Safo

Kirsi Taipale

Kari Klemm

Maija Seppälä

Piritta Poikone

Leo Lahti

Mikko Sarja

Petteri Jartti

## **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till offentlighetslag**

### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny offentlighetslag. Det föreslås att den gällande lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet upphävs samtidigt. Syftet med propositionen är att få till stånd en tydligare och mer fungerande allmän lag som reglerar offentlighet i myndigheternas verksamhet och som främjar förverkligandet av offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen, öppenheten i samhället och tillgodoser det moderna samhällets krav.

I propositionen föreslås det att offentlighetslagens organisatoriska tillämpningsområde utvidgas. Enligt förslaget ska lagen i fortsättningen tillämpas på skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift i dess helhet i stället för att tillämpningen skulle avse endast utövning av offentlig makt. Lagen ska dessutom tillämpas på sammanslutningar eller stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar eller stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Genom förslaget förtydligas och uppdateras bestämmelserna i offentlighetslagen. Särskilt förtydligas bestämmelserna om förfaranden vid behandling av begäranden om information i jämförelse med den gällande lagen. Därtill preciseras definitionen av myndighetshandlingar som anger föremålet för rätten att få uppgifter. Dessutom föreslås i propositionen förfarandebestämmelser som ska säkerställa att skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen samordnas på det sätt som EU:s allmänna dataskyddsförordning möjliggör. Genom propositionen uppdateras och delvis ändras också den gällande lagens bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Lagen avses träda i kraft den .

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	5
MOTIVERING .....	8
1 Bakgrund och beredning .....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Beredning .....	9
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	12
2.1 Allmänt om nuläget och utvecklingsbehoven .....	12
2.2 Lagens tillämpningsområde .....	13
2.2.1 Skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter.....	15
2.2.2 Sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i .....	22
2.2.3 Vissa specialfrågor i anslutning till utvidgningen av tillämpningsområdet .....	32
2.2.4 Användning av offentliga medel .....	35
2.3 Bestämmelser om myndighetshandlingar .....	37
2.4 Lagens bestämmelser om förfaranden .....	39
2.5 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen.....	41
2.6 Förutsättningar för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter .....	45
2.7 Iakttagande av offentlighetsprincipen samt påföljder .....	46
3 Målsättning .....	47
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	47
4.1 De viktigaste förslagen.....	47
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna .....	48
4.2.1 Utvidgning av lagens tillämpningsområde.....	48
4.2.1.1 Konsekvenser för företagen .....	48
4.2.1.2 Övriga ekonomiska konsekvenser.....	50
4.2.1.3 Samhälleliga konsekvenser .....	52
4.2.2 Uppdatering och förtydligande av lagen .....	55
4.2.3 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen.....	56
5 Alternativa handlingsvägar.....	59
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	59
5.1.1 Utvidgning av lagens tillämpningsområde.....	59
5.1.2 Lagens uppdatering och förtydligande.....	61
5.1.3 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen.....	64
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet .....	66
5.2.1 Offentlighetsbestämmelsernas tillämpningsområde .....	66
5.2.2 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprinciper .....	69
6 Specialmotivering .....	73
7 Bestämmelser på lägre nivå än lag .....	193
8 Ikraftträdande.....	194
9 Verkställighet och uppföljning .....	194
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning .....	194
10.1 Utgångspunkter .....	194
10.2 Offentlighetsprincipen och yttrandefriheten .....	195
10.3 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen.....	199
10.3.1 Nationellt handlingsutrymme enligt den allmänna dataskyddsförordningen.....	200

10.3.2 Känsliga personuppgifter .....	202
10.3.3 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol .....	204
10.3.4 Mål av allmänt intresse och proportionalitet.....	207
10.3.5 Undantag från principen om ändamålsbegränsning .....	208
10.3.6 Samtycke.....	209
10.4 Rättssäkerhet .....	213
10.5 Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter .....	215
10.6 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter samt tjänsteansvar.....	218
10.7 Bemyndigande att utfärda förordning .....	221
10.8 Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar .....	221
LAGFÖRSLAG .....	223
OFFENTLIGHETSLAG.....	223
ANDRA BILAGOR .....	245
ANDRA BILAGOR .....	255

## MOTIVERING

### 1 Bakgrund och beredning

#### 1.1 Bakgrund

Information spelar en viktig roll för beslutsfattandet i samhället samt för dialogen mellan individer och sammanslutningar. De rättigheter som hänför sig till information, tillgång till information och möjligheter att utlämna information bestämmer generellt för sin del grunderna för den offentliga förvaltningens verksamhet och offentlig maktutövning samt tillsynen över dessa. De skapar således en möjlighet att bedöma och diskutera godtagbarheten av myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen hör historiskt och funktionellt samman med de grundläggande politiska friheterna, särskilt med yttrandefriheten. Tryggandet av en tillräcklig offentlighet är en förutsättning för individens möjlighet att inverka på och delta i den samhälleliga verksamheten. Offentligheten är också en förutsättning för kritik och övervakning av maktutövningen och myndigheternas verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 62).

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (731/1999) är handlingar och upptagningar som innehas 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. Offentlighetsprincipen är således en grundläggande rättighet som är inskriven i Finlands grundlag.

Genomförandet av offentlighetsprincipen regleras till centrala delar i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *-offentlighetslagen*), som är en allmän lag som trädde i kraft den 1 december 1999. Syftet med totalreformen av bestämmelserna om handlings-offentlighet, som i tiden genomfördes genom offentlighetslagen, var bland annat att klarlägga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen, öka offentligheten i beredningen, förenhetliga sekretessgrunderna och fastställa myndigheternas skyldighet att främja rätten att få uppgifter.

En central uppgift för offentlighetsprincipen är att trygga rättigheterna att delta, att möjliggöra tillsyn över förvaltningen samt att öka tillförlitligheten i den offentliga förvaltningens verksamhet och förtroendet för den. Av den offentliga förvaltningen krävs sådan verksamhet som är ägnad att inge förtroende. Detta förutsätter att förvaltningen fungerar på behörigt sätt och utan osakliga bevekelsegrunder och att de som sköter uppgifterna är pålitliga och opartiska. De allmänna rättigheterna att få uppgifter är betydelsefulla för att trygga förtroendet för en korrekt myndighetsverksamhet. Var och en har rätt att fritt bilda sig åsikter, uttrycka sina åsikter om gemensamma angelägenheter och påverka dessa angelägenheter – detta är något av det allra viktigaste i ett demokratiskt samhälle och dessutom en grundläggande fri- och rättighet.

Utgångspunkterna för den gällande offentlighetslagen och de centrala regleringslösningarna har stått sig väl över tiden. Den senaste övergripande granskningen av hur lagstiftningen fungerar gjordes i början av millenniet. Det finns rikligt med erfarenhet av tillämpningen av den gällande offentlighetslagen samt gott om tolkningspraxis från domstolarna och de högsta laglighetsövervakarna. Utifrån dessa har det konstaterats olika behov att förtydliga och utveckla lagstiftningen. Det har dessutom gjorts ändringar i annan informationsrättslig lagstiftning med nära koppling till offentlighetslagens tillämpning, till exempel dataskyddslagstiftningen, och dessa medför också behov av att omvärdera och förtydliga offentlighetslagen. Regleringen behöver alltså ses över. En del ändringar är av rent teknisk natur, medan andra förutsätter en mer djupgående bedömning av hur regleringen fungerar med avseende på innehåll och struktur.

Justitieministeriet lät göra en förberedande utredning om en utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetslagen 2019.<sup>1</sup> Utredningen bestod av juris kandidat Anna-Riitta Wallins utredning om utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen samt av juris doktor Marjut Salokannels utredning om allmänna handlingars offentlighet i Sverige. I utredningen bedömdes utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen till privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i. Utredningen sändes på remiss. Ett [sammandrag](#) av yttrandena har sammanställts. Samtliga remissinstansers yttranden finns i [utlåtandetjänsten](#).

Arbetet med att uppdatera offentlighetslagen inleddes under statsminister Sanna Marins regeringsperiod. Enligt programmet för statsminister Marins regering ska under regeringsperioden utvärderas en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde så att den ska gälla juridiska personer som ägs av den offentliga sektorn eller som står under deras bestämmande inflytande. Enligt regeringsprogrammet kommer behovet att uppdatera offentlighetslagen så att den utöver uppgifter i enskilda handlingar också skulle gälla information i mer omfattande mening att utredas under regeringsperioden. Enligt regeringsprogrammets skrivningar utreds möjligheterna till tydligare påföljder för brott mot offentlighetslagen, och iakttagandet av offentlighetslagen stärks genom att myndigheternas skyldighet till offentlighetsvänlig tillämpning av offentlighetslagen och dess rättspraxis skärps.

Uppdateringsarbetet har också en bakgrund i statsrådets principbeslut om en strategi och ett åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023, där bedömning av en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde nämns som ett projekt för att effektivisera bekämpningen av korruption och oegentligheter med hjälp av kunnande, övervakning och transparens.

Arbetet med att uppdatera offentlighetslagen fortsatte under statsminister Petteri Orpos regeringsperiod. Enligt statsminister Orpos regeringsprogram skapar rättsväsendet, civilsamhället, deltagardemokratien och en tillförlitlig offentlig myndighetsverksamhet grunden för förtroende för samhället och en trygg vardag. Enligt regeringsprogrammet främjar regeringen en fungerande och öppen förvaltning där man satsar på kontinuitet och konsekventa verksamhetsätt. I relationen mellan medborgarna och myndigheterna värnar man om principerna för god förvaltning.

## 1.2 Beredning

Justitieministeriet tillsatte genom sitt [beslut](#) av 22 januari 2021 en arbetsgrupp för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen. Arbetsgruppens mål var att uppdatera bestämmelserna om offentlighet med sikte på en tydligare och mer fungerande lagstiftning som ökar öppenheten i samhället och motsvarar kraven i dagens samhälle. Arbetsgruppens mandatperiod var 22 januari 2021–30 juni 2023. Mandatperioden förlängdes till 31 oktober 2023.

Arbetsgruppens uppdrag har varit tudelat. För det första skulle arbetsgruppen utreda och utvärdera vilka problem det finns med att uppnå och genomföra syftet med offentlighetsprincipen på det sätt som avses och hur problemen kan åtgärdas. Uppmärksamhet skulle fästas vid bland annat utmaningar med den praktiska tillämpningen, ändringsbehov med koppling till digitaliseringen, lagens tydlighet och behov av att klargöra bestämmelserna och man skulle också bedöma rättssäkerhetens och påföljdernas betydelse för offentlighetsprincipen som helhet. I

---

<sup>1</sup> Utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen; [Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:31](#) (på finska).

uppdraget ingick också att utreda möjligheterna att förtydliga förhållandet mellan offentligheten för myndighetshandlingar och skyddet för personuppgifter. Dessutom borde de missförhållanden som beror på sekretessbestämmelsernas utformning och uppbyggnad ses över. I arbetsgruppens uppdrag ingick däremot ingen systematisk granskning och revidering av innehållet i sekretessbestämmelserna och skaderekvisiten i anslutning till dem. En eventuell reform av sekretessbestämmelserna kommer enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen att genomföras senare.

För det andra skulle arbetsgruppen utreda och bedöma om offentlighetslagens tillämpningsområde är tillräckligt omfattande och aktuellt, särskilt med beaktande av de ändrade strukturerna inom förvaltningen. Till stöd för arbetsgruppens arbete tillsattes en underarbetsgrupp som bedömde och skisserade upp lösningsalternativ för arbetsgruppen när det gällde specialfrågor om tillämpningsområdets utvidgning. Granskningen skulle göras med hänsyn till en tidigare utredning om saken och responsen på den. Behoven av att utvidga tillämpningsområdet och utvidgningens konsekvenser skulle bedömas i synnerhet i förhållande till a) aktörer som enligt 124 § i grundlagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter, b) sammanslutningar som helt ägs eller sammanslutningar som direkt eller indirekt ägs av ett offentligt samfund och andra sammanslutningar som hör till kommunkoncernen samt sådana sammanslutningar, stiftelser och förbund vars ställning och finansiering gör att de är jämförbara med dessa. Dessutom skulle man kartlägga behoven att begränsa utvidgningen av tillämpningsområdet samt bedöma betydelsen som användningen av offentliga medel har för att bestämma tillämpningsområdet. I granskningen skulle man också beakta arten av sammanslutningarnas och stiftelsernas verksamhet samt i synnerhet kommunägda bolags olika verksamhetsområden och former samt lösningsalternativens marknadskonsekvenser och konsekvenser för företagets konkurrensställning. Vid helhetsbedömningen skulle man också beakta alternativa sätt att främja öppenhet och deras betydelse samt bedöma hur fungerande och aktuella den gällande lagens bestämmelser om myndighetsuppdrag är liksom andra ändringsbehov i anslutning till tillämpningsområdet.

Arbetsgruppen skulle utarbeta den del av betänkandet som gäller förslag till ändringar i lagstiftningen i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens och underarbetsgruppens mötesprotokoll samt underarbetsgruppens promemoria om utvidgningen av tillämpningsområdet finns i statsrådets projektportal ([OM083:00/2020](#)).

I enlighet med beslutet om tillsättande av arbetsgruppen skulle arbetsgruppen i den inledande fasen av sitt arbete också utreda till vilken del sådana brådskande ändringsbehov som framkommit i laglighetskontrollen kan separeras från det övriga reformarbete och beredas i snabbare takt. Arbetsgruppen beslöt att det ändringsbehov som hänför sig till förtydligande av de sekretessgrunder som tillämpas i brottmål bereds separat i brådskande ordning. Ett utkast till regeringsproposition om saken var på remiss 12 augusti–23 september 2022. Remisstiden för det svenskspråkiga materialet förlängdes till 13 oktober 2022. Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ([RP 273/2022 rd](#)) överlämnades till riksdagen 18 november 2022. Propositionen syftade till att förtydliga förhållandet mellan de sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet i brottmål och till att öka allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattas i samband med dem. Propositionen förföll dock i riksdagen våren 2023. Eftersom ovannämnda proposition redan har separerats för fortsatt beredning från arbetsgruppens övriga arbete med att uppdatera offentlighetslagen och varit föremål för separat remissbehandling, behandlas saken inte på nytt eller desto mer ingående i samband med detta betänkande. Beredningsmaterialet till den propositionen finns i statsrådets projektportal ([OM056:00/2022](#)).

*Remissbehandlingar och andra samråd*

I den inledande fasen av arbetsgruppens arbete ordnades en remissbehandling om erfarenheterna av hur offentlighetslagen fungerat och offentlighetsprincipen genomförts. Förfrågan riktades till ett stort antal myndigheter, medier samt ekonomiska aktörer. I början av sin mandatperiod fick arbetsgruppen också centrala iakttagelser av utmaningar i anslutning till lagens tillämpning från de företrädare för laglighetsövervakarna och högsta förvaltningsdomstolen som är sakkunniga i arbetsgruppen. När arbetsgruppen inledde sitt arbete samlade den dessutom via tjänsten *dinåsikt.fi* in respons från medborgarna om tillämpningen av offentlighetslagen och behoven att utveckla lagen. Arbetsgruppen för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen och dess underarbetsgrupp som bedömt utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har under sin mandatperiod kallat olika aktörer till möten för att höra dem samt ordnat verkstäder för att i större utsträckning höra organisationer som tillämpar offentlighetslagen och organisationer som i och med utvidgningen av tillämpningsområdet eventuellt börjar omfattas av det om frågor i anslutning till reformen av offentlighetslagen.

I anslutning till utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har arbetsgruppen på sina möten hört företrädare för följande organisationer: statsrådets kansli, arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, Lapplands universitet, Konkurrens- och konsumentverket, Rådgivningsenheten för offentlig upphandling, Helsingfors stad, Pensionskyddscentralen, Finanssiala ry, Tammerfors stad, Helen Ab, Kemin Energia ja Vesi Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Finavia Abp, Suomen Erillisverkot Oy, Finlands Industriinvestering Ab, Transparency International Suomi ry, Finansinspektionen och IA Insight Oy. Teman och de aktörer som hörts vid respektive tidpunkt framgår närmare av underarbetsgruppens mötesprotokoll. Som ett inslag i underarbetsgruppens arbete ordnades den 13 oktober 2022 en verkstad med nästan 140 anmälda deltagare. I verksamheten diskuterade man särskilt de praktiska konsekvenserna av en utvidgning av tillämpningsområdet och till exempel huruvida sekretessgrunderna är tillräckliga om tillämpningsområdet utvidgas. Under sitt arbete har underarbetsgruppen dessutom fått skriftliga kommentarer från de aktörer som dess medlemmar och sakkunniga företräder och från bolag som omfattas av ägarstyrning.

Som ett inslag i huvudarbetsgruppens arbete ordnades den 9 mars 2022 en verkstad där man diskuterade särskilt sammanjämkningen av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen, definitionen av handling och förfaranden i anslutning till uppfyllandet av begäranden om handlingar. Inledningsanföranden hölls av dataombudsmannen och dessutom av företrädare för Vanda stad, Finska Notisbyrån, Livsmedelsverket och Finlands Kommunförbund. Mer än 200 deltagare anmälde sig till verkstaden. Huvudarbetsgruppen har också hört dataombudsmannens separat om temat sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentligheten. Dessutom har huvudarbetsgruppen hört företrädare för finansministeriet, statsrådets kansli, undervisnings- och kulturministeriet och Riksarkivet om vissa specialfrågor som tagits upp i arbetsgruppens. Teman och de aktörer som hörts vid respektive tidpunkt framgår närmare av arbetsgruppens mötesprotokoll.

#### *Förhållandet mellan de föreslagna ändringarna och annan lagstiftning*

Arbetsgruppen har utarbetat den del av betänkandet som gäller förslag till ändringar i lagstiftningen i form av en regeringsproposition. Även den allmänna motiveringen har utarbetats i enlighet med uppbyggnaden i anvisningarna för utarbetandet av regeringens propositioner. Arbetsgruppen har endast berett förslag till ändringar av offentlighetslagen. Särskilt de behov som ändringarna av lagens organisatoriska tillämpningsområde medför att ändra tillämpningsområdet för lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, nedan *informationshanteringslagen*) borde bedömas under den fortsatta beredningen. Dessutom innehåller annan lagstiftning otaliga hänvisningar till den gällande lagen, och behoven av att ändra

dem måste bedömas. Samtidigt med reformprojektet som gäller offentlighetslagen har en reform av arkivlagen (831/1994) varit aktuell, som också kan förutsätta att förhållandet mellan dessa två författningar bedöms under den fortsatta beredningen.

## **2 Nuläge och bedömning av nuläget**

### **2.1 Allmänt om nuläget och utvecklingsbehoven**

Offentlighetslagen innehåller allmänna bestämmelser om rätten att ta del av myndighetshandlingar. Offentlighetslagens utgångspunkt är offentlighetsprincipen, det vill säga vars och ens rätt att ta del av en offentlig handling eller upptagning. Lagen gäller material som finns hos myndigheter och som är centralt med avseende på offentlighetsprincipen, det vill säga handlingar som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos en myndighet eller som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Offentlighetslagen innehåller bestämmelser som är förpliktande för alla myndigheter om rätten att ta del av myndighetshandlingar. Med tanke på fastställandet av omfattningen av rätten att få uppgifter är även bestämmelserna om begreppet myndighetshandling och tidpunkten för offentliggörande av en myndighetshandling centrala. Lagens bestämmelser om förförfaranden gäller begäran om och utlämnande av handlingar. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om sekretess samt undantag från sekretessen och upphörande av sekretess. Lagen innehåller också särskilda kommunikations- och informationskyldigheter för myndigheter.

Offentlighetslagens grundläggande lösningar har stått sig väl över tiden, och därför har bestämmelserna inte tidigare granskats som en helhet, utan ändringarna har i först hand varit punktvisa. En mer omfattande granskning av offentlighetslagens bestämmelser gjordes utifrån statsrådets redogörelse om verkställigheten av lagen (SRR 5/2003 rd), som ledde till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt 50 § i kommunallagen (RP 20/2005 rd). Propositionens syfte var att avhjälpa de brister som uppdagats vid verkställigheten av offentlighetslagen. Ändringarna gällde i synnerhet avgifterna för utlämnandet av uppgifter och vissa omständigheter i anslutning till sekretess.

En annan mer omfattande ändring av offentlighetslagen gjordes i samband med att informationsförvaltningslagen stiftades. I förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) upphävdes bestämmelserna om god informationshantering och de ingår för närvarande i informationshanteringslagen. Informationshanteringslagen är också av betydelse med avseende på genomförandet av offentlighetsprincipen, eftersom informationshanteringslagens syfte är att säkerställa en enhetlig och kvalitativ hantering samt informationssäker behandling av myndigheternas informationsmaterial så att offentlighetsprincipen förverkligas.

Den gällande offentlighetslagen berörs av ändrings- och utvecklingskrav som framkommit i bland annat laglighetsövervakarnas och domstolarnas beslut. Enligt högsta förvaltningsdomstolens årsberättelse 2022 har antalet besvär som gäller handlingsoffentlighet ökat hos domstolen de senaste åren.<sup>2</sup> Den gällande offentlighetslagen bereddes för cirka 25 år sedan. Ändringskraven gäller särskilt sådana bestämmelser som inte motsvarar omvärlden i dagens samhälle och dagens informationsbehandling eller som utifrån tolkningspraxis under åren har varit förenade

---

<sup>2</sup> Högsta förvaltningsdomstolens årsberättelse 2022, s. 20.

med särskilda tolkningsoklarheter. I den respons som arbetsgruppen samlat har bland annat oklarheter i lagen och delvis lagens föråldrade begrepp upplevts som problematiska med tanke på tillämpningen. Även den utveckling som ägt rum inom annan reglering, till exempel data-skyddslagstiftningen, har försvårat tillämpningen av lagen. En uppdatering av lagstiftningen skulle främja tillgodoseendet av rätten att få uppgifter enligt offentlighetsprincipen samt god förvaltning. De ändringskrav som riktar sig mot offentlighetslagstiftningen är dock av varierande art. En del av utvecklingsbehoven förutsätter ändringar av teknisk natur och en del mer principiella och djupgående ändringar i regleringens innehåll. Beskrivningen och bedömningen av nuläget nedan fokuserar på sådana viktiga bestämmelser i offentlighetslagen beträffande vilka arbetsgruppen särskilt har bedömt behoven att ändra innehållet. Dessutom föreslår arbetsgruppen flera mindre ändringar av teknisk natur för att förtydliga regleringen.

Även lagens sekretessgrunder behöver granskas och bedömas på ett allmänt plan, och detta framhåvs i de förslag som gäller utvidgning tillämpningsområdet. Sekretessgrundernas täckning i förhållande till förslagen om utvidgning av tillämpningsområdet granskas närmare i avsnitt 2.2.3. Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen omfattade dess uppdrag dock ingen systematisk och innehållsmässig granskning av sekretessgrunderna, utan den genomförs senare. När sekretessgrundernas innehåll granskas skulle det vara motiverat att mer ingående bedöma särskilt bestämmelserna om upphörande av sekretess med avseende på bland annat frågor om innehåll, förfaranden och befogenheter.

#### *Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar*

De internationella normer som reglerar handlingsoffentlighet har utvecklats under offentlighetslagens giltighetstid. Offentligheten i myndigheternas verksamhet regleras numera internationellt av Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar (Council of Europe Convention on Access to Official Documents CETS No. 205), det vill säga den så kallade Tromsökonventionen från juni 2009. Konventionen trädde i kraft internationellt 1 december 2020. Detta är den första rättsligt bindande internationella konventionen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Konventionen innehåller bindande bestämmelser om bland annat upprättande och behandling av begäran om en handling, former av tillgång till en handling samt avgifter. Finland är part i konventionen.

De bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen sattes i kraft genom lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar (16/2015). Lagen i sin tur sattes i kraft i Finland den 1 december 2020 genom statsrådets förordning (FördrS 102/2020, förordning 822/2020). Konventionen bestämmer miniminivån för offentlighet, men påverkar inte tillämpningen av sådana bestämmelser som gäller mer omfattande rätt att ta del av myndighetshandlingar än konventionen. Regleringen i den gällande offentlighetslagen har ansetts motsvara bestämmelserna i konventionen. Konventionsbestämmelserna har beaktats när ändringarna beretts.

## **2.2 Lagens tillämpningsområde**

I 4 § i den gällande lagen finns bestämmelser om de myndigheter som hör till lagens tillämpningsområde. Enligt 4 § 1 mom. avses med myndigheter 1) statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar, 2) domstolar och övriga lagskipningsorgan, 3) statens affärsverk, 4) välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter samt kommunala myndigheter, 5) Finlands Bank jämte Finansinspektionen samt Folkpensionsanstal-

ten och andra självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, 6) riksdagens ämbetsverk och inrättningar, 7) myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna, samt 8) nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förrättningsmän och revisorer i välfärdsområden, välfärdssammanslutningar, kommuner och samkommuner samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en myndighet som avses i 1, 2 eller 7 punkten har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift.

Begreppet självständig offentlighetsrättslig inrättning i offentlighetslagen hänvisar till juridiska personer vilkas organisation, organ och uppgifter bestäms i särskilda författningar. De utför uppgifter inom den så kallade medelbara offentliga förvaltningen, det vill säga offentliga uppgifter som anförtrots organ utanför det egentliga förvaltningsmaskineriet. Självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar är till exempel Finlands Bank och Folkpensionsanstalten. Enligt den gällande lagen tillämpas lagen dock i fråga om Pensionsskyddscentralens och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalts handlingar endast på det sätt som föreskrivs i 4 § 2 mom., trots att de med avseende på sin verksamhet i övrigt enligt 4 § 1 mom. omfattas av lagens tillämpningsområde som självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar. Undantaget har i motiveringen till den gällande lagen motiverats med att detta har ansetts vara det bästa sättet att trygga handlingsoffentlighet på lika grunder i arbetspensionsanstalterna och Pensionsskyddscentralen (RP 30/1998 rd, s. 51). Ett undantag från detta är den offentliga sektorns arbetspensionsförsäkrare Keva, vars verksamhet i sin helhet omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde med stöd av 4 § 1 mom. 5 punkten.

Enligt 4 § 2 mom. i offentlighetslagen tillämpas lagen även på sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. När lagen stiftades ansågs att det inte är nödvändigt att mera detaljerat räkna upp dem som lagen enligt denna bestämmelse gäller. Med tanke på genomförandet av offentlighetsprincipen ansågs det bättre att låta definitionen vila på en generalklausul (RP 30/1998 rd, s. 52). Aktörers handlingar kan omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde även med stöd av 5 § 2 mom. i offentlighetslagen, eftersom även handlingar som upprättats på uppdrag av en myndighet anses vara upprättade av myndigheten.

Med stöd av 4 § 2 mom. i offentlighetslagen tillämpas lagen ändå inte i sin helhet på privata aktörer som utövar offentlig makt, utan lagen tillämpas endast på de handlingar som uppkommer i samband med utövningen av offentlig makt. I lagen har således privata aktörer inte ålagts skyldighet att ge allmänheten uppgifter när deras verksamhet inte handlar om en lagstadgad uppgift och utövning av offentlig makt. Begreppet offentlig makt definieras inte i lagen, och det går inte att ge begreppet någon allmän definition. Ingrepp i den enskildas rättsställning endera genom ett förvaltningsbeslut eller genom en faktisk åtgärd har dock ansetts utgöra det centrala i begreppet. Även beviljande av förmåner eller utfärdande av examensintyg betraktas som offentlig maktutövning. Begreppet utövning av offentlig makt är inte helt entydigt, och det är inte i alla sammanhang enkelt att skilja de handlingar som uttryckligen hänför sig till utövning av offentlig makt från den offentliga uppgift som ska skötas enligt lag eller från en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen som helhet.

Aktörer som bedriver sin verksamhet i privaträttslig form omfattas i princip av offentlighetslagens tillämpningsområde bara när de utövar offentlig makt. Regleringen tillämpas alltså inte på skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen i sin helhet och inte heller annars på sådan verksamhet som kan ha något annat syfte som innebär att tillgodose ett allmänt intresse. Offentlighetslagen stiftades innan bestämmelserna om offentliga förvaltningsuppgifter

togs in i grundlagen. Förvaltningens struktur har också ändrats sedan den tid då offentlighetslagen stiftades till följd av bolagiseringar, då uppgifter som tidigare sköttes av den offentliga förvaltningen och som tillgodoser ett allmänt intresse har getts eller överförs till aktörer som bedriver sin verksamhet i privaträttslig form. Arbetsgruppen har haft i uppgift att utreda och bedöma om offentlighetslagens tillämpningsområde är tillräckligt omfattande och aktuellt, särskilt med beaktande av de ändrade strukturerna inom förvaltningen.

### 2.2.1 Skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter

#### *Offentliga förvaltningsuppgifter*

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ges endast till myndigheter. Genom bestämmelsens ordalydelse betonas att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter. Syftet med bestämmelsen är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Bestämmelsen i 124 § i grundlagen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (GrUB 10/1998 rd, s. 33, RP 1/1998 rd, s. 179).

Utgångspunkten med 124 § i grundlagen är att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag. I en lag med bestämmelser om att anförtro förvaltningsuppgifter ska det specificeras vilka uppgifter som kan överföras till utomstående och under vilka förutsättningar. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt, och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, ska det också vara möjligt att genom föreskrifter eller beslut men med stöd av lag bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag (RP 1/1998 rd, s. 179/II).

Offentlig förvaltningsuppgift som rättsligt begrepp får sitt innehåll från 124 § i grundlagen, och dess uttömmande innehåll ska i princip inte definieras genom bestämmelser i en vanlig lag. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen används i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till exempel till verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179). I förarbetena till förvaltningslagen (434/2003) har det ansetts att offentliga förvaltningsuppgifter kan vara förbundna med rätten att utöva offentlig makt, dvs. att fatta förvaltningsbeslut, och de omfattar också berednings- och verkställighetsåtgärder som omedelbart tjänar avgörandet av ett ärende. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift åsyftar bland annat verksamhet som sammanhänger med att något allmänt intresse tillgodoses, eller som på något annat sätt har sådana drag som är karakteristiska för ordnandet av offentlig service (RP 72/2002 rd, s. 55).

En offentlig förvaltningsuppgift kan anförtros en privat aktör endast genom lag eller med stöd av lag, varvid uppgiftens innehåll i respektive fall bestäms i enlighet med lagstiftningen om den. Med tanke på att lagstiftningen ska kunna fungera väl är det viktigt att lagstiftaren klart anger när en viss verksamhet innebär skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift och till vilken den innebär myndighetsutövning (RP 72/2002 rd, s. 56). Det är viktigt att innehållet i uppgiften

beskrivs tillräckligt omfattande i lagens förarbeten när det föreskrivs om överföring av en förvaltningsuppgift (se LaUU 10/2021 rd, s. 12–13). I en lag med bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter ska det specificeras vilka uppgifter som kan anförtros utomstående och under vilka förutsättningar. Det är till exempel inte möjligt att genom ett avtal eller myndighetsbeslut fastställa krav i fråga om allmänna verksamhetsförutsättningar, tillsynen över skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, aktörernas behörighet och bedömning av deras tillförlitlighet samt tjänsteansvaret för dem som sköter uppgifterna. Utgångspunkten när det gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter kan anses vara att aktörerna utifrån lagstiftningen och förarbetena om den offentliga förvaltningsuppgiften kan bedöma till vilken del aktören sköter den offentliga förvaltningsuppgiften.

Offentliga förvaltningsuppgifter kan skötas till exempel av samarbetsorgan som inrättats för att sköta uppgiften i fråga, offentlighetsrättsliga föreningar eller till exempel statliga bolag med specialuppgifter. Med offentliga förvaltningsuppgifter som anförtrots med stöd av lag avses till exempel uppgifter som anförtrots med stöd av lagstiftningen om olika sektorer, till exempel avfallshandtering eller olika uppgifter med anknytning till rådgivning eller verkställighet av lagar, som också kan skötas av helt privata aktörer. Vilka uppgifter som i lag betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter kan i vissa fall tolkas på olika sätt. Detta kan vara fallet i synnerhet när definitionen av uppgiftens exakta innehåll är beroende av ett avtal. Definitionen av offentlig förvaltningsuppgift är inte till alla delar juridiskt preciserad, och tolkningen är förbunden med framför allt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis, laglighetskontrollpraxis och domstolarnas avgörandep Praxis.

#### *Tillämpning av allmänna förvaltningslagar vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter*

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska vara utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de ska stå under tillräcklig offentlig tillsyn. Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning gäller framför allt beslutsfattande i samband med offentliga förvaltningsuppgifter. När det gäller faktiska förvaltningsuppgifter har det ansetts att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses om bestämmelserna generellt sett är exakta och de personer som sköter de offentliga förvaltningsuppgifterna är lämpliga och behöriga för sin uppgift (GrUU 24/2001 rd, s. 4/II, se också GrUU 27/2014 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet har understrukit betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssäkerställs genom bestämmelser när förvaltningsuppgifter förs över på andra än myndigheter (GrUU 5/2014, s. 3, GrUB 10/1998 rd, s. 33). Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (till exempel GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis också direkt bedömt offentlighetslagens betydelse för att trygga att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls (se GrUU 46/2002 rd, s. 9).

Med de allmänna förvaltningslagarna avses sådana lagar som allmänt reglerar den offentliga förvaltningens verksamhet och som alltid tillämpas på behandlingen av förvaltningsärenden och annan myndighetsverksamhet, om inte något annat föreskrivs särskilt. Som allmänna förvalt-

ningslagar betraktas till exempel lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), språklagen (423/2003), samiska språklagen (1086/2003), offentlighetslagen, dataskyddslagen (1050/2018), informationshanteringslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). De allmänna förvaltningslagarna konkretiserar de genom grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter skyddade garantierna för god förvaltning och rättssäkerhet samt offentlighetsprincipen och de språkliga rättigheterna. De allmänna förvaltningslagarna tillämpas med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldighet för en enskild att betjäna på ett visst språk också på aktörer utanför myndighetsmaskineriet när dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Av denna orsak har grundlagsutskottet ansett att det med anledning av 124 § i grundlagen inte är nödvändigt att ta in hänvisningar till allmänna förvaltningslagar i lag (GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet har dock ansett att i en situation där det utifrån bestämmelserna i de nämnda lagarna inte är helt klart att alla allmänna förvaltningslagar ska tillämpas på det som avses i lagförslaget, ska det i den lag som avser överföring av förvaltningsuppgifter finnas en hänvisning till de nämnda allmänna lagarna (GrUU 20/2006 rd, s. 2/II).

Offentlighetslagen är en allmän förvaltningslag, men dess tillämpning är med stöd av den gällande lagen begränsad till sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och privatpersoner när de utövar offentlig makt. Exempelvis förvaltningslagen tillämpas på privata aktörer när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter utan att utövningen av offentlig makt begränsas. Om skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift inte innefattar behandling av förvaltningsärenden och fattandet av förvaltningsbeslut, begränsas förvaltningslagens betydelse till iakttagande av grunderna för god förvaltning enligt lagens 2 kap. Enligt informationshanteringslagens 3 §, som gäller lagens tillämpningsområde, ska lagens bestämmelser om informationssäkerhet, elektronisk överföring av informationsmaterial samt ärendehantering och hantering av informationsmaterial i samband med tjänsteproduktion också tillämpas på privatpersoner, privaträttsliga sammanslutningar och sådana offentligrättsliga samfund som inte är myndigheter till den del dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom ska vissa bestämmelser (4 §, 19 § 2 mom., 24 a §, 24 b § och 28 §) i informationshanteringslagen tillämpas på enskilda när de utövar offentlig makt.

Bland de offentliga förvaltningsuppgifter finns vissa exceptionella situationer där grundlagsutskottet har ansett det möjligt att de allmänna förvaltningslagarna inte tillämpas på enskilda när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 17/2012 rd, GrUU 55/2010 rd och jfr GrUU 27/2014 rd). Dessa situationer har i första hand gällt bestämmelser som gjort det möjligt att överlåta vissa biträdande uppgifter åt tjänsteleverantörer som är verksamma utomlands och som i allmänhet är utländska företag samt börsens och värdepapperscentralens ställning som centrala organ på värdepappersmarknaden. I det senare fallet betonade utskottet också att om ett sådant här avsteg anses vara behövligt, måste man lagstifta om det separat (GrUU 17/2012 rd, s. 5).

I dessa regleringssammanhang, där den speciella typen av reglering sammantaget sett talat för slutsatsen att lagstiftningen mot bakgrund av 124 § i grundlagen kan analyseras på ett sätt som i viss mån avviker från det vedertagna, har det dock varit nödvändigt att på annat sätt försäkra sig om att överföringen av uppgifter av denna karaktär på enskilda inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Det har också varit fråga om verksamhet som inte har reglerats i detalj genom annan lagstiftning (GrUU 17/2012 rd, GrUU 55/2010 rd). Det har också varit av betydelse att verksamheten berört yrkesmässiga juridiska personer som är verksamma inom ett begränsat specialområde (GrUU 17/2012 rd, s. 4—5).

### *Bedömning av tillämpningsområdet*

När bestämmelserna om offentlighetslagens tillämpningsområde i tiden bereddes var utgångspunkten att offentlighetsprincipen gäller utövning av offentlig makt oberoende av hur skötseln av ärenden är organiserad eller hur den information som uppkommit i verksamheten har lagrats. Med tanke på övervakningen av den offentliga maktutövningen ansågs det viktigt att offentlighetsprincipen tillämpas inte enbart på organ som uttryckligen är organiserade som myndigheter utan också på organ som inte hör till det egentliga förvaltningsmaskineriet men som med stöd av en lag har anförtrotts en offentlig uppgift (RP 30/1998 rd, s. 52/II). I samband med reformen av offentlighetslagen ansåg förvaltningsutskottet i sitt utlåtande att det särskilt bör utredas om tillämpningsområdet senare behöver utvidgas att omfatta också dem som utför offentliga uppgifter men inte utövar offentlig makt (FvUB 31/1998 rd, s. 6).

Justitiekanslern i statsrådet har i sin berättelse för år 2021 ansett att med tanke på iakttagandet av offentlighetsprincipen är det problematiskt att de organisationsförändringar som sker inom den offentliga sektorn, exempelvis bolagiseringen av kommuners verksamhet, i praktiken kan leda till avsevärda inskränkningar av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta är särskilt problematiskt när det gäller uppgifter som i ljuset av grundlagen är offentliga förvaltningsuppgifter, men som inte på det sätt som avses i offentlighetslagen innefattar utövning av offentlig makt. (B 19/2022 rd, s. 156)

Att offentlighetslagens tillämpningsområde är snävare än andra allmänna förvaltningslagars torde kunna förklaras med att offentlighetslagen är den äldsta av de gällande allmänna förvaltningslagarna och den enda som trätt i kraft redan före den nu gällande grundlagen, där sådana bestämmelser om offentliga förvaltningsuppgifter som nu ingår i grundlagens 124 § första gången togs in. Det tillämpningsområde som föreskrivs i offentlighetslagen är också i någon mån ologiskt i förhållande till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, eftersom det omfattar sådana uppdrag som avses i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen men samtidigt ställer de uppgifter som föreskrivs i lagen delvis utanför lagens tillämpningsområde. I motiveringen till den gällande lagen har man utgått ifrån att det saknar relevans för offentligheten i fråga om myndighetshandlingar om myndigheten använder sig av köptjänster eller något annat slags uppdrag för att utföra sina uppgifter (RP 30/1998 rd, s. 49).

Vid bedömningen av utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har man i princip inte identifierat några juridiskt motiverade och godtagbara orsaker till att det borde finnas skillnader i de allmänna lagarnas tillämpningsområden när det gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagsutskottets praxis stöder att tillämpningen av offentlighetslagen utsträcks till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. I vissa situationer kan det dock finnas behov av att i enskilda fall avvika från de allmänna förvaltningslagarna. Avsteg från en allmän lag kräver dock alltid en speciell, vägande orsak, och regleringen borde då i övrigt säkerställa att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls. Om offentlighetslagen, som tillämpas som en allmän lag, ändras så att utgångspunkten för den allmänna lagen är att offentlighetslagen ska tillämpas på sammanslutningar, stiftelser och privatpersoner när de sköter en offentlig förvaltningsuppgift som tilldelats dem genom lag eller med stöd av lag, kan man genom en tillräcklig övergångstid säkerställa möjlighet att i speciallagstiftningen föreskriva om eventuella undantag i förhållande till den allmänna lagens ändrade tillämpningsområde.

I flera lagar där det föreskrivs att offentliga förvaltningsuppgifter ska tilldelas privata aktörer, föreskrivs det för närvarande även om tillämpning av offentlighetslagen. I vissa fall har tillämpningen av offentlighetslagen utsträcks även till den del av verksamheten som offentlighetslagen inte skulle omfatta med stöd av sitt eget tillämpningsområde, det vill säga längre än till enbart

handlingar som hänför sig till utövningen av offentlig makt. Specialbestämmelserna har ofta formulerats så att den privata aktören ska vid skötseln av i lagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter iakttas bestämmelserna i offentlighetslagen. Det beror alltså på speciallagstiftning att offentlighetslagen redan nu tillämpas i sin helhet på en stor del av de offentliga förvaltningsuppgifterna. För vissa aktörers del kan en offentlig uppgift också i sin helhet innebära utövning av offentlig makt, och då ändras de facto inte tillämpningen av offentlighetslagen.

Vid skötseln av uppgifter enligt 124 § i grundlagen är det fråga om uppgifter som det enligt grundlagen i princip anses att ska skötas av myndigheter. På myndighetsverksamhet tillämpas i sin tur offentlighetslagen. I grundlagen föreskrivs uttryckligen att offentliga förvaltningsuppgifter ankommer på myndigheter och om förutsättningarna för att anförtro dem åt aktörer utanför myndighetsorganisationen. Ur grundlagens synvinkel vore det således konsekvent att offentlighetsprincipen iakttas även vid skötseln av uppgifter enligt 124 § i grundlagen, så att genomförandet av offentlighetsprincipen och tillgodoseendet av den allmänna rätten att få uppgifter inte blir beroende av sättet att organisera uppgiften i stället för uppgiftens karaktär. I nuläget kan samma uppgifter höras till offentlighetslagens tillämpningsområde när de utförs av en myndighet, och hamna utanför tillämpningsområde när de utförs av någon annan än en myndighet. Enligt 22 § i grundlagen ska de allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses, vilket inbegriper även offentlighetsprincipen.

När man dessutom beaktar offentlighetslagens bestämmelser om uppdrag, förefaller offentlighetslagens tillämpning på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i olika situationer vara en tämligen oenhetlig helhet i nuvarande form. Även med beaktande av grundlagsutskottets tolkningspraxis förefaller det inte motiverat att offentlighetslagens tillämpningsområde ska avvika från andra allmänna förvaltningslagars.

De offentliga förvaltningsuppgifterna utgör en mycket heterogen grupp, men de grundläggande principerna för alla uppgifter har kopplingar till principen om myndighetsförvaltning i 124 § i grundlagen. Skäl som följer av grundlagen och grundlagsutskottets praxis talar för att offentlighetslagen i princip ska tillämpas på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, trots att aktörernas uppgifter, verksamhetsområden, organisationsstorlek och organisationsstruktur avviker från varandra. Det är omöjligt att göra en fullständig analys av de olika överförda offentliga förvaltningsuppgifterna med beaktande av att uppgifterna är så heterogena och å andra sidan att uppgifterna har identifierats i varierande grad till exempel i lagberedningen.

Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått ifrån att god förvaltning vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter tryggas på det sätt som avses i 124 § i grundlagen genom att tillämpa de allmänna förvaltningslagarna. Sålunda borde utgångspunkten även för offentlighetslagens tillämpningsområde vara att den aktuella allmänna förvaltningslagen ska tillämpas på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Ifall det kan identifieras motiverade skäl som talar för avsteg från den allmänna lagstiftningen i fråga om en viss offentlig förvaltningsuppgift, måste det föreskrivas särskilt om saken. För att möjliggöra detta borde det ges en tillräckligt lång övergångstid för ändringen av den allmänna lagen, under vilken speciallagarna vid behov kan kompletteras.

Förutom de ovannämnda juridiska aspekterna kan nuläget även bedömas i praktiskt hänseende. Arbetsgruppen har som stöd för sitt arbete fått respons på den förberedande utredningen om utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde. Den underarbetsgrupp som tillsattes för att stöda huvudarbetsgruppens arbete har dessutom särskilt bedömt nuläget och konsekvenserna om det ändras. En viktig omständighet som talar för att behålla nuläget är att begreppet offentlig förvaltningsuppgift kan tolkas på olika sätt i situationer där den offentliga förvaltnings-

uppgiftens innehåll inte är tillräckligt klart definierat och noggrant avgränsat. Begreppet utövning av offentlig makt har till denna del upplevts som ett tydligare och noggrannare avgränsat kriterium. En utvidgning av tillämpningsområdet har också bedömts medföra en administrativ börda i praktiken. Utifrån den respons som arbetsgruppen fått ta emot kan man överlag anse att det finns grunder för att utvidga offentlighetslagens tillämpningsområde, och många aktörer förhåller sig flexibelt till en utvidgning av tillämpningsområdet vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

#### *Försäkrings- och pensionssektorns särdrag*

Särskilt arbetspensions- och försäkringssektorns aktörer har talat för att behålla nuläget. Arbetspensionssystemets förvaltning är decentraliserad men dessutom sköts vissa funktioner centraliserat av arbetspensionssystemets gemensamma organ, Pensionsskyddscentralen (PSC).

Av arbetspensionsanstalterna är Keva en självständig offentlig rättslig inrättning och därför en sådan myndighet som avses i offentlighetslagen, på vars hela verksamhet offentlighetslagen tillämpas. På de andra arbetspensionsanstalternas och PSC:s verksamhet tillämpas offentlighetslagen endast till den del som de utövar offentlig makt. Exempel på utövning av offentlig makt inom arbetspensionssektorn är till exempel meddelande av pensionsbeslut, betalning av pensioner, PSC:s beslut om att någon omfattas av finsk social trygghet, beslut om obligatorisk försäkring, försäkringsrelaterade uppgifter, indrivning av försäkringsavgifter samt arbetsinkomstbeslut enligt lagen om pension för företagare (1272/2006). En betydande del av de handlingar som hänför sig till utövningen av offentlig makt är sekretessbelagda med stöd av offentlighetslagen eller speciallagstiftning, eftersom de innehåller till exempel hälsouppgifter eller företagshemligheter. Offentlighetslagens bestämmelser om handlingssekretess, tystnadsplikt, utnyttjandeförbud och sekretessbelagda handling samt straffbestämmelser tillämpas i pensionsanstalterna och PSC även på ärenden som gäller verkställande av lagen om pension för arbetstagare (395/2006, ArPL), trots att det inte är fråga om utövning av offentlig makt. Arbetspensionsanstalternas verksamhet övervakas av Finansinspektionen som har tillgång till tillsynsobjektens uppgifter.

Inom försäkringssektorn hänför sig den offentliga förvaltningsuppgiftens huvudinnehåll i fråga om lagstadgade försäkringar till fattandet av beslut om försäkringsersättningar och försäkring. När det gäller lagstadgad försäkringsverksamhet har ersättningsverksamheten, indrivnings- och övervakningsfunktionen samt den avgörande verksamhet som gäller lagstadgad försäkringsskyldighet ansetts vara utövning av offentlig makt och höra till offentlighetslagens tillämpningsområde. Vissa biträdande uppgifter med direkt koppling till beslutsfattande samt förmånsrådgivning återfinns i den offentliga förvaltningsuppgiftens yttercirkel, trots att de inte är förenade med utövning av offentlig makt. Övrig verksamhet stannar framför allt i försäkringsbolag utanför den offentliga förvaltningsuppgiften.

Såväl försäkringssektorn som arbetspensionssektorn berörs av försäkringshemligheten enligt försäkringsbolagslagen (521/2008), som enligt lagens 30 kap. 1 § 1 mom. täcker omständigheter som gäller försäkringsbolagets, dess kunds eller någon annans ekonomiska ställning eller hälsotillstånd eller något som berör andra personliga förhållanden eller en företagshemlighet. Arbetspensionssektorn berörs dessutom av ArPL:s sekretessbestämmelser samt av försäkringshemligheten enligt lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor (946/2021). Aktörer inom dessa sektorer har bedömt att den heltäckande sekretessreglering som berör verksamheten innebär att en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde de facto inte leder till större offentlighet inom pensionssektorn och försäkringssektorn. Utanför sektorn är det svårt att bedöma i vilken mån en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde skulle innebära att

nya handlingar börjar omfattas av offentlighet. Handlingar som hänför sig till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter kan delvis vara samma handlingar som uppkommer i samband med utövning av offentlig makt, och de kan delvis vara sekretessbelagda.

Vid bedömningen av nuläget för försäkringssektorns del har det även varit viktigt att bedöma de eventuella ramvillkor som EU-regleringen ställer för en utvidgning av offentlighetslagen. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bestäms det om fri etableringsrätt för företag i EU (artikel 49 i EUF-fördraget) och om frihet att tillhandahålla tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget). EU:s mål är att skapa en enhetlig försäkringsmarknad genom etableringsfrihet, frihet att tillhandahålla tjänster och harmonisering av bestämmelserna om försäkringsverksamhet. För att uppnå detta har det utfärdats ett stort antal direktiv om försäkringssektorn. Aktörerna inom försäkringssektorn har till denna del betonat att den allmänna utgångspunkten för EU:s reglering är att etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster får inte utan grund begränsas genom nationell reglering, och om offentlighetslagen i stor utsträckning ska tillämpas på utländska bolag kan det eventuellt anses fördröja eller rentav hindra utländska aktörers tillträde till den finländska marknaden. Det har också påpekats till exempel att det i praktiken inte är möjligt att de facto utsträcka offentlighetslagen och tillsynen till förvaltningen av utländska bolag som sköts från utlandet. Dessutom har aktörer inom försäkringssektorn bedömt att med beaktande av de extra kostnader som den föreslagna utvidgningen av offentlighetslagstiftningen medför, de oklara konsekvenserna av ändringen och den avvikande regleringen jämfört med övriga Europa skulle ändringen påverka marknadstillträdet och konkurrensneutraliteten.

Skade-, liv- och återförsäkringsbolags verksamhet berörs av Solvens II-direktivet (2009/138/EG), som i Finland i huvudsak har genomförts genom bestämmelser i försäkringsbolagslagen. Direktivets syfte är att skapa ett system med en enda auktorisation samt att i anslutning därtill harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om effektiv tillsyn av försäkringsbolag, särskilt när det gäller företagets solvens. Harmoniseringen i direktivet gäller bland annat grundandet av bolag och deras solvens samt tillsynen över försäkringsföretagens ekonomi, som är en uppgift för myndigheterna i den medlemsstat som beviljat auktorisation. I övrigt kan den mottagande medlemsstaten förutsätta att dess nationella lagstiftning om lagstadgade försäkringar iaktas till den del som hemmedlemsstatens lagstiftning inte ger motsvarande skydd. När det gäller lagstadgade försäkringar hänvisas det i många artiklar i direktivet uttryckligen till att mottagande medlemsstater kan förutsätta att de nationella bestämmelserna om de aktuella försäkringsslagen ska iaktas, bara de är förenliga med fördragsbestämmelserna om etableringsfrihet och tillhandahållande av tjänster. Ett utländskt bolag ska iaktta mållandets konsument-, marknadsförings- och annan motsvarande tvingande lagstiftning (inkl. nationella specialbestämmelser om lagstadgade försäkringar) som faller under begreppet det allmänna bästa i den mottagande medlemsstaten.

I EU-domstolens rättspraxis finns ingen uttömmande definition av begreppet allmänna bästa. I rättspraxis har det dock fastställts villkor som de nationella bestämmelserna ska uppfylla för att de ska vara godtagbara trots att de kan begränsa eller skada utnyttjandet av friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten (det s.k. Gebhard-testet)<sup>3</sup>. De ska avse ett område som inte harmoniserats, de ska vara av allmänt intresse, de får inte vara diskriminerande, de ska vara objektivt nödvändig och stå i proportion till det eftersträvade målet och det får inte finnas andra bestämmelser i etableringsstaten som redan skyddar det allmänna bästa och som tjänestetillhandahållaren måste följa. Dessa krav är kumulativa så nationella bestämmelser måste uppfylla

---

<sup>3</sup> Dom 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411.

samtliga villkor. Om något av villkoren inte är uppfyllt anses bestämmelsen strida mot gemenskapsrätten.<sup>4</sup>

Villkoren kan i princip anses vara uppfyllda när det gäller utvidgningen av offentlighetslagen, eftersom för det första har handlingsoffentligheten när det gäller lagstadgade försäkringar inte harmoniserats i EU. Offentlighetslagens syfte är att uppnå ett mål som är i allmänt intresse och lagstiftningen diskriminerar inte heller utländska aktörer. Det kan anses nödvändigt att tillämpa offentlighetslagen på den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift, eftersom offentliga förvaltningsuppgifter handlar om uppgifter av myndighetskaraktär som har anförtrots en privat aktör på det sätt som avses i grundlagen. Tillämpningen av offentlighetslagen är också proportionerlig, eftersom lagen inte tillämpas på annan verksamhet hos försäkringsbolag än skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

Beslut om att börja idka lagstadgad skadeförsäkring fattas av respektive försäkringsbolag. Enligt 77 § i lagen om försäkringsdistribution (234/2018) ska Finansinspektionen på sin webbplats publicera och uppdatera uppgifter om de nationella bestämmelser om allmänt intresse som ska iakttas vid försäkringsdistribution i Finland<sup>5</sup> samt ge information om dem på begäran. Det anses redan nu vara av allmänt intresse att offentlighetslagen tillämpas i fråga om lagstadgade försäkringar. Lagen ska följas också när den ändras. Utländska försäkringsbolag i Finland ska även i nuläget uppfylla de villkor av allmänt intresse som medlemsstaten ställer, såsom tillämpning av offentlighetslagen.

Aktörerna inom försäkringssektorn har bedömt att nuläget i fråga om offentlighetslagens tillämpningsområde är tillräckligt. Det finns dock inga entydiga grunder till varför skötseln av den offentliga förvaltningsuppgift som hänför sig till lagstadgad försäkring borde försättas i en annan position än skötseln av andra offentlig förvaltningsuppgifter i en allmän lag.

#### 2.2.2 Sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i

*Verksamheten hos privaträttsliga sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i*

Offentlig förvaltningsverksamhet ankommer traditionellt på offentliga samfund. Offentliga samfund kan förutom traditionell förvaltningsverksamhet bedriva även annan verksamhet. En del av de offentligt samfundens verksamhet bedrivs inom privaträttsliga sammanslutning eller stiftelser som är juridiskt separata från myndigheten. I synnerhet offentliga samfunds affärsverksamhet bedrivs vanligtvis i form av affärsverk eller aktiebolag. Aktiebolag är numera det vanligaste sättet att organisera både statens och kommunernas affärsverksamhet. Offentliga samfund kan bedriva verksamhet även i form av stiftelser och föreningar. I ett aktiebolag kan det offentliga samfundet äga antingen en del av aktiebolagets aktiestock tillsammans med ett annat offentligt samfund eller en privat ägare, eller så kan det äga hela aktiestocken. I detta sammanhang avses med offentliga samfund staten, kommuner, samkommuner och välfärdsråden.

---

<sup>4</sup> Tolkningsmeddelande från Kommissionen - Friheten att tillhandahålla tjänster och det allmänna bästa inom försäkringsbranschen (2000 C 43/03), s. 16-17.

<sup>5</sup> Den senaste uppdateringen av villkoren enligt allmänt intresse för EES-försäkringsbolag har gjorts 14.4.2023. Se mer: [www.finanssivalvonta.fi](http://www.finanssivalvonta.fi)

Ett offentligt samfunds koppling till en privaträttslig aktör kan också basera sig på bestämmande inflytande, som kan uppnås genom en tillräcklig ägarandel. Enligt 5 § 1 mom. i bokföringslagen (1336/1997) anses en bokföringsskyldig ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig eller i ett motsvarande utländskt företag (målföretag), om den bokföringsskyldige 1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal, 2) har rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses i 1 punkten, eller 3) i övrigt har faktiskt bestämmande inflytande i målföretaget. Eftersom bestämmande inflytande också kan uppnås genom ägande, används begreppet bestämmande inflytande i fortsättning för att visa ett offentligt samfunds koppling till en sammanslutning eller en stiftelse.

Offentlighetslagen tillämpas på statliga och kommunala affärsverk. Enligt den gällande lagen omfattar offentlighetslagens tillämpningsområde dock inte sammanslutningar och stiftelser som ägs av staten eller en kommun eller som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i. Offentlighetslagen kan emellertid tillämpas på ovannämnda aktörer med stöd av lagens 4 § 2 mom., enligt vilket lagen gäller även sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. Sammanslutningars och stiftelsers handlingar kan börja omfattas av tillämpningsområdet också genom uppdragsbestämmelserna i lagens 5 § 2 mom. eller så har det kunnat föreskrivas genom specialbestämmelser att offentlighetslagen ska tillämpas till exempel inom en specifik sammanslutning eller sektor.

#### *Statsägda bolag och bestämmelser om dem*

Staten har för närvarande innehav i sammanlagt cirka 70 bolag.<sup>6</sup> Bolagen har mycket olika verksamhet och uppgifter. Staten har innehav i börsbolag, onoterade kommersiellt verksamma bolag och bolag som sköter specialuppgifter. Statens kan inneha en majoritet eller en minoritet av det röstetal som innehavet medför.

Statens bolagsinnehav är indelade enligt följande tre grunder för ägandet: finansiellt intresse, strategiskt intresse eller skötsel av en specialuppgift. Finansiellt intresse innebär att staten som ägare endast eller nästan uteslutande har ett starkt placerarintresse, såsom i Myntverket i Finland. Bolag av strategiskt intresse är förenade med inte bara placerarintresse utan också strategiska intressen, som gör att det är skäl för staten att tills vidare kvarstå som en stark ägare eller på annat sätt säkra de aktuella strategiska intressena. Sådana bolag är till exempel Finavia och Posti Group. I bolag som sköter specialuppgifter har staten som ägare ett specialintresse i anslutning till reglering eller myndighetsuppgifter: bolaget har en av staten fastställd näringspolitisk, samhällspolitisk eller annan politisk uppgift eller någon annan särskild roll. Bolag med specialuppgifter är bland annat Business Finland och Rundradion. Staten har inte ålagts någon särskild bolagiseringsskyldighet i lagstiftningen, så staten bolagiserar verksamhet utifrån en övergripande bedömning, där konkurrensneutralitet är en aspekt.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <https://vnk.fi/sv/statens-agarstyrning/bolagen> (hämtad 25.10.2023).

<sup>7</sup> Rekommendation om principerna för bolagisering (VM/1064/00.00.01/2018): ”Om staten verkar i ett konkurrensläge på marknaden/utövar ekonomisk verksamhet, får verksamheten förutom undantags-situationer som föreskrivs separat i lagen inte förhindra eller snedvrیدا en rättvis och fungerande konkurrens. Därför kan bolagisering av verksamheten vara ett sätt att trygga konkurrensneutraliteten.”

Den rättsliga grunden för de bolag som staten har bestämmande inflytande i varierar. En del av bolagen och deras verksamhet regleras särskilt genom lag. Enligt 92 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om behörigheten och förfarandet när statens delägarrätt utövas i bolag där staten har bestämmande inflytande genom lag. Likaså bestäms genom lag om när riksdagens samtycke krävs för statens förvärv av bestämmande inflytande i bolag eller för avstående från sådant inflytande. Bestämmelser om beslutsfattandet i fråga om innehav i bolag och om ägarstyrningen ingår i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007). Enligt definitionerna i 2 § avses med ägarstyrning utövande av statens rösträtt vid bolagsstämmor samt andra åtgärder genom vilka staten som aktieägare medverkar i bolagens förvaltning och påverkar deras verksamhetsprinciper. Enligt 3 § krävs riksdagens samtycke för beslut om förvärv av bestämmande inflytande eller avstående från bestämmande inflytande. Enligt 4 § har statsrådet åter behörighet när det gäller bland annat aktieinvesteringar, överlåtelse av aktier eller allmänna principer och handlingsdirektiv som gäller statens ägarpolitik och ägarstyrning. Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om öppenhetsskyldigheter för bolag. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering bereds ett nytt principbeslut som styr statens ägarpolitik under 2023. Samtidigt uppdateras karaktären av det intresse som hänför sig till respektive bolag och tidsenligheten i fråga om de nuvarande statsbolagens innehavsgränser. I samband med principbeslutet om ägarpolitiken skapas en bred syn på styrningen av statens ägarpolitik och ett långsiktigt mål för förvaltningen av statens egendom.

Inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har det utarbetats rekommendationer och anvisningar för god förvaltning i bolag (corporate governance), som också följs inom statens ägarstyrning. OECD:s allmänna anvisningar om god förvaltning innehåller rekommendationer i anslutning till bland annat säkerställande av förutsättningarna för en effektiv förvaltningsram, öppen och transparent information samt styrelseansvar.<sup>8</sup> OECD har dessutom utarbetat en rekommendation om riktlinjerna för verksamheten i statsägda bolag.<sup>9</sup> En av rekommendationerna i riktlinjerna gäller uppgifter som statsägda bolag åtminstone borde göra tillgängliga. Sådana uppgifter är till exempel bolagets mål, resultaten av bolagets affärsverksamhet och finansiering, icke-finansiell information, ersättningar till styrelsemedlemmarna, verkställande direktören och ledningsgruppens medlemmar, uppgifter om styrelsemedlemmarna och deras behörighet, urvalsprocessen, vilka roller medlemmarna av ledningen har i ledande uppgifter i andra bolag, transaktioner med närstående samt förutsägbara riskfaktorer och hanteringen av dem. Enligt rekommendationen bör uppgifterna utarbetas och publiceras i enlighet med höga kvalitetsstandarder. I rekommendationen fästs dessutom uppmärksamhet vid revisionens och informationskanalernas funktionsduglighet. I genomföranderapporten om OECD:s rekommendation om statsägda bolag har man ansett att offentliggörandet av uppgifter samt högra ansvarsstandarder kan främja statsbolags verksamhet och effektivitet. Enligt rapporten har även publicering av både finansiella och icke-finansiella uppgifter ansetts som nödvändigt för att statens ägarstyrning ska vara effektiv. I rapporten bedöms att publicering av uppgifterna ger även folkrepresentationen möjlighet att bedöma ägarstyrningens effektivitet, medierna möjlighet att informera om effektiviteten i statsbolagens verksamhet samt hjälper skattebetalarna och allmänheten att få en övergripande bild av statsbolagens verksamhet.<sup>10</sup>

Utifrån offentlighetslagens nuvarande tillämpningsområde tillämpas lagen i princip inte på bolag som ägs av staten eller som staten har bestämmande inflytande i. Bolagens verksamhet bestäms genom bland annat bolagsrättsliga bestämmelser, såsom aktiebolagslagen (624/2006),

---

<sup>8</sup> OECD 2015, G20/OECD Principles of Corporate Governance.

<sup>9</sup> OECD 2015, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

<sup>10</sup> Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners: Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD 2020, s. 11.

bokföringslagen (1336/1997), revisionslagen (1141/2015) eller eventuell speciallagstiftning som gäller bolaget. Bolag som staten har bestämmande inflytande i kan dock sköta offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen, och då ska offentlighetslagen tillämpas på bolagets verksamhet till den del som skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter innebär utövning av offentlig makt, eller om det föreskrivs särskilt att offentlighetslagen ska tillämpas direkt på den offentliga förvaltningsuppgiften.

*Bolag som kommuner och välfärdsområden har bestämmande inflytande i och bestämmelser om dem*

Det finns ungefär 2700 kommunägda intresse- eller dottersammanslutningar, där den offentliga förvaltningen har en betydande ägarandel. Största delen av de kommunägda sammanslutningarna bedriver verksamhet i fastighetsbranschen. Andra vanliga branscher är förvaltning av bostäder och bostadsfastigheter samt el-, gas- och värmeförsörjning och kylaffärsverksamhet. Enligt en utredning som gjordes 2022 fanns det cirka 60 sammanslutningar på området för social- och hälsovårdstjänster.<sup>11</sup> De bolag som kommunerna har bestämmande inflytande i kan allmänt indelas i följande kategorier: bolag som producerar kommunala tjänster, bolag som producerar interna tjänster åt kommunen (in house), bolag som organiserar kommunernas verksamhet med skattemedel samt bolag som verkar på den öppna marknaden. Välfärdsområdena inledde sin verksamhet den 1 januari 2023, så de bolag som välfärdsområdena har bestämmande inflytande i håller först nu på att utforma sin verksamhet. Genom reformen överfördes ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster till välfärdsområdena.

I 7 § i kommunallagen (410/2015) ingår bestämmelser om kommunens uppgifter. Kommunen sköter de uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. I lagen föreskrivs det om uppgifter som ska organiseras i samarbete med andra kommuner (lagstadgat samarbete). Kommunen kan med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse. Kommunerna har dock med stöd av 126 § i kommunallagen bolagiseringsskyldighet, om den sköter uppgifter enligt 7 § i kommunallagen i ett konkurrensläge på marknaden. Då ska den överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Strävan med bolagiseringsskyldigheten har varit att trygga konkurrensneutraliteten, eftersom till exempel verksamhet som bedrivs i affärsverksform är förenad med olika skatteförmåner och konkursskydd skulle kunna snedvrída konkurrensen (RP 32/2013 rd, s. 22).

I 127 § i kommunallagen föreskrivs det om situationer där kommunen inte behöver bolagisera sin verksamhet. Bolagiseringsskyldighet föreligger till exempel inte när verksamheten ska anses vara obetydlig eller kommunen producerar stödtjänster för sina dottersammanslutningar. En kommun eller en samkommun kan också med stöd av 65 § i kommunallagen inrätta kommunala affärsverk för uppgifter som ska skötas enligt företagsekonomiska principer, om inte något annat följer av till exempel bolagiseringsskyldigheten. Offentlighetslagen tillämpas på kommunala affärsverk på grund av lagens tillämpningsområde, eftersom affärsverken hör till de kommunala myndigheterna (se också RP 30/1998 rd, s. 50–51).

Välfärdsområdena sköter enligt 6 § i lagen om välfärdsområden (611/2021) de uppgifter som de ska sköta enligt lag. Dessutom kan ett välfärdsområde inom sitt område åta sig att sköta uppgifter som stöder dess lagstadgade uppgifter. Enligt 2 mom. får ett välfärdsområde inom sitt

---

<sup>11</sup> Utredning om de offentligt ägda bolagens verksamhetsförutsättningar (på finska, med presentationsblad på svenska); [Statsrådets publikationer 2022:54](#), s. 47.

område eller tillsammans med ett annat välfärdsområde också inom detta välfärdsområde bedriva affärsverksamhet med låg risk som stöder genomförandet av de lagstadgade uppgifterna. Även välfärdsområden berörs med stöd av 131 § av bolagiseringskyldighet.

Enligt 6 § 1 mom. i kommunallagen är en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § eller 6 § 2 mom. i bokföringslagen kommunens dottersammanslutning. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern. Vad som i kommunallagen föreskrivs om kommunens dottersammanslutningar tillämpas även på stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande över. Enligt 6 § 2 mom. i kommunallagen omfattar kommunens verksamhet utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. På grund av det som föreskrivs i offentlighetslagen eller kommunallagen tillämpas offentlighetslagen inte direkt på kommunernas dottersammanslutningar.

Enligt kommunallagens 29 §, som gäller kommunikationen, ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, beslut som fattats och beslutens effekter. Kommunen ska informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av besluten. Bestämmelser om välfärdsområdenas kommunikations- och informationsskyldighet finns i 34 § i lagen om välfärdsområden.

Kommunallagen innehåller också vissa bestämmelser som reglerar rätten att få uppgifter. De rättigheter att få uppgifter som föreskrivs separat i kommunallagen fungerar parallellt med offentlighetslagens rättigheter att få uppgifter. Enligt 116 § i kommunallagen ska kommunens dottersammanslutningar och samkommuner lämna kommunstyrelsen sådana uppgifter som behövs för att bedöma kommunkoncernens ekonomiska ställning och beräkna resultatet av dess verksamhet. Enligt 120 a § i kommunallagen ska kommunen också producera information om kommunens verksamhet och ekonomi för användning i styrningen, ledningen och uppföljningen av kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi samt för säkerställande av möjligheterna för kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka.

I 47 § i kommunallagen finns bestämmelser om verksamhet i kommunens dottersammanslutningar och koncerndirektiv. Enligt 47 § 3 mom. i kommunallagen ska koncerndirektivet tillämpas på ägarstyrningen av kommunens dottersammanslutningar och i tillämpliga delar i intresse-sammanslutningar. Enligt 47 § 4 mom. 3 punkten ska det i koncerndirektivet meddelas behövliga bestämmelser åtminstone om informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar. I samband med att kommunallagen stiftades underströk förvaltningsutskottet vikten av en god informationsgång. Utskottet såg det som viktigt att koncerndirektivet meddelar bestämmelser om hur dottersammanslutningarnas rapporteringsskyldighet enligt kommunallagen ska ordnas i praktiken samt om hur de förtroendevaldas rätt att få information ska tryggas (FvUB 55/2014 rd, s. 6). I koncerndirektivet är det således möjligt att meddela bestämmelser om information om koncernsammanslutningars verksamhet som grundar sig på ägarstyrning med hänsyn till kommunens allmänna informationsprinciper samt offentlighets- och sekretessbestämmelserna.

Även inom kommunsektorn används rekommendationer om god förvaltningssed och ledning. Finlands Kommunförbund har 2009 publicerat en anvisning om god förvaltningssed och ledning i kommunkoncernen (corporate governance).<sup>12</sup> Rekommendationen har inte uppdaterats efter att bestämmelserna om bolagiseringsskyldighet togs in i kommunallagen. En del städer har också publicerat egna rekommendationer om god förvaltningssed och ledning eller separata koncerndirektiv (bl.a. Uleåborg, Tammerfors och Helsingfors), som preciserar kommunallagens skyldigheter i fråga om bland annat rätt att få uppgifter och rapportering.

#### *Offentliga samfunds anknutna enheter (In house-aktörer)*

Bolag kan också vara enheter som är anknutna till offentliga samfund, det vill säga så kallade in house-bolag. I upphandlingslagstiftningen avses med anknuten enhet en enhet som är formellt fristående från den upphandlande enheten (t.ex. kommunen eller staten) och självständig med tanke på beslutsfattandet, och som bara i ringa utsträckning bedriver affärsverksamhet med andra än de upphandlande enheter under vars inflytande den står. Dess centrala uppgift ska således vara att betjäna de upphandlande enheter som utövar bestämmande inflytande över den (RP 108/2016 rd, s. 103). I lagen om offentlig upphandling (1397/2016, nedan *upphandlingslagen*) fastställs separat hur stor del av sin verksamhet en enhet kan bedriva tillsammans med andra aktörer, så ur upphandlingslagens synvinkel kan en anknuten enhet också bedriva marginell utsäljning. I praktiken är in house-enheter till exempel statens affärsverk och HAUS Kehittämiskeskus Oy. Kommunerna har flera in house-aktörer och de kan också ägas av flera kommuner tillsammans.<sup>13</sup>

Offentlighetslagen tillämpas på in house-aktörer som verkar som affärsverk, till skillnad från in house-aktörer i bolagsform, trots att även deras huvudsakliga uppgifter är att betjäna den myndighet som utövar bestämmande inflytande. Enligt upphandlingslagen behöver upphandlingar hos anknutna aktörer inte konkurrensutsättas, vilket kan öka behovet av offentlighet i fråga om grunderna för den anknutna enhetens verksamhet. Upphandlingslagen tillämpas inte heller på situationer där en anknuten enhet som är en upphandlande enhet gör en upphandling hos en upphandlande enhet som utövar ett bestämmande inflytande över den eller hos en annan anknuten enhet som samma upphandlande enhet utövar bestämmande inflytande över (in-house sisters-upphandling). Utifrån Konkurrens- och konsumentverkets förfrågan gällande åren 2020–2021 är anknutna enheters samhällsekonomiska betydelse i nuläget mätt med den totala omsättningen cirka 10 miljarder, och över 70 procent av omsättningen utgörs av anknutna enheters försäljning. Enligt ett stickprov utgör de anknutna enheternas utsäljning i genomsnitt fem procent av omsättningen.<sup>14</sup> Sålunda kan den upphandling hos anknutna enheter som inte omfattas av upphandlingslagen utgöra en helhet på flera miljarder. Anknutna enheters verksamhet kan således också ha olika effekter på marknaden<sup>15</sup>. Till den del som de handlingar som gäller upphandlingar hos in house-bolag finns hos myndigheten eller de uppdragsbestämmelser som avses

---

<sup>12</sup> Se närmare: <https://www.kommunforbundet.fi/juridik/kommunerna-bolagen-och-marknaden/bolag/god-forvaltningssed-och-ledning-i-kommunkoncernen>.

<sup>13</sup> I samband med inhämtandet av uppgifter för Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapport erhöles information om 693 anknutna enheter från kommuner och kommunsammanslutningar ([Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022](#), s 17).

<sup>14</sup> Slutrapport från utredningen om anknutna enheters utsäljning: [Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 2/2022](#), s. 38.

<sup>15</sup> Anknutna enheters utsäljning: [Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2021](#).

i 5 § 2 mom. i offentlighetslagen tillämpas på dem, börjar handlingarna omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. I övrigt stannar bolagens verksamhet och grunderna för ordandet av den utanför offentlighetslagens tillämpningsområde.

### *Stiftelser och föreningar*

Offentliga samfund kan bedriva verksamhet även i form av stiftelser och föreningar. Stiftelser kan också verka med offentliga medel. Stiftelser har i princip varken ägare eller andra närstående som stiftelserna bereder personlig ekonomisk fördel. En stiftelse ska ha ett nyttigt ändamål som anges i stadgarna, och stiftelsen ska främja sitt ändamål genom att stödja eller bedriva i stadgarna angiven verksamhet som främjar ändamålet (RP 166/2014 rd, s. 64). Stiftelsers verksamhet påverkas via stiftelsens stadgar och personval till förvaltningsorganen. Självständiga privaträttsliga stiftelsers verksamhet regleras i stiftelselagen (487/2015). Enligt 2 § i stiftelselagen får en stiftelses ändamål inte vara att bedriva affärsverksamhet, fast den enligt 7 § för finansiering av verksamhetsformerna får bedriva sådan affärsverksamhet som har ett omedelbart samband med stiftelsens verksamhetsformer samt annan i stadgarna nämnd affärsverksamhet. Stiftelselagen tillämpas ändå inte på så kallade osjälvständiga stiftelser. I kommunallagen jämföras kommunens dottersammanslutningar med stiftelser som kommunen har bestämmande inflytande i. Sålunda blir kommunallagens skyldigheter som gäller dottersammanslutningar tillämpliga även på kommuners stiftelser.

Stiftelser och föreningar som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i hör inte heller direkt till offentlighetslagens tillämpningsområde. För stiftelsers del är offentligheten i lagstiftningen begränsad endast till myndigheternas lagstadgade rätt att få uppgifter (t.ex. Skatteförvaltningen och Patent- och registerstyrelsen). Även utomstående har möjlighet att få offentliga uppgifter som lämnats till dessa aktörer i enlighet med offentlighetslagen när handlingarna innehåller av myndigheten. Dessutom kan kommunerna i stiftelsernas stadgar ge sig själva rätt att få uppgifter, varigenom uppgifterna i form av handlingar som innehåller av kommunen börjar omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Det kan också föreskrivas om en stiftelses verksamhet genom en separat lag. Detta är fallet i synnerhet när stiftelsen sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Det föreskrivs till exempel om Finlands filmstiftelses verksamhet genom lagen om statlig finansiering för främjande av filmkulturen (1174/2018).

Föreningar får enligt 5 § i föreningslagen (503/1989) endast få idka sådan näring eller förvärvsverksamhet som nämns i stadgarna eller som annars direkt hänför sig till dess syfte eller som ska anses ha ringa ekonomisk betydelse. Städerna kan till exempel vara föreningsmedlemmar, där det ändå inte är fråga om sådana koncernföreningar som avses i kommunallagen, eftersom staden inte har bestämmande inflytande i föreningarna.

### *Bedömning av tillämpningsområdet*

Sammanslutning och stiftelser som ägs av offentliga samfund eller som offentliga samfund har bestämmande inflytande i står formellt utanför myndighetsmaskineriet. Grundlagsutskottet har konsekvent bedömt uppgifter som ges till exempel statsägda bolag genom lag med avseende på 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 17/2021 rd, s. 22). Enligt den gällande offentlighetslagen omfattar lagens tillämpningsområde inte sammanslutningar och stiftelser som ägs av staten, kommunerna eller välfärdsområdena eller som dessa har bestämmande inflytande i.

På ovannämnda aktörer kan offentlighetslagen dock tillämpas delvis med stöd av lagens 4 § 2 mom., enligt vilket lagen också gäller sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift

som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. Även en del bolag som ägs av offentliga samfund eller som offentliga samfund har bestämmande inflytande i tillämpar offentlighetslagen helt eller delvis redan nu med stöd av bestämmelser i speciallagar. Regleringen är dock splittrad, och alla ovannämnda sammanslutningar och stiftelser sköter inte offentliga förvaltningsuppgifter eller så finns det inte nödvändigtvis speciallagstiftning om dem. Behovet av att stifta en separat allmän lag eller ramlag för bolag i offentlig ägo har nyligen utretts, men något behov identifierades inte.<sup>16</sup>

Enligt 5 § 2 mom. i offentlighetslagen avses med myndighetshandling också en handling som innehas av en myndighet och som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Sålunda kan sammanslutningars och stiftelsers handling börja omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde genom till exempel ägarstyrning (se t.ex. högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut 2018:164) eller genom myndighetstillsyn. Dessutom kan handlingar börja omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde i samband med uppdrag enligt lagens 5 § 2 mom. Uppdragsbestämmelserna är av betydelse till exempel vid ordnandet av social- och hälsovårdstjänster som välfärdsområdet ansvarar för och om vilka det föreskrivs i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). Offentlighetslagen tillämpas på privata tjänsteproducenter med stöd av offentlighetslagens bestämmelser om uppdrag. En handlingar offentlighet påverkas inte heller av om myndigheten vid skötseln av sina uppgifter använder köpta tjänster eller om uppgifterna sköts av personer som är anställda hos myndigheten. De handlingar som en privat tjänsteproducent producerar i uppdragsenlig verksamhet är alltså välfärdsområdets handlingar, och hör på den grunden till tillämpningsområdet för offentlighetslagen (RP 241/2020 rd, s. 665). I lagens 19 § 2 mom. föreskrivs dessutom att offentlighetslagens bestämmelser om uppdrag tillämpas även på underentreprenörers handlingar.

EU:s konkurrensrättsliga bestämmelser har i hög grad påverkat bolagiseringen av verksamheter. Av konkurrensrättsliga orsaker ansågs det nödvändigt att överföra de statliga affärsverkens verksamhet till statliga aktiebolag, som grundades i relativt snabb takt. Utvecklingen har varit likadan inom kommunsektorn. Genom bolagiseringen inskränktes dock samtidigt genomförandet av offentlighetsprincipen: såväl kommunala som statliga affärsverk omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde, bolag endast i begränsad utsträckning (se också RP 32/2013 rd, s. 30). Även justitiekanslern i statsrådet har i sin berättelse för år 2021 ansett att med tanke på iakttagandet av offentlighetsprincipen är det problematiskt att de organisationsförändringar som sker inom den offentliga sektorn, exempelvis bolagiseringen av kommuners verksamhet, i praktiken kan leda till avsevärda inskränkningar av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta är särskilt problematiskt när det gäller uppgifter som i ljuset av grundlagen är offentliga förvaltningsuppgifter, men som inte på det sätt som avses i offentlighetslagen innefattar utövning av offentlig makt (B 19/2022 rd, s. 156).

Med tanke på offentlighetslagens tillämpningsområde är det väsentligt att bedöma om det är motiverat med avseende på offentlighetsprincipen enligt grundlagen att uppgifter eller verksamheter som annars sköts av en myndighet kan ställas utanför offentlighetslagens tillämpningsområde om de överförs till en aktör som är organiserad i privaträttslig form.

En kommun kan bolagisera även sådan verksamhet som i sig skulle kunna organiseras även som en del av kommunens egen verksamhet. Enligt 124 § i grundlagen och 9 § 2 mom. i kommunallagen får kommunen dock anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter

---

<sup>16</sup> Utredning om de offentligt ägda bolagens verksamhetsförutsättningar (på finska, med presentationsblad på svenska); [Utredning om de offentligt ägda bolagens verksamhetsförutsättningar](#), s. 60.

endast om det föreskrivs särskilt om det genom lag. Lagstadgade tjänster som hör till kommunernas obligatoriska uppgifter eller frivilliga uppgifter som kommunerna åtagit sig är dock inte alltid offentliga förvaltningsuppgifter, även om de kan innefatta sådana.

Kommunerna har relativt sett mer lagstadgade uppgifter än frivilliga självförvaltade uppgifter. Genomförandet och ordnandet av uppgifterna inbegriper betydande prövningsrätt och handlingsfrihet. De lagstadgade uppgifterna kan hänföra sig till exempelvis genomförandet av uppgifter enligt idrottslagen (390/2015) och kollektivtrafiklagen (869/2009). Till självförvaltade uppgifter kan hänföra sig till exempel ordnande av andra tjänster än basserviceliknande tjänster som är nödvändiga för kommuninvånarna (t.ex. hyresbostäder), uppgifter med anknytning till kommunens livskraft som främjar näringsverksamheten (t.ex. understöd, lån och säkerheter för företag) samt uppgifter som främjar kommunens attraktionskraft (t.ex. fritidsobjekt).<sup>17</sup>

Sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande i har inte motsvarande uppgifter, men deras verksamhet kan även annars ha ett syfte som är av allmänt intresse. Exempelvis i bolag som sköter specialuppgifter har staten ett specialintresse i anslutning till reglering eller myndighetsuppgifter, såsom en av staten fastställd näringspolitisk, samhällspolitisk eller annan politisk uppgift eller någon annan särskild roll, och i bolagsform är grunderna för verksamheten inte offentliga.

Vid bolagisering och i verksamhet som bedrivs av bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande i är det väsentligt att säkerställa att sättet att organisera skötseln av uppgifterna inte försämrar det allmänna förtroendet för den offentliga förvaltningens verksamhet eller möjligheten att bedöma om verksamheten är korrekt. En annan lösning innebär möjlighet att tillgodosedandet av de grundläggande rättigheterna, såsom offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och den allmänna rätten att få uppgifter, blir beroende av sättet att organisera verksamheten i stället för verksamhetens karaktär, till exempel så att samma verksamhet skulle omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde om den bedrivs av en myndighet (inkl. ett affärsverk). Utvecklingstrenden med bolagiseringar borde i princip inte inskränka rätten att få uppgifter, som tryggas i grundlagen. Ett offentligt samfund kan bolagisera till exempel ett byggnadsprojekt som tillgodoser ett allmänt intresse, varvid rätten att få uppgifter enligt offentlighetslagen inte omfattar uppgifter om hur projektet framskrider eller hur verksamheten bedrivs, det vill säga i vidare bemärkelse också hur offentliga medel används för projektet.

När tjänster eller uppgifter som tidigare producerats av myndigheter bolagiseras, försämrar verksamhetens genomskådlighet och således möjligheten att föra offentlig diskussion om verksamheten. Rättigheterna att få uppgifter fungerar också som en förebyggande metod mot till exempel korruption och andra osakliga tillvägagångssätt. Samarbetsnätverket mot korruption har i sitt utkast till en strategi mot korruption också lyft fram vikten av att främja transparens i offentligt ägda bolags verksamhet.<sup>18</sup> En bedömning av utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde när det gäller juridiska personer som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande i har också inkluderats i åtgärderna enligt statsrådets principbeslut om en nationell strategi och ett åtgärdsprogram för bekämpning av korruption.<sup>19</sup> Brister i kommunernas kon-

---

<sup>17</sup> Uppgifterna inom ramen för den kommunala självstyrelsen och omfattningen av dessa (på finska, presentationsblad på svenska); [Finansministeriets publikationer 40/2015](#).

<sup>18</sup> Samarbetsnätverket mot korruptions utkast till en strategi mot korruption (på finska, presentationsblad på svenska); [Justitieministeriets publikationer 2017:14](#).

<sup>19</sup> Statsrådets principbeslut om en nationell strategi och ett åtgärdsprogram för bekämpning av korruption 2021-2023; [Statsrådets publikationer 2021:67](#).

cernövervakning har också identifierats i utredningen om korruptionsbekämpning i kommunalförvaltningen.<sup>20</sup> Ur korruptionsbekämpningens synvinkel har det betraktats som problematiskt att offentlighetslagen inte tillämpas på bolag som ägs av staten eller kommunerna eller som staten eller kommunerna har bestämmande inflytande i. Öppenheten, övervakningen och regleringen i fråga om användningen av offentliga medel i den offentliga förvaltningens verksamhet i bolagsform har i nuläget inte upplevts som tillräcklig i alla avseenden.<sup>21</sup> Eftersom verksamhet också kan bedrivas i form av en stiftelse eller en förening, borde dessa sätt att organisera verksamheten i princip bedömas på motsvarande grunder som verksamhet i bolagsform. Särskilt stiftelsers verksamhet kan vara förenad med betydande användning av offentliga medel.

Verksamhet i sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i kan i vissa fall också påverka det offentliga samfundets ansvar. Till bolag kan hänföra sig inte vara verksamhet som är i allmänt intresse utan också till exempel ekonomiskt ansvar, varigenom verksamheten även är förenad med användning av offentliga medel. Man kan besluta att företag som är förlustbringande eller som drabbats av svårigheter ska kapitaliseras eller stödjas med understöd. Bolag kan vara förknippade även med andra ansvar som kan realiseras till exempel genom miljöskador.<sup>22</sup>

De ministerier som deltar i ägarstyrningen samt de bolag som hörts i underarbetsgruppen eller som yttrat sig om saken 2019 har i princip förhållit sig reservat till en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde till bolag som ägs av offentliga samfund eller som offentliga samfund har bestämmande inflytande i. Nuläget beträffande offentlighetslagen har betraktats som tillräckligt. Å andra sidan framfördes i responsen på den förberedande undersökningen om utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde särskilt för kommunala bolags del exempel på hur bolagisering påverkar genomförandet av offentlighetsprincipen och inskränker den. Bedömningarna av utvidgningen av tillämpningsområdet har dock utgått ifrån en aspekt som klart betonat att bolag som är verksamma på en konkurrensutsatt och öppen marknad borde undantas från regleringen på samma sätt som i nuläget. I en eventuell reglering måste konkurrensneutralitet beaktas, det vill säga offentlig och privat näringsverksamhet måste ha lika och rättvisa verksamhetsförutsättningar på marknaden.

Utifrån den utredning som ligger till grund för bedömningen och som baserar sig på samråd har det inte gått att exakt ange sådana verksamhetsområden för sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i som i synnerhet borde höra till offentlighetslagens tillämpningsområde. En dylik regleringslösning skulle också förutsätta fortlöpande bedömning av tillämpningsområdets ändamålsenlighet eftersom verksamhetsområdena förändras. Verksamheten och grunderna för de sammanslutningar och stiftelser som staten, kommunerna och välfärdsområdena har bestämmande inflytande i är också mycket olika, så det är omöjligt att föreskriva om en noggrant avgränsad verksamhetsbaserad lösning i en allmän förvaltningslag utöver den offentliga förvaltningsuppgiften. Av denna orsak har man i arbetsgruppens betänkande stannat för en mer övergripande regleringslösning för utvidgningen av tillämpningsområdet, där man ändå beaktar det behov av begränsning som klart framkommit i arbetsgruppens arbete så att konkurrensutsatt verksamhet ställs utanför lagens tillämpningsområde.

---

<sup>20</sup> Korruptionsbekämpning i kommunalförvaltningen Mot god förvaltning, (på finska, presentationsblad på svenska); [Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar](#) 2022:9.

<sup>21</sup> Harmaa talous ja hankinnat; [Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys 2019](#), s. 26, 28.

<sup>22</sup> Översikt över statens finansiella åtaganden och risker (på finska, svenskt presentationsblad); [Finansministeriets publikationer 2022:82](#), s. 71.

Utifrån den internationella jämförelse som beskrivs mer ingående i avsnitt 5.2.1 kan det konstateras att i de andra nordiska länderna omfattar offentlighetsprincipen med vissa begränsningar också till bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande i. Begränsningarna har att göra med till exempel det offentliga samfundets procentuella innehav i bolaget, den konkurrensutsatta verksamheten eller så att det gjorts skillnad mellan bolagens ställning i lagstiftningen enligt om det är en kommun eller staten som har bestämmande inflytande. I de andra nordiska länderna regleras offentligheten för verksamheten i bolag som offentliga samfund har bestämmande inflytande i direkt med stöd av en allmän lag. I Estland tillämpas offentlighetslagen på bland annat naturliga monopol samt på föreningar, stiftelser och bolag utan vinstsyfte till den del som de har fått finansiering av offentliga medel för att sköta eller stöda offentliga uppgifter.

Eftersom lagens tillämpningsområde i och med bestämmelserna om bestämmande inflytande i stor utsträckning börjar omfatta även sådana aktörer som inte tidigare har tillämpat offentlighetslagen, eller så har offentlighetslagen tillämpats på en del av den endast i fråga om utövning av offentlig makt, kan det anses motiverat att lagen börjar tillämpas på dessa aktörer först efter en tillräcklig övergångstid från lagens ikraftträdande. En tillräcklig övergångstid gör det också möjligt att vid behov utarbeta speciallagstiftning som avviker från den allmänna förvaltningslagen, om det bedöms motiverat att avvika från offentlighetslagens tillämpningsområde för vissa sammanslutningars och stiftelsers del.

### 2.2.3 Vissa specialfrågor i anslutning till utvidgningen av tillämpningsområdet

#### *Sekretessgrundernas täckning*

I 24 § i offentlighetslagen ingår bestämmelser om sekretessgrunder, som tryggar både allmänt och enskilt intresse. Genom sekretessen skyddas egna intressen för myndigheter och aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och dessutom tredje parters intressen. När det föreslås att offentlighetslagens tillämpningsområde utvidgas till aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt, på grund av annan än ekonomisk verksamhet på en konkurrensutsatt marknad, till sammanslutningar och stiftelser som ägs av ett offentlig samfund eller som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i, blir naturligtvis alla sekretessbestämmelser som ska tillämpas i offentlighetslagen tillämpliga även i denna verksamhet. Nedan beskrivs i korthet sekretessgrunderna och bedöms nuläget i fråga om sekretessgrunderna i förhållande till utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde.

Sekretess för handlingar innebär ett avsteg från offentlighetsprincipen. Sekretessbestämmelser har traditionellt varit den metod som används för att sammanjämka inte bara olika grundläggande rättigheter utan också vissa andra viktiga intressen som hänför sig till information som innehas av myndigheterna med den grundläggande rättigheten till offentlighet. Sekretessgrunderna har i enlighet med huvudregeln formulerats så att deras tillämpningsområde är allmänt och det anges inte vilka myndigheters handlingar som är sekretessbelagda. När lagen stiftades ansågs detta nödvändigt därför att sättet att organisera uppgifterna kan variera avsevärt inom förvaltningen. Neutralitetsprincipen har också varit central vid beredningen av bestämmelserna som definierar sekretess så att en myndighet inte får hamna i en ofördelaktigare ställning än en enskild verksamhetsidkare i ett läge då myndighetens roll kan jämföras med den enskilda verksamhetsidkarens. Sådana situationer uppkommer till exempel när myndigheten agerar i egenkap av avtalspart, förhandlingspart samt rättegångspart (RP 30/1998 rd, s. 35). Dessa intressen tryggs också till vissa delar i bestämmelserna om inträdandet av handlingsoffentlighet.

Med tanke på utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde kan företagshemligheter betraktas som den viktigaste kategorin sekretessbelagda uppgifter. Uppgifter om företagshemligheter omfattas med stöd av 24 § 1 mom. 17 och 20 punkten i offentlighetslagen av absolut sekretess. Företagshemlighet definieras i 2 § i lagen om företagshemligheter (595/2018). Lagen om företagshemligheter innehåller bestämmelser om skyddet för företagshemligheter och tekniska anvisningar i samband med näringsverksamhet. Genom lagen har Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs genomförts. Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om företagshemligheter avses med företagshemlighet information a) som varken som helhet eller i den form dess beståndsdelar ordnats och satts samman är allmänt känd hos eller lättillgänglig för den som normalt handskas med information av det aktuella slaget, b) som på grund av en egenskap som avses i underpunkt a har ekonomiskt värde i näringsverksamhet, och c) som den legitima innehavaren har vidtagit rimliga åtgärder för att skydda.

I offentlighetslagens ovannämnda sekretessbestämmelser föreskrivs det också om sekretess för andra motsvarande omständigheter som har samband med affärsverksamhet. Skyddet för andra motsvarande omständigheter som har samband med affärsverksamhet är något svagare än för företagshemligheter, eftersom sekretessen bestäms utifrån en klausul om skaderekvisit som grundar sig på en offentlighetspresumtion. Det är således inte fråga om uppgifter som med avseende på innehåll och skyddsbehov kan jämföras med en företagshemlighet, utan i första hand uppgifter som det med tanke på företagsverksamheten i allmänhet är motiverat att hemlighålla, även om det inte är fråga om en direkt företagshemlighet. Sekretessen med stöd av offentlighetslagen är i övrigt dock mer omfattande än vad som avses i lagen om företagshemligheter. Med stöd av 17 punkten kan även uppgifter som gäller annan affärsverksamhet hemlighållas, såsom uppgifter som gäller upplåning, skuldskötsel och investeringsvillkor. Sekretessen för dessa uppgifter är dock beroende av om klausulen om skaderekvisit uppfylls.

Sekretessbestämmelser har också kunnat ingå i speciallagstiftning, vars bestämmelser tillämpas parallellt med eller i stället för den allmänna lagen. Exempelvis försäkringsbolag tillämpar försäkringsbolagslagen, vars 30 kap. innehåller bestämmelser om sekretess och rätt att lämna ut uppgifter. Enligt lagens 30 kap. 1 § 1 mom. omfattar försäkringshemligheten sådant som berör försäkringsbolagets, dess kunds eller någon annans ekonomiska ställning eller hälsotillstånd eller sådant som berör andra personliga förhållanden eller en företagshemlighet. Det har kunnat föreskrivas om särskilda sekretessgrunder eller sekretess separat till exempel i samband med bestämmelserna om den offentliga förvaltningsuppgiften. När den gällande lagen bereddes var strävan ändå uttryckligen att så heltäckande som möjligt koncentrera de sekretessgrunder som tillämpas på myndighetsverksamhet, och som också tillämpas i affärsverk. Sålunda bör man i enlighet med riksdagens uttalande i samband med totalreformen av offentlighetslagen i princip iakttäta restriktivitet när det gäller att ta in bestämmelser om sekretess i speciallagstiftning (RSv 303/1998 rd, s. 1, se också GrUU 62/2018 och GrUU 7/2019 rd).

Uppdraget för den arbetsgrupp som berett uppdateringen av offentlighetslagen omfattade inte granskning och bedömning av innehållet i offentlighetslagens sekretessgrunder, det vill säga 24 § i den gällande lagen. När det gäller förslagen om utvidgning av tillämpningsområdet har det i arbetsgruppens arbete ändå framkommit behov av att bedöma de gällande sekretessgrundernas tillräcklighet och täckning, om tillämpningsområdet utvidgas. Arbetsgruppens bedömning är att de gällande sekretessgrunderna i princip räcker till för att skydda olika intressen även om tillämpningsområdet utvidgas. Sekretessgrunderna borde dock bedömas som en helhet och kompletteras, om till exempel responsen på betänkandet visar på motiverade och konkreta brister. Arbetsgruppens har i sitt arbete lyft fram bland annat bedömning av de sekretessgrunder som skyddar säkerhetssynpunkter eller försörjningsberedskap (inkl. kritisk infrastruktur) samt tillräcklig sekretess för uppgifter om export, innovationer, affärsverksamhet och kunder. Denna

bedömning borde göras senast i samband med den övergripande bedömningen av sekretessgrunderna.

I anslutning till utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde har man identifierat ett särskilt behov av att säkerställa att källskyddet enligt 16 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003, nedan *yttrandefrihetslagen*) tryggas. Arbetsgruppen har i samband med beredningen bedömt att de bestämmelser som tryggar källskydd och anonymitet enligt yttrandefrihetslagen i egenskap av specialbestämmelser ska tillämpas i första hand även när Rundradion tillämpar offentlighetslagen.

#### *Förhållande till informationshanteringslagen och arkivlagen*

Informationshanteringslagen och arkivlagen bildar tillsammans med offentlighetslagen en väsentlig del av den informationsrättsliga regleringshelheten. I samband med att informationshanteringslagen stiftades överfördes till den offentlighetslagens centrala bestämmelser om myndigheternas informationshantering och god informationshantering. För närvarande skiljer sig dock offentlighetslagens och informationshanteringslagens tillämpningsområden från varandra. Informationshanteringslagens 4 kap. (informationsssäkerhet) samt 22–24 § (elektronisk överföring av informationsmaterial) och 25–27 § (ärendehantering samt informationshantering i samband med tjänsteproduktion) tillämpas på privatpersoner, privaträttsliga sammanslutningar och sådana offentlighetsrättsliga samfund som inte är myndigheter till den del dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter. På dessa aktörer tillämpas dessutom informationshanteringslagens 4 § (ordnande av informationshanteringen i informationshanteringsenheter) och 28 § (beskrivning i syfte att genomföra handlingsoffentligheten) när de utövar offentlig makt på det sätt som avses i 4 § 2 mom. i offentlighetslagen eller när det föreskrivs särskilt att den lagen ska tillämpas i deras verksamhet. Vid skötseln av förvaltningsuppgifter som innebär utövning av offentlig makt ska dessutom tillämpas lagens 19 § 2 mom. (informationsmaterialens tillgänglighet) samt 24 a § (tillgång till information som uppdateras ofta) och 24 b § (tillgång till värdefulla datamängder), som genomför direktivet om öppna data (Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv (EU) 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (nedan *direktivet om öppna data*)).

Enligt informationshanteringslagens tillämpningsområde tillämpas lagen inte på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i till den del de inte sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller utöver offentlig makt. Informationshanteringslagen har dock centrala beröringspunkter med offentlighetslagen och vissa av dess bestämmelser ger förutsättningar att effektivt tillgodose de rättigheter att få uppgifter som avses i offentlighetslagen. Inverkan på informationsförvaltningslagen och en utvidgning av dess tillämpningsområde av de ändringar som föreslås i offentlighetslagen bör således bedömas ytterligare under den fortsatta beredningen.

Enligt 1 § 1 mom. 6 punkten i arkivlagen gäller den lagen samfund, organ och personer när de utför ett offentligt uppdrag enligt lagar och förordningar eller bestämmelser som meddelats med stöd av dem, till den del det som en följd av uppdraget uppkommer handlingar som avses i offentlighetslagen. Arkivlagens tillämpningsområde har i enlighet med ordalydelsen kopplingar till tillämpningen av offentlighetslagen. Avsikten är att reformera arkivlagen och projektet har pågått samtidigt som arbetet i denna arbetsgrupp.

#### *Tillämpningen av tjänsteansvar på aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter*

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis innebär tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II). Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta både straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Straffbestämmelser om tjänstebrott ingår i 40 kap. i strafflagen (39/1889). Med stöd av 5 punkten i definitionsbestämmelsen i 40 kap. 11 § sträcker sig det straffrättsliga tjänsteansvaret även till utövning av offentlig makt utanför myndighetsorganisationen och sådana förberedande åtgärder för maktutövningen som kan ha väsentligt koppling till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt ovannämnda punkt avses med en person som utövar offentlig makt för det första den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter, samt den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet ska delta i beredningen av sådana beslut genom att göra framställningar eller förslag till beslut, utarbeta utredningar eller planer, ta prover eller utföra inspektioner eller på något annat motsvarande sätt. I lagstiftningen om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter föreskrivs det i princip att tjänsteansvaret ska utsträckas till den aktuella uppgiften i enlighet med grundlagsutskottets tolkningspraxis (se t.ex. GrUU 50/2017 rd, s. 3).

Tjänsteansvaret är fäst i de skyldigheter som ska iakttas i tjänsteutövningen. I samband med tillämpningen av offentlighetslagen ska fattandet av ett myndighetsbeslut om utlämnande av information anses som utövning av offentlig makt, eftersom det är fråga om ett beslut som påverkar rättigheten att få uppgifter enligt grundlagen. Med avseende på offentlighetslagen gäller tjänsteansvaret således särskilt behandling av begäranden om uppgifter. Det straffrättsliga ansvaret sträcker sig även till utövning av offentlig makt utanför Finlands gränser. Enligt 1 kap. 4 § 1 mom. i strafflagen tillämpas finsk lag på brott som nämns i 40 kap. och som har begåtts utanför Finland av en person som avses i 40 kap. 11 § 1, 2, 3 och 5 punkten.

En utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde till sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i innebär överföring av offentliga förvaltningsuppgifter vad beträffar tillämpning av offentlighetslagen. I enlighet med grundlagsutskottets tolkningspraxis förutsätter 124 § i grundlagen att de som handlägger ärenden som offentliga förvaltningsuppgifter handlar under tjänsteansvar, och för detta borde i lagen intas en bestämmelse som visar på tjänsteansvar till den del som aktören sköter en offentlig förvaltningsuppgifter som gäller tillämpning av offentlighetslagen.

#### 2.2.4 Användning av offentliga medel

Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen ska den bedöma den betydelse som användningen av offentliga medel har för att bestämma tillämpningsområdet för offentlighetslagen. Arbetsgruppen har bedömt användningen av offentliga medel för att bestämma tillämpningsområdet som en del av bedömningen av det organisatoriska tillämpningsområdet. Enligt den gällande lagens 3 § syftar de skyldigheter som föreskrivs i lagen till öppenhet i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel. Det allmänna främjar syften som anses vara samhällsrelaterade genom att anvisa medel till dem. Omnämmandet av övervakning av allmänna medel har tagits in i den gällande lagen på grund av betydelsen av deras användning (RP 30/1998 rd, s. 48).

Offentlighetslagen definierar inte i sig begreppet användning av offentliga medel eller bindningen till vem som använder dem, hur de används eller inom vilken process de används. Be-

greppet användning av offentliga medel är således inte exakt och definieras inte närmare i offentlighetslagen i förhållande till lagens syften. Enligt responsen till den underarbetsgrupp som granskat utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde och den förberedande utredning som gjordes 2019 har offentlig upphandling samt statliga stöd och statsunderstöd identifierats som den mest betydelsefulla användningen av offentliga medel med tanke på utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde. I arbetsgruppens arbete har det ändå inte framkommit något särskilt behov av att föreskriva att användningen av offentliga medel ska ensam direkt bestämma offentlighetslagens tillämpningsområde, eftersom en utvidgning av det organisatoriska tillämpningsområdet delvis också utökar offentligheten för offentliga upphandlingar.

Arbetsgruppen har bedömt att det inte finns några särskilda behov av att ändra offentlighetslagens tillämpningsområde när det gäller statliga stöd eller statsunderstöd, eftersom EU- och den nationella lagstiftningens bestämmelser om skyldigheter att lämna och rättigheter att få uppgifter om dem redan i nuläget är omfattande. Genom den ändring som trädde i kraft i början av 2023 fogades till statsunderstödslagen (688/2001) dessutom bestämmelser om en särskild informationsreserv för statsunderstödsverksamheten, med vars hjälp vem som helst kan söka uppgifter om statsunderstöd. Beslut som en myndighet eller en aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift fattar om statligt stöd eller statsunderstöd innebär i princip alltid även utövning av offentlig makt och beredning av beslutet hos myndigheten eller den organisation som sköter den offentliga förvaltningsuppgiften. Vid beredningen av beslut uppkommer således olika handlingar på vilka offentlighetslagen tillämpas redan med stöd av den gällande lagen.

När det gäller offentlig upphandling har det särskilda behovet av offentlighet hänfört sig till att på sammanslutningars och stiftelsernas offentliga upphandlingar ska offentlighetslagen i enlighet med upphandlingslagen tillämpas endast i fråga om partsoffentlighet. Den offentliga upphandlingens totala värde är cirka 44 miljarder euro per år.<sup>23</sup> I de samråd som underarbetsgruppen ordnat har det framkommit att 70 procent av de offentliga upphandlingarna görs inom kommunsektorn och till exempel kommunkoncerners dottersammanslutningar har en betydande inverkan på användningen av offentliga medel. Transparent organiserad upphandlingsverksamhet har ansetts effektivt förebygga bland annat korruption<sup>24</sup>. Den brist på offentlighet i fråga om offentliga upphandlingar som sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i gör i egenskap av upphandlande enheter skulle delvis lösas, om särskilt sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i skulle börja omfattas av lagens tillämpningsområde i fråga om annan än konkurrensutsatt verksamhet. En del av de ovannämnda offentliga upphandlingarna bedöms dock förbli endast partsoffentliga, åtminstone till den del som upphandlingslagen blir tillämplig på grund av finansieringen av verksamheten.

Granskningen av utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde är också starkt förbunden med möjligheterna att bedöma användningen av offentliga medel, trots att de egentliga besluten om beviljande av offentliga medel är myndighetsbeslut och därmed offentliga i enlighet med offentlighetslagen. Verksamheten hos en sammanslutning eller stiftelse som ett offent-

---

<sup>23</sup> Enligt Statskontorets webbplats [tutkihallintoa.fi](https://tutkihallintoa.fi) har det totala värdet av offentlighet upphandlingar varit cirka 42 miljarder euro 2021 och cirka 45 miljarder euro 2022. (hämtad 25.10.2023). Enligt statsrådets utredning var det totala värdet 2020 cirka 45 miljarder euro och 2019 cirka 43 miljarder euro. Offentliga upphandlingar - ekonomiska helhetsvolymen och utnyttjandet av data (på finska, svenskt presentationsblad); [Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:46](#), s. 23.

<sup>24</sup> Korruptionsbekämpning i kommunalförvaltningen Mot god förvaltning (på finska, svenskt presentationsblad); Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:9, s. 51.

lig samfund har bestämmande inflytande i kan också handla om privatisering av offentliga medel utanför den offentliga ekonomin. När ett offentligt samfunds verksamhet bolagiseras betyder det i princip inte bara att verksamheten läggs ut åtminstone i någon mån utan också att offentliga medel överförs utanför myndighetsorganisationen. När verksamheten bedrivs i sammanslutnings- och stiftelseform har det offentliga samfundet i princip en andel av de röster som bolagets aktier medför eller annars bestämmande inflytande, men i sig tillkommer den förmögenhet som hänför sig till bolagets verksamhet och användningen av den självständiga privaträttsliga juridiska personen.

### 2.3 Bestämmelser om myndighetshandlingar

Enligt 9 § i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Med handling avses enligt lagens 5 § 1 mom. utom en framställning i skrift eller bild även ett meddelande som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman och vilket kan uppfattas endast med hjälp av automatisk databehandling eller en ljud- eller bildåtergivningsanordning eller något annat hjälpmedel. Begreppet handling är omfattande. Det täcker såväl traditionella handlingar som elektroniska handlingar och andra handlingar som kan uppfattas endast med hjälpmedel. Offentlighetslagens utgångspunkt är instrumentsneutralitet, så lagringsunderlaget saknar betydelse när man bedömer om det är fråga om en handling som hör till lagens tillämpningsområde. (RP 30/1998 rd, s. 53–54)

Med myndighetshandling avses enligt lagens 5 § 2 mom. en handling som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller av en anställd hos en myndighet eller som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Avgöranden i frågor som ankommer på en myndighet, till exempel domar och beslut, är typiska exempel på handlingar som upprättats av en myndighet. Ansökningar, meddelanden och klagoskrifter är exempel på handlingar som lämnats in till en myndighet för behandling av ett visst ärende. Handlingar som har sänts för kännedom och som hänför sig till myndighetens verksamhetsområde är exempel på handlingar som lämnats in i samband med ett ärende som annars hör till myndighetens verksamhetsområde (RP 30/1998 rd, s. 55). Lagen gäller också handlingar som tillkommit i samband med verklig förvaltningsverksamhet.

I enlighet med offentlighetslagens definition täcker begreppet myndighetshandling med vissa begränsningar också alla handlingar som innehas av en myndighet oberoende av vem som upprättat dem. Detta betyder att handlingar som upprättats av en myndighet och som gäller aktörer som inte omfattas av lagens tillämpningsområde, såsom privatpersoner eller privata företag, handlingar som aktörer inlämnat till eller innehas av en myndighet är myndighetshandlingar på det sätt som avses i lagen. Även handlingar som uppkommit med anledning av köpta tjänster och andra uppdrag omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Enligt lagens 5 § 2 mom. anses en handling ha blivit upprättad av en myndighet även när den har upprättats på uppdrag av myndigheten. En handling anses ha inkommit till en myndighet även när den har inkommit till den som är verksam på uppdrag av myndigheten eller i övrigt för myndighetens räkning, för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag. Handlingar som inkommit med anledning av myndighetens uppdrag är således i lagen avsedda myndighetshandlingar, även om de innehas av den som utför uppdraget.

I lagens 5 § 3 och 4 mom. föreskrivs det om handlingar som inte hör till lagens tillämpningsområde. Enligt 3 mom. betraktas inte som myndighetshandlingar för det första brev och andra handlingar som har sänts till den som är anställd hos en myndighet eller till en förtroendevald

med anledning av något annat uppdrag eller någon annan ställning han innehar. Som myndighetshandlingar betraktas inte heller minnesanteckningar eller sådana utkast som ännu inte har lämnats in för föredragning eller någon annan behandling av ett ärende och som har gjorts av den som är anställd hos en myndighet eller den som är verksam på uppdrag av en myndighet. Offentlighetslagen tillämpas inte heller på handlingar som en myndighet har skaffat för intern utbildning, informationssökning eller annan därmed jämförbar intern användning eller på handlingar som har inkommit till en myndighet med anledning av en uppgift som utförs för en enskilds räkning eller som upprättats för utförande av uppgiften.

I 5 § 4 mom. i offentlighetslagen ingår bestämmelser om så kallade handlingar för internt arbete. Bestämmelserna gäller sådana handlingar i samband med en myndighets interna verksamhet som, med undantag för förpliktelse att iakttä se sekretessbestämmelserna, inte hör till lagens tillämpningsområde. Enligt momentet ska lagen tillämpas på handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar inom en myndighet, endast om handlingarna innehåller sådana uppgifter att de enligt arkivlagstiftningen ska överföras till ett arkiv.

Enligt den respons som arbetsgruppen fått kan bestämmelsen om handlingar för internt arbete i sin nuvarande form tolkas på olika sätt och behöver förtydligas. Bestämmelsen i fråga har dock ansetts nödvändig bland annat för att trygga utbyte av åsikter och andra normala kommunikationsmöjligheter för dem som arbetar hos myndigheter. Med handlingar som har upprättats för internt myndighetssamarbete avses i praktiken kommunikation, meddelanden, promemorior, protokoll och andra sådana handlingar för myndighetsinterna möten eller för intern förvaltning. När man bedömer när det är fråga om en myndighetshandling är det av betydelse om handlingen i enlighet med arkivlagen ska överföras till ett arkiv.

Inom rättspraxis har det framhävts att undantaget i 5 § 4 mom. från offentlighetslagen kan gälla endast med tanke på offentlighetsprincipen sekundära handlingar för intern kommunikation och utbyte av åsikter och vissa andra handlingar av ringa betydelse (se t.ex. HFD 2017:157). Tolkningen av den gällande lagens bestämmelser har ofta lett till ändringssökande, och på denna grund kan man konstatera att bestämmelsernas ordalydelse borde preciseras och uppdateras så att de motsvarar myndigheternas nuvarande praxis och verksamhetsformer. Sättet att bereda ärenden motsvarar i många avseenden inte heller längre den gällande offentlighetslagen och motiveringen till den. Utredningen av omfattande och komplicerade ärenden som kräver samarbete mellan experter på flera olika områden kan förutsätta storskaligt projektliknande arbete, kommunikation och åsiktsutbyte, som med hänsyn till de behandlade ärendenas omfattning och komplexitet består i anteckningar, olika arbetsversioner, preliminära åsikter eller interna promemorior. På grund av att informationsbehandlingen blivit elektronisk och distansarbete allt vanligare bereds även myndighetsbeslut och produceras information i allt högre grad på olika elektroniska plattformar förutom i dokument- och ärendehanteringssystem.

Det är även i fortsättningen nödvändigt att behålla fri kommunikation och fritt åsiktsutbyte mellan tjänstemän för att trygga myndigheternas verksamhet. Detta tryggar även ett högklassigt och mångsidigt beredningsarbete. Eftersom det i praktiken är fråga om utbyte av meddelanden såväl mellan tjänstemän inom en myndighet som med tjänstemän hos andra myndigheter, kunde en annan lösning i fråga om offentligheten för internt arbete i värsta fall försvåra tjänsteutövningen avsevärt, om man inte kan diskutera svåra och komplicerade ärenden med andra som arbetar vid myndigheten till exempel i form av inofficiella kommentarer. Eftersom det myndighetsinterna sättet att arbeta har ändrat form från fysiska diskussioner till elektroniska plattformar, är det nödvändigt att förtydliga bestämmelsens ordalydelse för att trygga möjligheterna till åsiktsutbyte och annan kommunikation mellan dem som arbetar hos myndigheter.

Enligt den respons som arbetsgruppen fått medför också de nya informationsbehandlingssätten och övergången från pappersbaserad informationsbehandling till i första hand elektronisk informationsbehandling behov av att förtydliga bestämmelserna. Arbetsgruppen har bedömt möjligheterna att rikta den rätt att få uppgifter som avses i lagen tydligare till information i stället för handlingar. En myndighet kan utnyttja till exempel olika algoritmiska slutledningsmodeller i sitt beslutsfattande, och deras ställning som myndighetshandling måste förtydligas för att säkerställa öppenhet. Eftersom begreppet myndighetshandling och definitionen av det är av central betydelse för att visa offentlighetsprincipens dimension måste bestämmelserna om myndighetshandlingar förtydligas.

Olika problem med tolkningen av vad som är en myndighetshandling har också framkommit i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandep Praxis. Som exempel kan nämnas riksdagens justitieombudsmans avgörande (EOAK/2017/2021), där man bedömde den rättsliga karaktären och behandlingen av polisens överallkameraupptagningar. I avgörandet ansåg justitieombudsmannen att polisstyrelsens tolkning av den ursprungliga överallkameraupptagningens rättsliga karaktär som en så kallad "icke-handling" är problematisk. Justitieombudsmannen ansåg att högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och huvudregeln om upptagningsoffentlighet som följer av grundlagen talar för att överallkameraupptagningen ska vara en myndighetshandling och att behandlingen av upptagningen i enlighet med detta ska bedömas med lagstadgade förpliktelser.

#### **2.4 Lagens bestämmelser om förfaranden**

I 4 kap. i offentlighetslagen ingår bestämmelser om förfaranden som gäller behandlingen av en begäran om uppgifter och om utlämnande av uppgifter ur en handling. Enligt 13 § 1 mom. ska en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda vilken handling den avser. Myndigheten ska bistå den som begär en handling vid individualiseringen av de handlingar som denne önskar ta del av. Bestämmelsens utgångspunkt är också att den som begär en handling behöver inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs av lagstadgade skäl, såsom för att genomföra partsoffentlighet.

Enligt 14 § 1 mom. ska beslut om att en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen, om inte något annat föreskrivs. Enligt den gällande lagen lämnas en uppgift om innehållet i en handling ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdas ställning och uppgifter annars hör till.

Det hör till en tjänstemans tjänsteplikter att lämna ut offentliga uppgifter. Om någon vägrar att lämna ut begärda uppgifter, ska denne meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på, ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, fråga om den som begärt uppgiften önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen. Enlig huvudregeln i lagen ska en begäran om uppgifter behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit begäran. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, får behandlingstiden för begäran dock förlängas till en månad. Utgångspunkten i den gällande lagen är att man inte får vägra att besvara en begäran om uppgifter ens när begäran orsakar oskälig olägenhet för myndighetsverksamheten.

Riksdagens justitieombudsman har i sin berättelse år 2017 (B 16/2018 rd, s. 24–25) lyft fram de problem som särskilt hänför sig till tillämpningen av offentlighetslagens nuvarande bestämmelser om förfaranden, som det är viktigt att följa för att offentlighetsprincipen ska genomföras i praktiken. I laglighetsövervakningen har man märkt att det fortlöpande förekommer brister i behandlingen av begäranden om uppgifter, till exempel i anslutning till tidsfristerna eller meddelandet av överklagbara beslut. Justitieombudsmannen har i sin berättelse också förslagit att det ska övervägas om offentlighetslagen bör ses över så att det verkligen är möjligt för myndigheterna att följa lagen i alla ärenden som gäller begäran om handlingar, särskilt när det gäller tidsfristerna.

Justitieombudsmannen har senast i sin berättelse år 2022 lyft fram myndigheternas utmaningar med att tillämpa offentlighetslagens bestämmelser. I berättelsens konstateras det att i laglighetskontrollen förekommer ständigt att begäranden om uppgifter enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet behandlas lagstridigt hos olika myndigheter (B 11/2023 rd, s. 122).

Även justitiekanslern i statsrådet har i sin berättelse för år 2021 (B 19/2022 rd, s. 156) konstaterat att till justitiekanslern inkommer årligen åtskilliga klagomål om dröjsmål vid överlämnandet av dokument och information samt om andra försummelser vid behandlingen av informationsbegäranden vid olika myndigheter. I berättelsen för år 2022 har på motsvarande sätt lyfts fram anmärkningar som gällt iakttagandet av offentlighetslagens bestämmelser om förfaranden (B10/2023 rd, s. 128, 157).

De anmärkningar som framkommit i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis talar för ett förtydligande av bestämmelserna om förfaranden. Behovet av att förtydliga bestämmelserna om förfaranden har också framkommit i responsen till arbetsgruppen, där det har ansetts att de komplicerade bestämmelserna om utlämnandet av handlingar leder till tolkningssituationer som kräver mycket resurser. Dessutom har det förekommit utmaningar med bland annat tillräckligt individualiserade begäranden om uppgifter samt tidsfristerna för att besvara begäranden om uppgifter.

Utgångspunkten i offentlighetslagen är att även en arbetskrävande begäran om uppgifter ska behandlas inom de lagstadgade tidsfristerna. Lagen i sin nuvarande form känner dock inte en situation där det är fråga om begäranden vars enda syfte är att orsaka myndigheten skada eller annars oskäligen begäranden om uppgifter som kan ha större negativ inverkan på myndighetens verksamhet. Sådana begäranden om uppgifter kan i extrema fall avsevärt försvåra myndighetens övriga verksamhet. För att säkerställa myndighetens funktionsförmåga borde det i lagen ingå möjlighet att vägra att verkställa en begäran om uppgifter, om den skulle visa sig vara oskäligen ur myndighetens synvinkel. Även Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar känner möjligheten att avslå en begäran om uppgifter om den trots myndighetens bistånd är så vag att det inte är möjligt att identifiera myndighetshandlingen, eller om begäran är uppenbart oskäligen (artikel 5.5 i och ii).

Myndighetens möjlighet att besvara en begäran om uppgifter påverkas också av tidpunkten för begäran. En begäran om utlämnande av en handling kan enligt förarbetena till lagen avse också en sådan handling som inte existerar när begäran framförs men som upprättas till följd av den vanliga myndighetsverksamheten. Enligt lagens 13 § 1 mom. ska en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda vilken handling den avser. Ansvaret för att en begäran individualiseras axlas dock inte enbart av den som begär en handling utan myndigheterna ska med diariet och andra index bistå hen med att individualisera de handlingar som han önskat ta del av (RP 30/1998 rd, s. 70). Å andra sidan har till exempel en begäran om handlingar som gäller en obegränsad tid samt alla

avgöranden med ett visst innehåll betraktats som icke-individualiserad i rättspraxis (HFD 2007-T-2254).

Riksdagens justitieombudsman har i ett avgörande (EAOK 6094/2019) ansett att det utifrån den gällande lagstiftningen eller dess förarbeten eller högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis inte är möjligt att ge en generaliserade tolkning av hur länge innan en handling färdigställs som begäran kan framställas för att den ska kunna anses vara tillräckligt individualiserad. Hanteringen av en enskild förhandsbegäran kan i sin helhet bli mycket arbetskrävande, eftersom varje gång som en enskild handling som berörs av begäran färdigställs, måste man kunna se att det finns en föregripande begäran och tillämpa förfarandet enligt 14 § i offentlighetslagen. Justitieombudsmannen ansåg att det är tvivelaktigt huruvida det över huvud taget var möjligt att åstadkomma ett sådant system hos myndigheterna där till exempel en begäran gällande sådana handlingar som kommer att färdigställas inom flera år eller rentav årtionden alltid skulle kunna genomföras kontinuerligt i enlighet med gällande bestämmelser och utan oskälig arbetsbörda. Den som söker information kan också genom myndigheternas informations- och rådgivningsskyldigheter anvisas att hitta handlingar som eventuellt upprättas i framtiden.

På grund av de anmärkningar som framkommit i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis och responsen i remissvaren är i synnerhet bestämmelserna om förfaranden i lagens 4 kap. förenade med behov av förtydligande på olika nivåer, för att det ska kunna säkerställas att de som begär uppgifter får sina rättigheter när det gäller förfarandena tillgodosedda och å andra sidan att bestämmelserna är sådana att det är praktiskt möjligt för myndigheterna att följa dem.

## **2.5 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen**

Efter att offentlighetslagen stiftades har det inträffat en betydande utveckling i Europeiska unionens bestämmelser om skydd för personuppgifter. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (nedan *EU:s allmänna dataskyddsförordning, den allmänna dataskyddsförordningen eller dataskyddsförordningen*). Enligt artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Enligt skäl 154 i den allmänna dataskyddsförordningens ingress gör förordningen det möjligt att vid tillämpningen av den ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse. Personuppgifter i handlingar som innehas av en myndighet eller ett offentligt organ bör kunna lämnas ut offentligt av denna myndighet eller detta organ, om utlämning stadgas i unionsrätten eller i medlemsstatens nationella rätt som är tillämplig på myndigheten eller det offentliga organet. Denna rätt bör sammanjämka allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn med rätten till skydd av personuppgifter och får därför innehålla föreskrifter om den nödvändiga sammanjämkningen med rätten till skydd av personuppgifter enligt denna förordning. Hänvisningen till offentliga myndigheter och organ bör i detta sammanhang omfatta samtliga myndigheter eller andra organ som omfattas av medlemsstaternas nationella rätt om allmänhetens tillgång till handlingar.

Sammanjämkningen av offentlighet och skydd för personuppgifter har i offentlighetslagen i princip genomförts med hjälp av sekretessbestämmelser, som är den primära metoden att sammanjämka skydd för personuppgifter och offentlighet för myndigheters uppgifter. I 24 § 1 mom. i offentlighetslagen ingår flera sekretessgrunder som är avsedda att skydda privatliv och personuppgifter, och en betydande del av dem är formulerade som ovillkorliga sekretessgrunder. Myndigheterna innehar emellertid också en betydande mängd sådana personuppgifter som inte är sekretessbelagda. Utlämnande av dessa offentliga personuppgifter har med stöd av offentlighetslagen sammanjämkats med dataskyddsbestämmelserna särskilt i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen.

I 16 § 3 mom. i offentlighetslagen föreskrivs det om vissa sätt att lämna ut personuppgifter i myndigheternas personregister, det vill säga i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form. Till de ovannämnda sätten att lämna ut personuppgifter hänför sig en så kallad utlämningsbegränsning, enligt vilken offentliga personuppgifter i en myndighets personregister får lämnas ut endast om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. Enligt 16 § 3 mom. får personuppgifter dock lämnas ut för direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta.

Av 13 § 2 mom. i den gällande lagen följer att när någon begär uppgifter ur en myndighets personregister ska den som framställer begäran, om inte något annat särskilt bestäms, meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas. Det föreslogs inte att bestämmelsen skulle ändras i samband med att den allmänna dataskyddsförordningen trädde i kraft. Grundlagsutskottet ansåg att enligt dess uppfattning fanns det inget omedelbart behov av ändringar i offentlighetslagen trots att dataskyddsförordningen började tillämpas (GrUU 14/2018 rd, s. 15). Utskottet har dock i övrigt särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 8).

I responsen till arbetsgruppen har begreppet personuppgifter som används i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen betraktats som problematiskt och en källa till tolkningsproblem. Bland annat dataombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att begreppet en myndighets personregister inte är klart i lagbestämmelsen. Begreppet personregister har inte längre samma slags motsvarighet i dataskyddsbestämmelserna som före den allmänna dataskyddsförordningens ikraftträdande. I den upphävda personuppgiftslagen avsågs med personregister en datamängd som innehåller personuppgifter och som består av anteckningar som hör samman på grund av sitt användningsändamål, och som helt eller delvis behandlas med automatisk databehandling eller har ordnats som ett kartotek, en förteckning eller på ett annat motsvarande sätt så att information om en bestämd person kan erhållas med lätthet och utan oskäligen kostnader. Bestämmelserna om behandling av personer är inte längre uppbyggda på samma sätt utifrån begreppet register. Offentlighetslagens begrepp personuppgifter blir i dagens läge i någon mån opreciserat.

Begreppet personuppgift i den allmänna dataskyddsförordningen är brett. Enligt artikel 4.1 i förordningen avses med personuppgifter varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (en registrerad). Som identifierbar betraktas en fysisk person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

I respsen till arbetsgruppen bedömdes också utgångspunkten i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen som gör skillnad mellan olika sätt att lämna ut personuppgifter. Å ena sidan är det fråga om att skillnaden mellan framläggande hos myndigheten eller till exempel utlämnande i elektronisk form kan försätta människor i olikvärdig ställning med avseende på genomförandet av offentlighetsprincipen beroende på hur lätt de har att ta sig till myndighetens verksamhetsställe för att granska en handling. Å andra sidan måste man också beakta att i de gällande bestämmelserna har inte möjligheten att göra anteckningar om offentliga personuppgifter som finns införda i informationssystem eller personuppgifter begränsats. Anteckningarnas omfattning är inte begränsad och myndigheten kan i praktiken inte övervaka hur mycket anteckningar som görs. När nya tekniker blivit vanligare har den som begär uppgifter lättare att göra anteckningar om handlingar som lagts fram för påseende. Det har blivit lättare att lagra personuppgifter och foton och verktyg för dessa ändamål finns tillgängliga för alla till skäliga kostnader. Med hjälp av till exempel smarttelefoner är det möjligt att spela in, fotografer och skicka information.

En central utgångspunkt i den allmänna dataskyddsförordningen är att all behandling av personuppgifter ska ha en i artikel 6 i förordningen angiven grund. Undantag från detta utgör bland annat personuppgifter som används för personliga eller journalistiska ändamål. De behandlingsgrunder som anges i den allmänna dataskyddsförordningen avviker från de villkor som möjliggjorde behandling av personuppgifter i den upphävda personuppgiftslagen, och bestämmelserna om den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter har delvis blivit vagare.

Tillämpningen av 16 § 3 mom. i den gällande offentlighetslagen har delvis varit förenad med klarhet beträffande på vilket sätt och hur grundligt en myndighet ska bedöma om en mottagare av personuppgifter enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att lagra och använda de begärda personuppgifterna. Man har bland annat upplevt det som problematiskt att fastställa i hur stor utsträckning myndigheten måste bedöma om det finns en rättlig grund för behandlingen och om den föreligger och vad som å andra sidan är en tillräcklig utredning för att säkerställa att det finns en rättslig grund för behandlingen. I enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen påverkas risken förutom av mängden personuppgifter och behandlingens omfattning även av bland annat uppgifternas och behandlingens art, sammanhang och ändamålen. Utlämnandet av en enskild persons personuppgifter kan beroende på arten ha även allvarliga skadliga konsekvenser för den registrerade.

Den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas inte på behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll. I förordningens ingress preciseras att begränsningen av tillämpningsområdet gäller enbart verksamhet som är helt och hållet privat eller har samband med personens hushåll och därmed saknar koppling till yrkes- eller affärsmässig verksamhet. Som exempel på detta så kallade hushållsundantag nämns i förordningens ingress korrespondens och innehav av adresser, aktivitet i sociala nätverk och internetverksamhet i samband med sådan verksamhet av privat natur eller som har samband med personens hushåll.

Vilken slags behandling av personuppgifter som omfattas av hushållsundantagets tillämpningsområde kan dock vara beroende av tolkning (t.ex. domen 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596). I en digital miljö är det lätt att sammanställa personuppgifter och då ändras också ändamålet med personuppgifterna lätt. Laglighetsövervakarna har i sin praxis ansett att för att offentlighetsprincipen ska genomföras på korrekt sätt får man fråga efter ändamålet och ytterligare upplysningar endast om det finns faktiskt orsak att misstänka att det gäller något annat än behandling av personuppgifter för personliga syften och ändamålet inte framgår av begäran om uppgifter (EOAK/1473/2016). Digitaliseringen har emellertid förändrat omvärlden så att privatpersoner kan i praktiken göra personuppgifter som de fått med stöd av offentlighetslagen tillgängliga för en obegränsad grupp mottagare. Då omfattas de ändamål som uppgifterna

används för senare inte nödvändigtvis av det så kallade hushållsundantaget. Å andra sidan är det i praktiken omöjligt för myndigheten att försäkra sig om hur personuppgifter som fått med stöd av hushållsundantaget används vidare, och offentlighetslagen anger inte heller annars några ramvillkor som följer av annan lagstiftning för behandlingen och användningen av uppgifter som fått med stöd av offentlighetslagen. I sista hand föreskrivs det i strafflagen om bland annat dataskyddsbrott och kriminalisering av till exempel spridande av information som kränker privatlivet.

I lagens 16 § 3 mom. föreskrivs det om utlämnande av personuppgifter för direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar. Enligt bestämmelsen får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta. Utlämnande av personuppgifter för direktmarknadsföring är i lagen bundet till den registrerades samtycke, vilket på grund av de ändrade rättsläget gör det oklart om med samtycke avses uttryckligen samtycke enligt artiklarna 6 och 7 i den allmänna dataskyddsförordningen. De potentiella marknadsföringssätten har också förändrats genom digitaliseringen av omvärlden och personuppgifter spelar en allt större betydelse för marknadsföringen. Bestämmelserna bör således bedömas med avseende på även annat än de syften som hänför sig till traditionell direktmarknadsföring.

De nuvarande cirkelbestämmelserna, där dataskyddslagen och offentlighetslagen hänvisar till varandra utan närmare specificering, har också betraktats som oklar (bl.a. EOA 1473/2016). Enligt justitiekanslern i statsrådets berättelse för år 2021 har myndigheterna i sitt arbete i praktiken svårigheter att tolka och förstå förhållandet mellan offentlighetslagen och dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (B 19/2022 rd, s. 156).

Utöver 16 § 3 mom. i offentlighetslagen bestäms skyddet för personuppgifter också av offentlighetslagens bestämmelser om delvis offentlighet. Enligt 10 § i offentlighetslagen får uppgifter om en sekretessbelagd myndighetshandling eller om dess innehåll lämnas ut endast om så särskilt föreskrivs i den lagen. När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte röjs. I förarbetena till paragrafen anses att detta förutsätter att den sekretessbelagda delen tydligt kan avskiljas från den offentliga delen och att handlingens innehåll även efter att de sekretessbelagda delarna har dolts kan uppfattas korrekt. En kopia av en handling som är sekretessbelagd för skyddande av den personliga integriteten kan alltså lämnas ut när partens namn och de övriga identifikationsuppgifterna har avlägsnats eller ersatts med symboler (RP 30/1998 rd, s. 65).

När det gäller sekretessbelagda eller delvis offentliga handlingar bestäms offentligheten för uppgifter med anknytning till handlingarna i en myndighets ärenderegister dock på samma sätt som offentligheten för andra myndighetshandlingar. Även om ärendet är förenat med sekretessbelagda handlingar, är uppgifterna i ärenderegistret offentliga. Detta innebär möjlighet att genom att sammanställa uppgifter i ärenderegistret med uppgifter i handlingarna avslöjas sekretessbelagd information, om sekretessen genomförs genom att avlägsna eller dölja identifikationsuppgifterna. Därför vore det nödvändigt att föreskriva uttryckligen i lagen om sätten att genomföra sekretess och hur genomförandesättet påverkar utlämnandet av uppgifter ur ärenderegister. Det är inte enbart fråga om information ska hemlighållas på grund av skyddet för privatlivet, utan även skyddet för företagshemligheter kan genomföras så att de uppgifter som behövs för att identifiera en fysisk eller juridisk person och som kan sammanställas med uppgifter i ärenderegistret avlägsnas eller döljs i handlingen.

Av 16 § 3 mom. i den gällande lagen följer att det ska föreskrivas särskilt om utlämnande av uppgifter i en myndighets personregister i det allmänna datanätet. Utgångspunkten kan även i fortsättningen anses motiverad med hänsyn till grundlagsutskottets praxis rörande saken (GrUU

17/2021 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 32/2008 rd) och de förhöjda riskerna i anslutning till behandlingen av uppgifter när de läggs ut i det allmänna datanätet. Offentlighetslagen påför också myndigheterna vissa skyldigheter att främja öppenhet. För att främja en öppen verksamhet är det även i fortsättningen viktigt att en myndighet kan till exempel publicera sin avgörandepraxis på sin webbplats i den utsträckning som är motiverad med tanke på främjandet av öppenhet i myndighetens verksamhet.

## 2.6 Förutsättningar för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

I 10 och 26 § i offentlighetslagen ingår allmänna regler om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. En myndighet kan lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd myndighetshandling om det i lag särskilt har tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter eller när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Enligt lagens förarbeten är formen för samtycke fri, men ett samtycke ska dock vara uttryckligt, vilket i praktiken kan förutsätta ett skriftligt förfarande (RP 30/1998 rd, s. 102). I 11 § i den gällande lagen föreskrivs det om rätt för den som part i ett ärende att ta del av sådan sekretessbelagd information som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet. Rätten att få uppgifter kan dock begränsas i de fall som anges i paragrafen, till exempel när det är fråga om bevismaterial, utsokningshandlingar, sekretessbelagda kontaktuppgifter för den som gjort en polisanmälan eller beredningsmaterial.

En myndighet får dessutom i vissa situationer som anges i offentlighetslagen trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som gäller någon annans ekonomiska ställning eller företags-hemlighet eller klientförhållande hos hälso- och sjukvården eller socialvården eller beviljade förmåner eller sådana omständigheter som avses i 24 § 1 mom. 32 punkten och som gäller någons privatliv eller en motsvarande omständighet som enligt någon annan lag ska vara sekretessbelagd, om uppgiften behövs för att en enskild eller någon annan myndighet ska kunna uppfylla en i lag föreskriven upplysningsplikt, eller för att en ersättning eller något annat yrkande som ska handhas av den myndighet som lämnar ut uppgiften ska kunna genomföras. Enligt 26 § 3 mom. i offentlighetslagen får en myndighet lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling för handräckning som myndigheten lämnar samt för något annat uppdrag som myndigheten givit eller någon uppgift som i övrigt handhas för myndighetens räkning om detta är nödvändigt för att uppdraget eller uppgiften ska kunna skötas. Sekretessbelagda uppgifter kan dock lämnas ut för skötseln av dessa uppdrag eller uppgifter även när det uppenbarligen inte är ändamålsenligt att stryka de sekretessbelagda uppgifterna på grund av deras stora antal eller någon annan jämförbar orsak. Myndigheten ska på förhand försäkra sig om att uppgifterna kommer att hemlighållas och skyddas på behörigt sätt.

Det ska i princip alltid föreskrivas separat om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. Enligt 29 § i den gällande lagen kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om det har föreskrivits uttryckligen om saken, på grund av samtycke eller om de behövs vid behandlingen av ett ärende som anges i lagen eller för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag ska kunna utföras. En myndighet kan till en annan myndighet också lämna ut sekretessbelagd adress- eller annan kontaktinformation. Offentlighetslagen innehåller också separata bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för till exempel vetenskaplig forskning samt till utländska myndigheter och internationella organ i vissa fall.

Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ingår såväl i den gällande offentlighetslagen som i flertalet speciallagar. Strävan är att trygga lagliga och godtagbara behov av att utlämna sekretessbelagda uppgifter genom tillbörliga bestämmelser. Offentlighetslagen gör det ändå inte möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur myndighetshandlingar i sådana

enskilda fall där utlämnande av sekretessbelagda uppgifter skulle vara nödvändigt på grund av ett synnerligt viktigt allmänintresse, ifall det inte föreskrivs särskilt om utlämnandet av uppgifter. Sålunda har det för offentlighetslagens del identifierats behov av flexibilitet i sekretessen i vissa enskilda fall. Behovet av en bestämmelse som medger flexibilitet i utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter hänför sig till både utlämnandet av uppgifter mellan myndigheter och till uppgifter som lämnas till andra mottagare. Behov av allmän offentlighet för sekretessbelagda uppgifter kan hänföra sig till exempelvis förhindrade av uppkomsten av omfattande miljöskador eller skador på människor.

I 11 § i offentlighetslagen ingår heltäckande bestämmelser om begränsning av partsoffentligheten. En parts rätt att ta del av en handling gäller till exempel enligt 1 mom. 8 punkten inte när det är fråga om en sekretessbelagd adress-, telefon- och annan motsvarande kontaktinformation som hänför sig till ett vittne eller till en målsägande, till en part eller till någon som har gjort polisanmälan, en anmälan som avses i 25 § i barnskyddslagen (417/2007) eller någon annan därmed jämförbar anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för vittnet, målsäganden eller parten eller för den som gjort anmälan. I punkten nämns dock inte att anmälares identitet ska hemlighållas. Särskilt i Europeiska unionens lagstiftning har det kommit allt mer olika bestämmelser som förutsätter skydd för anmälaren och som i vissa situationer kan anses förutsätta att även anmälares identitet hemlighålls från en part. Genom att i den allmänna lagen ta in en bestämmelse som möjliggör skydd av anmälares identitet och som gäller även en part, skulle situationer som gäller skydd för anmälaren kunna täckas bättre och entydigare än genom tolkningen av de nuvarande bestämmelserna om begränsning av partsoffentligheten.

## **2.7 Iakttagande av offentlighetsprincipen samt påföljder**

I 35 § i offentlighetslagen ingår en informativ bestämmelse om strafflagens straffbestämmelser. Förutom de allmänna bestämmelserna om tjänstebrott föreskrivs i strafflagen dessutom om straff för brott mot skyldigheten att iakttä handlingssekretess samt mot tystnadsplikt och förbudet att utnyttja. Bestämmelser om handlingssekretess samt tystnadsplikt och förbudet att utnyttja finns för tjänstemäns del i 40 kap. i strafflagen och för andras del i 38 kap. i strafflagen. Bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen tillämpas enligt definitionsbestämmelsen i det kapitlet också på bland annat personer som sköter förtroendeuppdrag och personer som utövar offentlig makt.

I offentlighetslagen föreskrivs det allmänt om de skyldigheter som ska iakttas vid tjänsteutövning, av vilka den viktigaste är skyldigheten att enligt lag lämna ut offentliga uppgifter på begäran. Sålunda kan underlåtenhet att lämna ut uppgifter leda till straffbarhet i enlighet med rekvisitet för brott mot tjänsteplikt enligt 40 kap. 9 § i strafflagen. Det är också möjligt att andra brottsrekvisit i 40 kap. i strafflagen kan föreligga i vissa situationer med anknytning till offentlighetslagens tillämpning.

I responsen till arbetsgruppen har i synnerhet aktörer i mediebranschen ansett att påföljderna för underlåtenhet att lämna ut offentliga uppgifter borde vara tydligare. Brott mot offentlighetslagen viktigaste skyldigheter kan i nuläget leda till straffrättsliga påföljder. Vid bedömningen av behovet av straffbestämmelser måste man beakta bland annat principen om ultima ratio, enligt vilken straffrättsliga påföljder ska användas först som sista alternativ. Eftersom strafflagen redan nu innehåller bestämmelser om straff för de mest centrala gärningarna som innebär försummelse att iakttä offentlighetslagen och offentlighetsprincipen, är det inte möjligt att med hjälp av strafflagen i större utsträckning än nu säkerställa att offentlighetslagen ska iakttas.

I stället för att utveckla påföljdsbestämmelserna bedömde arbetsgruppen alternativa sätt att säkerställa att offentlighetsprincipen genomförs och offentlighetslagen tillämpas korrekt. Arbetsgruppen behandlade ett förslag där varje myndighet skulle vara förpliktad att bland sina anställda utse en sakkunnig med uppgift att ge myndighetens anställda råd om offentlighetslagens tillämpning samt främja genomförandet av offentlighetsprincipen. Skyldighet att utse en särskild sakkunnig som stöd för tillämpningen av en allmän förvaltningslag ansågs dock avvika från de grundläggande utgångspunkterna för tillämpningen av allmänna lagar. I laglighetsövervakningspraxis har dessutom påpekats att det hör till varje tjänstemans tjänsteplikter att känna till offentlighetslagen och iakttä offentlighetsprincipen (OKV/917/1/2013, OKV/962/1/2013, OKV/1034/1/2013 och OKV/938/1/2013). Av informationsförvaltningslagen följer dessutom redan nu skyldighet för informationshanteringsenhetens ledning att ombesörja att det vid enheten erbjuds utbildning varmed det säkerställs att de anställda är tillräckligt förtrogna med gällande författningar om offentlighet och sekretess samt att det finns uppdaterade anvisningar om informationsrättigheter.

### **3 Målsättning**

Förslagets syfte är att säkerställa att offentlighetsprincipen genomförs på behörigt sätt med hänsyn till de nya förvaltningsstrukturerna och den utveckling som inträffat i regleringsomvärlden. Målet är en tydligare och mer fungerande lagstiftning som främjar öppenheten i samhället och motsvarar kraven i dagens samhälle.

### **4 Förslagen och deras konsekvenser**

#### **4.1 De viktigaste förslagen**

Strävan med propositionen är att åstadkomma en tydligare och modernare regleringshelhet än den gällande lagen som främjar genomförandet av offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och som samtidigt tar hänsyn till de förändringar som inträffat i databehandlingen.

I propositionen föreslås det att offentlighetslagens tillämpningsområde utvidgas. Enligt förslaget ska lagen för det första tillämpas på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i helhet i stället för att tillämpningsområdet bestäms utifrån utövningen av offentlig makt. Dessutom föreslås det att lagen ska tillämpas på sammanslutningar och stiftelser som ett offentlig samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del som de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Lagens 5 kap. ska dock inte tillämpas på ovannämnda sammanslutningar och stiftelser.

Det föreslås att begreppet myndighetshandling förtydligas på grund av tolkningsproblemen med den gällande lagen samt att det moderniseras så att det börjar motsvara modern databehandling. I bestämmelserna som definierar myndighetshandling slopas definitionens samband med arkivlagstiftningen. Det föreslås att rätten att få uppgifter tydligare ska gälla uppgifter som innehas av myndigheterna, även om de uppgifter som rätten gäller även i fortsättningen ska ingå i en myndighetshandling.

Det föreslås att även bestämmelserna om förfaranden vid behandlingen av begäranden om uppgifter ska förtydligas. I synnerhet förtydligas bestämmelserna om på vilket sätt och inom vilken tidsfrist begäranden om uppgifter som riktas till myndigheter ska behandlas samt på vilka villkor och i vilken form uppgifter i en handling får lämnas ut.

I propositionen föreslås också en ny bestämmelse med stöd av vilken en myndighet kan vägra att lämna ut uppgifter, om verkställande av begäran om uppgifter skulle förutsätta uppenbart oskäliga åtgärder med beaktande av lagens syfte.

I propositionen föreslås dessutom nya bestämmelser om förfaranden, som kan trygga sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen möjliggör. Utlämnandet av offentliga personuppgifter är även i fortsättningen förenat med begränsningar, men deras innehåll ändras. En myndighet ska i fortsättningen av orsaker som särskilt nämns i lagen, såsom personuppgifternas art, kunna begära att den som begär uppgifterna ska meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas och andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om mottagaren har rätt att behandla uppgifterna enligt lagstiftningen om skydd för personuppgifter. Personuppgifter ska inte få lämnas ut om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla dem enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Till skillnad från den gällande lagen gör propositionen det möjligt att låta bli att lämna ut även identifikationsuppgifter i ett ärenderegister i vissa situationer. Enligt propositionen får en uppgift som är införd i ett ärenderegister inte lämnas ut, om det är uppenbart att en uppgift som är införd i ett ärenderegister och som behövs för att identifiera en part eller någon annan som har del i saken tillsammans med uppgifter i en annan myndighetshandling skulle röja en i bestämmelsen definierad sekretessbelagd uppgift.

Det föreslås större flexibilitet i bestämmelserna om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter så att en myndighet i enskilda fall kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet eller allmänheten på grund av ett synnerligen viktigt allmänintresse, om de förutsättningar som avses i bestämmelsen föreligger. I bestämmelsen om partsoffentlighet föreslås en ny grund som begränsar partsoffentligheten och som gäller identiteten på den som gör en ansökan som förutsätter myndighetsåtgärder.

## **4.2 De huvudsakliga konsekvenserna**

De föreslagna ändringarna i den allmänna förvaltningslag som bestämmer offentligheten i myndigheternas verksamhet har centrala konsekvenser för ett rättvist genomförande av offentlighetsprincipen, som är en tryggad grundläggande rättighet. Dessutom har de föreslagna ändringar centrala konsekvenser för skyddet för privatlivet och personuppgifter, som är en tryggad grundläggande rättighet. Konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna framgår till centrala delar av avsnitt 10 i betänkandet. Bedömningarna av de huvudsakliga konsekvenserna i betänkandet är preliminära och kompletteras utifrån responsen på betänkandet.

### **4.2.1 Utvidgning av lagens tillämpningsområde**

#### **4.2.1.1 Konsekvenser för företagen**

Medlemmarna i den underarbetsgrupp och huvudarbetsgrupp som bereder uppdateringen av offentlighetslagen har under arbetet lämnat synpunkter till stöd för utarbetandet av konsekvensbedömningen vilka utgår från den egna organisationen eller det specialområde som de representerar eller de bolag som ägarstyrs av det ministerium som de representerar.

#### *Offentliga förvaltningsuppgifter*

Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till exempelvis verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179). Det är omöjligt att göra en fullständig granskning av regleringens inverkan på olika offentliga förvaltningsuppgifter med beaktande av bland annat att uppgifterna är heterogena och de organisationer som sköter uppgifterna olika. Konsekvenserna kan också vara olika beroende på till exempel organisationens storlek.

Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde sköts offentliga förvaltningsuppgifter av bland annat jaktvårdsföreningar, renbeteslag och foderkontrollanter. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sköts offentliga förvaltningsuppgifter av bland annat privata aktörer som ordnar utbildning. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde är offentliga förvaltningsuppgifter till exempel sjöräddningsverksamheten, granskningen av pass samt ID-korts kvalitet och korrekta innehåll samt leveransen av pass och ID-kort samt delvis den privata säkerhetsbranschen. Av dessa är i synnerhet den senare dock i första hand verklig förvaltningsverksamhet, i samband med vilken det inte uppkommer handlingar i någon större utsträckning. Inom miljöministeriets förvaltningsområde har som offentliga förvaltningsuppgifter betraktats till exempel valet av boende i statsstödda hyres- och boenderättsbostäder, avfallshanteringsuppgifterna och insamlingen av miljöinformation enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004). Offentliga förvaltningsuppgifter sköts också inom försäkrings- och pensionssektorn, såsom verkställigheten av olika skadeförsäkrings- och arbetspensionslagar och beslut om ersättningar enligt dem. Även lagstadgade social- och hälsovårdstjänster är offentliga förvaltningsuppgifter (se också RP 241/2020 rd, s. 1113-1114).

Bedömningen av de konkreta konsekvenserna av utvidgningen av tillämpningsområdet för privata aktörer försvåras i någon mån av de tolkningsproblem som hänför sig till begreppet allmän förvaltningsuppgift. I vissa situationer kan det vara utmanande att exakt fastställa till vilken del en verksamhet utgör en sådan del av skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift som skulle börja omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde när det utvidgas. Tolkningsproblem hänför sig särskilt till uppgifter där offentlig makt inte utövas. En offentlig förvaltningsuppgift överförs dock alltid genom lag eller med stöd av lag, så i princip borde det framgå av bestämmelserna om överföring av uppgiften och deras förarbeten till vilken del det handlar om skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift i den föreskrivna uppgiften. Exempelvis enligt trafikförsäkringslagens (460/2016) förarbeten (RP 123/2015 rd, s. 8) har verkställande av trafikförsäkring av hävd ansetts utgöra en offentlig förvaltningsuppgift. Olika uppgifters karaktär av offentlig förvaltningsuppgift har också bedömts i flera avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna samt i grundlagsutskottets utlåtanden. Även domstolarna har bedömt vissa uppgifters karaktär av offentlig förvaltningsuppgift.

Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär inte någon väsentlig förändring jämfört med nuläget för alla som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Så är fallet särskilt om den offentliga förvaltningsuppgiften i huvudsak eller helt och hållet innebär utövning av offentlig makt eller aktören redan i nuläget tillämpar offentlighetslagen på skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften i dess helhet med stöd av speciallagstiftning. I vilken utsträckning en verksamhet innebär skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift eller utövning av offentlig makt varierar enligt aktör eller handling.

Offentliga förvaltningsuppgifter kan delvis vara uppgifter som innebär att bistå myndigheter, och då är det fråga om att till exempel anlita olika experter som hjälper myndigheterna. I propositionen föreslås till denna del bestämmelser som beaktar särdragen hos biträdande offentliga

förvaltningsuppgifter. I bestämmelserna om begäran om uppgifter föreslås i fråga om avgörandebefogenheterna att begäran om uppgifter ska avgöras av den myndighet som biträds när det klart är fråga om offentliga förvaltningsuppgifter för att biträda myndigheten.

Utvidgningen av tillämpningsområdet i dess helhet till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter kan medföra att den administrativa bördan i någon mån ökar för privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, men den är ändå beroende av hur många begäranden om uppgifter enligt lagen som i praktiken framställs till respektive aktör. Den administrativa bördan av utvidgningen av tillämpningsområdet har bedömts mer ingående nedan som en del av bedömningen av andra ekonomiska konsekvenser.

#### *Sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i*

När det gäller konsekvenserna för företag har i responsen på den förberedande utredningen om utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde och senare i underarbetsgruppens bedömningsarbete särskilt framhävts konsekvenserna av tillämpningsområdets utvidgning för konkurrensställningen för aktörer som offentliga samfund har bestämmande inflytande i. Eftersom ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden enligt förslaget inte ska börja omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde, bedöms regleringen inte påverka konkurrensneutraliteten, dvs. rättvisa förutsättningar för offentliga samfund och den privata sektorn att bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Konsekvenserna av lagens tillämpning för sammanslutningars och stiftelsers verksamhet och konkurrensneutraliteten måste emellertid följas. Det är också möjligt att kostnaderna för den administrativa bördan till följd av tillämpningen av offentlighetslagen kan kumuleras i och med höjda priserna på tjänster och produkter. Dessutom har man bedömt att tillämpningen av offentlighetslagen även i övrigt kan skada bolagens möjlighet att bedriva affärsverksamhet till exempel genom att påverka deras attraktionskraft som avtalspartner. Konsekvenserna kan vara olika beroende på till exempel organisationens storlek.

#### 4.2.1.2 Övriga ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenser som hänför sig till tillämpningsområdet utvidgning är beroende av särskilt antalet begäranden om uppgifter enligt lagen som organisationerna får. De kostnader och ekonomiska konsekvenser som hänför sig till uppfyllandet av begäranden om uppgifter är också beroende av om en aktör som börjar omfattas av tillämpningsområdet redan använder effektiva och ändamålsenliga dokumenthanteringssystem. En del av de privata aktörer som omfattas av den gällande lagens tillämpningsområde har inte skapat någon separat dokumenthantering för tillämpningen av offentlighetslagen eller annars differentierat sina funktioner enligt vilken verksamhet som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Det är möjligt att begäranden åtminstone när ändringen träder i kraft avser handlingar som inte omfattas av lagens tillämpning. Å andra sidan kan privata aktörer även i nuläget få begäranden om handlingar som hänför sig till annat än utövning av offentlig makt och som de kan vägra att tillmötesgå på den grunden.

De ekonomiska konsekvenserna är också beroende av i vilken mån en aktör som berörs av utvidgningen av tillämpningsområdet har erfarenhet av att tillämpa lagen. Till den del som tillämpningsområdet börjar omfatta sådana aktörer som för närvarande inte tillämpar offentlighetslagen leder tillämpningen av lagen till behov av att utbilda personalen och eventuellt utarbeta anvisningar som stöd för tillämpningen. De personresurser som behövs för att behandla begäranden kan variera avsevärt beroende på aktör. I underarbetsgruppen har man bedömt att behandlingen av en enskild begäran kan förutsätta åtminstone en dags sakkunnigarbete, som

kan avspeglas i aktörernas resursbehov. Å andra sidan är begärandena om uppgifter olika och bara en del förutsätter mer utredning.

I princip kan man anta att anpassningen till de ändringar som följer av utvidgningen av tillämpningsområdet är övergående, även om enskilda begäranden om uppgifter även i framtiden kan sysselsätta personalen mer än andra. Särskilt hos dem som redan tillämpar offentlighetslagen delvis kan antalet begäranden om uppgifter väntas öka något när tillämpningsområdet utvidgas. Det är också möjligt att begäranden om uppgifter i och med utvidgningen kommer att gälla uttryckligen olika upphandlingsdokument som enligt den gällande upphandlingslagen inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Antalet begäranden om uppgifter och hur de riktas till olika aktörer är dock beroende av ett stort antal faktorer. Även för närvarande får en del av aktörerna inom tillämpningsområdet mycket få begäranden om uppgifter, och behandlingen av dem orsakar inga betydande kostnader. Exempelvis Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra har tillämpat offentlighetslagen endast några år<sup>25</sup>. Sitra tar emot färre än 20 begäranden om handlingar varje år, men ett undantag var 2019 (33 st.) då representanter för medierna begärde uppgifter om de sökande till uppgiften som Sitras överombudsman.

Kostnaderna för utvidgningen av tillämpningsområdet kan vara av engångsnatur eller fortlöpande beroende på organisationen. Den administrativa bördan hänför sig särskilt till behandlingen och avgörandet av begäranden om uppgifter (t.ex. sekretessbedömning). Sekretessbedömningen kan vara förenad med bedömning av offentligheten för uppgifter om andra eventuella parter, såsom avtalspartner. Tillämpningen av sekretessgrunderna i anslutning till affärsverksamhet är också förenad med tolkningsproblem, som kan öka den administrativa bördan. Med stöd av förslaget till 5 § 1 mom. 1 punkten sträcker sig ändå inte offentlighetslagen till handlingar som gäller annan verksamhet hos den sammanslutning eller stiftelse som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. När det gäller sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i stannar också handlingar som hänför sig till ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden helt och hållet utanför lagens tillämpningsområde. Den administrativa bördan har också delvis att göra med att när offentlighetslagen tillämpas, vilket samtidigt är en offentlig förvaltningsuppgift, ska även andra offentliga förvaltningslagar tillämpas, såsom lagen om rättegång i förvaltningsärenden, språklagen, samiska språklagen, informationshanteringslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndighetsverksamhet.

När lagens tillämpningsområde utvidgas kan begäranden om uppgifter gälla även den interna förvaltningen och verksamheten hos sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i. Det är möjligt att tillämpningen av offentlighetslagen påverkar även mötesprotokollpraxis hos sammanslutningarnas styrelser, så att ärendena inte längre noteras lika fritt och noggrant i handlingar som vad som annars skulle behövas. Tillämpningen kan eventuellt också påverka privata delägares intresse att förvärva minoritetsandelar i sammanslutningar och stiftelser som ett offentlig samfund har bestämmande inflytande i eller styrelseproffs intresse av att bli styrelsemedlemmar i sådana sammanslutningar och stiftelser. På grund av bestämmelserna kan en sammanslutning eventuellt också anse det ändamålsenligt att organisera sina verksamheter i separata sammanslutningar eller helt och hållet avstå från någon verksamhet. Till denna del torde avgränsningen av tillämpningsområdet till annan ekonomisk verksamhet än sådan som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden dock begränsa sannolikheten för ovan nämnda fenomen.

---

<sup>25</sup> Lagstiftningen om och tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna på Sitra preciserade med anledning av riksdagens justitieombudsmans avgörande (Dnr 4470/4/15) (RP 192/2018 rd).

Det är också möjligt att en del av aktörerna tillämpar offentlighetslagen på motsvarande sätt som dess nuvarande tillämpningsområde, om det i speciallagstiftning anses ändamålsenligt och motiverat att avvika från tillämpningsområdet enligt den allmänna lagen. Exempelvis hos en del av de aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas offentlighetslagen redan i nuläget utifrån speciallagstiftning. Kostnaderna för myndigheterna av eventuella lagstiftningsbehov är svåra att uppskatta.

#### *Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt*

Utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde innebär att såväl de rättigheter att få uppgifter som avses i offentlighetslagen som de sekretessgrunder som föreskrivs i lagen ska tillämpas. Strävan har varit att klarlägga täckningen av den gällande lagens sekretessgrunder i förhållande till de nya aktörer som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde. Bedömningen av sekretessgrundernas täckning försvåras i någon mån av den fallspecifika tillämpningen av den gällande lagens sekretessgrunder och av klausulerna om skaderekvisit, som gör att tillämpningen av en sekretessgrund i princip alltid måste bedömas handlings- eller uppgiftsspecifikt med hänsyn till innehållet i klausulerna om skaderekvisit. Sekretessgrunderna är i någon mån förenade med tolkningsproblem, och deras korrekta tillämpning kan hänskjutas till domstol. Denna oförutsägbarhet i anslutning till tillämpningen av sekretessgrunderna kan vara svår att sammanjämka med allmän sekretesspraxis inom affärlivet. Offentlighetslagens sekretessgrund som gäller företagshemligheter täcker dock motsvarande uppgifter som i lagen om företagshemligheter definieras som företagshemligheter, så det borde inte finnas några tillämpningsskillnader med avseende på vad som med stöd av lagen om företagshemligheter betraktas som företagshemlighet och med stöd av offentlighetslagen som sekretessbelagd företagshemlighet. Karaktären av den verksamhet som en aktör som tillämpar offentlighetslagen bedriver inverkar på i vilken mån de handlingar som uppkommer eller hanteras vid skötseln av uppgiften är offentliga eller sekretessbelagda. Hos en del av aktörerna är en stor del av handlingarna sekretessbelagda på grund av deras innehåll. Så är fallet till exempel i situationer där man behandlar känsliga kunduppgifter.

#### 4.2.1.3 Samhälleliga konsekvenser

Den gällande lagen har beretts och trätt i kraft innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft. Förvaltningsstrukturerna har särskilt de senaste decennierna varit utsatta för förändringstryck. Ändringarna har också påverkat genomförandet av offentlighetsprincipen. Utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde främjar ett rättvist genomförande av grundlagens offentlighetsprincip och stöder demokrati och tillgodoseende av rättigheterna att delta.

I grundlagen föreskrivs det om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Ur grundlagens synvinkel är det konsekvent att bedöma även hur de grundläggande rättigheterna, såsom offentlighetsprincipen, tillgodoses i förhållande till dessa uppgifter som avses i 124 § i grundlagen. En annan lösning innebär möjlighet att tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna, såsom offentlighetsprincipen enligt 12 § i grundlagen och individens rättigheter att få uppgifter, blir beroende av sättet att organisera en uppgift i stället för dess karaktär, om till exempel samma offentliga förvaltningsuppgifter omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde när de sköts av en myndighet, men stannar utanför offentlighetslagens tillämpningsområde om de sköts av någon annan än en myndighet. Enligt 124 § i grundlagen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att tryggande av kraven på rättssäkerhet och

god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis också direkt bedömt offentlighetslagens betydelse som garant för att kraven på rätts säkerhet och god förvaltning uppfylls (GrUU 46/2002 rd, s. 9). Utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde skulle garantera att ovannämnda krav uppfylls vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

En offentlig förvaltningsuppgift kan hänföra sig till exempelvis verkställighet av lagar eller rådgivning för kunder inom förvaltningen och den kan också ha nära samband med utövning av offentlig makt, trots att den de facto inte direkt innebär sådan. Omfattande rättigheter att få uppgifter främjar möjligheten att bedöma om den offentliga förvaltningsuppgiften sköts på behörigt sätt. De praktiska konsekvenserna av utvidgningen av tillämpningsområdet kommer dock att vara beroende av omfattningen av den offentlig förvaltningsuppgift som en aktör som börjar omfattas av tillämpningsområdet sköter och i vilken mån uppgiften innebär annan skötsel av den offentliga förvaltningsuppgiften än utövning av offentlig makt. Aktörerna bestämmer själva från fall till fall vilka handlingar och uppgifter som är sådana att de utgör en del av skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften och vilka som står utanför denna verksamhet och utgör en del av aktörens övriga verksamhet. Om aktören bedömer att en begäran om uppgifter gäller en handling som inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde, ska det fattas ett överklagbart beslut i ärendet, om det begärs särskilt. (se även riksdagens justitieombudsmans berättelse B 11/2023, s. 290)

Genomförandet av offentlighetsprincipen enligt grundlagen främjas av att tillämpningsområdet utvidgas även till annan verksamhet som bedrivs av sammanslutningar och stiftelser som ett offentlig samfund har bestämmande inflytande i än ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Tillämpningsområdet utvidgas särskilt till sådan verksamhet som kan anses ha som syfte att tillgodose ett allmänt intresse eller som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde eftersom den bedrivs av ett offentligt samfund. Regleringen bedöms ha konsekvenser även för kampen mot korruption och den grå ekonomin. Utvidgningen av rätten att få uppgifter kan också hjälpa till att identifiera brister i kommunernas koncernövervakning. Även i de andra nordiska länderna tillämpas offentlighetslagarna till vissa delar på sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i.

Det är utmanande att försöka göra en helhetsbedömning av vilka uppgifter som blir offentliga när tillämpningsområdet utvidgas, när man beaktar offentlighetslagens nuvarande sekretessbestämmelser samt aktörernas olika verksamhetsområden. För vissa aktörer ökar utvidgningen av tillämpningsområdet inte offentligheten i verksamheten på något betydande sätt, eftersom de handlingar som börjar omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde genom ändringen kan vara sekretessbelagda till många delar. Exempelvis har aktörer inom pensions- och försäkringssektorn i enlighet med vad som beskrivs på sidan 20 bedömt att heltäckande sekretessbestämmelser för verksamheten kan leda till att utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde de facto inte leder till större offentlighet inom pensions- och försäkringssektorn. Vissa aktörer publicerar också redan i nuläget mer uppgifter än vad de är skyldiga till enligt lagstiftningen. Det civila samhällets möjligheter att bedöma och diskutera grunderna för och lämpligheten hos offentliga samfunds verksamhet förbättrar dock den möjlighet som tillämpningen av offentlighetslagen medför att rikta begäranden om uppgifter även till sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i. När tillämpningsområdet utvidgas blir genomförandet av offentlighetsprincipen inte beroende av verksamhetens organisationsform och inte heller av aktörens frivilliga kommunikation och öppenhet. En aktör kan dock genom öppenhet inverka på i vilken mån olika begäranden om uppgifter framställs och i vilken mån uppgifter i övrigt är tillgängliga.

Förslagen till utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde bedöms i princip inte ha några direkta konsekvenser för informationssystemen eller informationshanteringen i vidare bemärkelse hos de aktörer som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde. Ändringarnas konsekvenser för informationshanteringen blir således beroende av huruvida och i vilken utsträckning informationshanteringslagens skyldigheter utsträcks till de nya aktörer som börjar omfattas av tillämpningsområdet genom utvidgningen. En utsträckning av skyldigheterna enligt informationshanteringslagen kan antas ha mest ekonomiska konsekvenser för nya aktörer och aktörer som i större utsträckning än nu börjar omfattas av lagens tillämpningsområde. Skyldigheterna enligt informationshanteringslagen har dock stark koppling till ett effektivt tillgodoseende av rättigheterna att få uppgifter enligt offentlighetslagen.

Säkerhetsmiljön i Finland har på senare tid genomgått grundläggande förändringar och därför är det skäl att komplettera bedömningen av olika konsekvenser för säkerheten utifrån responsen på betänkandet.<sup>26</sup>

Den nationella säkerheten och samhällets funktionsförmåga skyddas också delvis av sekretessbestämmelserna enligt offentlighetslagen. Arbetsgruppens uppdrag omfattade inte en systematisk granskning och modernisering av deras innehåll, utan en eventuell reform av dem genomförs enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen senare. I avsnitt 2.2.3 bedöms sekretessgrundernas tillräcklighet särskilt med avseende på förslaget om utvidgning av tillämpningsområdet. Arbetsgruppen har i sitt arbete lyft fram olika bedömningsbehov i anslutning till sekretessgrunderna med avseende på bland annat skyddet för kritisk infrastruktur. Den respons som arbetsgruppen i detta skede fått om sekretessgrunderna har dock i första hand gällt behovet av bedömning samt allmänna anmärkningar, och arbetsgruppen har inte framfört några konkreta förslag till komplettering eller ändring av sekretessgrunderna till följd av utvidgningen av tillämpningsområdet.

I och med utvidgningen kan tillämpningsområdet börja omfatta även sådana sammanslutningar som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i och som till exempel producerar tjänster som är viktiga för samhället och administrerar för samhället kritisk infrastruktur. För dylika sammanslutningars del kan det finnas särskilda behov att bedöma om den föreslagna lagens sekretessbestämmelser skyddar verksamheten på ändamålsenligt och tillräckligt sätt eller är verksamheten av sådan karaktär att den till någon del av grundad anledning kan förutsätta undantag från den allmänna lagen genom en speciallag. Under den övergångstid som anges i övergångsbestämmelserna bör man bedöma om dylika bolag borde undantas från utvidgningen av tillämpningsområdet helt eller till någon del. Behov av undantag från tillämpningsområdet kan också föreligga av andra motiverade och vägande skäl.

Enligt statsminister Petteri Orpos regeringsprogram utarbetas i början av regeringsperioden en utrikes- och säkerhetspolitisk redogörelse samt en försvarsredogörelse. Dessa redogörelser omvärldsbeskrivningar kan beaktas när säkerhetskonskvenserna bedöms. Inom projektet för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (EU) 2022/2557 (det s.k. CER-direktivet) utreds som bäst också alternativa sätt att organisera myndighetsverksamheten enligt lagstiftningen om kritisk infrastruktur. De utredningar som görs i samband med genomförandet av direktivet kan också beaktas när säkerhetskonskvenserna bedöms.

---

<sup>26</sup> Se t.ex. Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (på finska, svenskt presentationsblad); [Statsrådets publikationer 2022:18](#).

#### 4.2.2 Uppdatering och förtydligande av lagen

Utöver utvidgningen av tillämpningsområdet bedöms de föreslagna ändringarna i syfte att uppdatera och förtydliga den allmänna lagen inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser. De föreslagna ändringarna gäller lagens bestämmelser som förfaranden och delvis bedömningsgrunderna för inskränkningar i offentligheten på ett sätt som syftar till att göra lagen tydlig för dem som ska tillämpa den. Ändringarna bedöms inte heller ha några direkta konsekvenser för antalet begäranden om handlingar som ska behandlas med undantag av de konsekvenser i anslutning till utvidgningen av tillämpningsområde som beskrivs med ingående ovan. Till den del som lagens tillämpningsområde börjar omfatta nya aktörer riktas fler sådana begäranden om uppgifter som avses i denna lag till dessa aktörer än tidigare. I avsnitt 4.2.1.2 har strävan varit att beskriva de huvudsakliga ekonomiska konsekvenserna för privata aktörer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift eller som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i.

Den gällande lagen är en allmän förvaltningslag och ska därmed tillämpas i stor utsträckning hos myndigheterna. När bestämmelserna ändras leder det till behov av att utbilda dem som ska tillämpa lagen om den nya lagens innehåll och ändringarna jämförts med den gällande lagen. Av 4 § 2 mom. i informationsförvaltningslagen följer att informationshanteringsenhetens ledning ska ombesörja bland annat att det vid informationshanteringsenheten finns uppdaterade anvisningar om informationsrättigheter och kan erbjudas utbildning varmed det säkerställs att de anställda och personer som arbetar för informationshanteringsenhetens räkning är tillräckligt förtrogna med gällande författningar, föreskrifter och med informationshanteringsenhetens anvisningar om informationshantering och databehandling samt om offentlighet och sekretess i fråga om handlingar. När regleringen ändras följer behov av att revidera innehållet i de anvisningar och utbildningar som avses i de nämnda lagbestämmelserna. Eftersom det ändå inte föreslås några betydande ändringar i de grundläggande lösningarna i lagen, antas inte utbildningsbehovet vara avsevärt större än nu för de aktörer som redan omfattas av lagens tillämpningsområde. Skyldighet att ordna utbildning och utarbeta anvisningar följer av annan gällande reglering.

I betänkandet har man inte i större utsträckning bedömt behoven av att se över speciallagstiftningen. Särskilt utvidgningen av tillämpningsområdet och ändringen av bestämmelserna om begränsning av utlämnandet av personuppgifter kan föranleda behov av att bedöma behoven av ändringar i speciallagstiftningen. Ändringen av den allmänna lagen kan dessutom föranleda behov av ändringar av teknisk natur i specialbestämmelser där det hänvisas till den gällande lagen. Det är dock svårt att uppskatta beloppet av kostnaderna till följd av dessa ändringsbehov för de myndigheter som berörs inom respektive förvaltningsområde.

I synnerhet de ändringar som föreslås i bestämmelserna om förfaranden syftar till att göra lagen tydligare för dem som ska tillämpa den. Detta kan anses minska den administrativa bördan som tillämpningen av lagen orsakar. I nuläget har en myndighet ingen möjlighet att vägra att verkställa en begäran om uppgifter som förutsätter oskäligen åtgärder av myndigheten. Förslaget innehåller en bestämmelse med stöd av vilken en myndighet kan vägra att verkställa en begäran om uppgifter, om det med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäligen åtgärder av myndigheten. Denna bestämmelse antas lätta upp den administrativa bördan till följd av tillämpningen av lagen, även om tröskeln för att tillämpa bestämmelsen har satts högt med beaktande av bestämmelsens inskränkande inverkan på offentligheten.

I de föreslagna nya bestämmelserna är rätten att få uppgifter tydligare knuten till uppgifter i en myndighetshandling i stället för att rätten att få uppgifter gäller myndighetshandlingen. Myndighetshandling används dock fortfarande i lagen som juridiskt begrepp, som på samma sätt som i nuläget avgränsar föremålet för rätten att få uppgifter. Ändringen bedöms inte ha några

betydande konsekvenser i sak för föremålet för rätten att få uppgifter. I betänkandet föreslås det också att definitionen av myndighetshandling ändras bland annat så att definitionen inte längre är knuten till tillämpning av arkivlagen. Så kallade handlingar för internt arbete som avses i 5 § 4 mom. i den gällande lagen har visat sig vara ett begrepp som är utmanande att tillämpa i praktiken, och därför är strävan att modernisera och förtydliga bestämmelsen. Även detta förtydligande av regleringen minskar tolkningsproblemen i anslutning till lagen. Sålunda kan de föreslagna ändringarna minska behovet av att söka ändring i de beslut som fattats med stöd av lagen eller antalet klagomål till laglighetsövervakarna. Genom att förtydliga begreppet myndighetshandling är strävan också att trygga myndigheternas interna arbete och arbetet mellan myndigheter, vilket bedöms säkerställa en högklassig och smidig myndighetsberedning.

Mer allmänt torde den nya regleringen oundvikligen ge upphov till vissa tolkningsoklarheter och avsaknaden av rättspraxis i anslutning till tolkningen av de nya normerna försämrar i någon mån rättssäkerheten och förutsägbarheten särskilt de första åren som bestämmelserna är i kraft. Detta kan förleda nya slags behov av ändringssökande eller klagomål till de högsta laglighetsövervakarna. För förvaltningsdomstolarna är det dock centralt att betänkandet inte innehåller några förslag till ändringar i innehållet i de lagstadgade sekretessgrunderna, vilkas tillämpning och tolkning ofta har varit föremål för ändringssökande i förvaltningsdomstolarna.

Förtydligandet av bestämmelserna om förfaranden bedöms ha positiva konsekvenser för förvaltningskunderna. Förtydligandet av bestämmelserna om förfaranden för framställandet av begäranden om uppgifter har konsekvenser för ett rättvist tillgodoseende av medborgarnas i grundlagen tryggande rättigheter att få uppgifter. För den som begär uppgifter är det centralt att få en offentlig uppgift så snabbt som möjligt. Detta rätt tryggas i synnerhet av mer detaljerade bestämmelser om tidsfristerna för behandlingen av begäranden om uppgifter som omfattas av lagen.

Uppdraget för den arbetsgrupp som berett betänkande omfattade inte en systematisk bedömning av innehållet i den gällande lagens sekretessgrunder. I betänkandet föreslås dock en bestämmelse som medger en något flexiblare tillämpning av de lagstadgade sekretessgrunderna. Bestämmelsen gör det möjligt att i enskilda fall lämna ut sekretessbelagd information ur sekretessbelagda uppgifter, det vill säga uppgifter vilkas sekretess inte är beroende av att något skaderekvisit är uppfyllt. Det ska vara nödvändigt att lämna ut uppgifterna på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse, såsom upprätthållande av statens säkerhet, förhindrande av konsekvenserna av allvarliga kriser eller förhindrande av en omfattande miljöskada. Denna bestämmelse medför flexibilitet i tillämpningen av sekretessbestämmelserna i exceptionella situationer. Den nya bestämmelsen möjliggör offentlighet för till exempel miljöinformation som annars är sekretessbelagd på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Den föreslagna bestämmelsen kan således ha positiva konsekvenser för offentligheten för miljöinformation i vissa situationer. Bestämmelsen kan också tillföra myndigheternas verksamhet flexibilitet, eftersom man med stöd av bestämmelsen kan lämna ut uppgifter i en sådan situation där det inte finns lagbestämmelser om myndighetens rätt att få uppgifter eller att lämna ut uppgifter, och det i ett enskilt fall är nödvändigt att lämna ut uppgifter. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas måste dock de relativt högt ställda villkoren vara uppfyllda.

#### 4.2.3 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen

Strävan med förslagen är att förtydliga den gällande lagens lösningar för att sammanjämka skyddet för privatlivet och personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen, och offentlighetsprincipen, som tryggas i 12 § 2 mom. i den lagen. Strävan med de föreslagna ändringar är särskilt att sammanjämka bestämmelserna om offentlighet i myndighetsverksamheten med den all-

männa dataskyddsförordningen. Sammanjämkningen av de ovannämnda grundläggande rättigheterna behandlas ingående i avsnitt 10.3 i betänkandet. I det avsnittet beskrivs också det nationella handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen tillåter.

Den föreslagna begränsningen av utlämnandet av uppgifter som gäller offentliga personuppgifter är central för sammanjämkningen av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen. Den föreslagna begränsningen grundar sig i viss mån på samma utgångspunkter som den begränsning av utlämnandet av personuppgifter som avses i 16 § 3 mom. i den gällande lagen och som gäller utlämnandet av till exempel personuppgifter i elektronisk form ur myndigheternas personregister. Användningsområdet för begränsningen utvidgas så att den börjar omfatta alla andra personuppgifter är sådana som är sekretessbelagda oberoende av på vilket sätt personuppgifterna ges ut. Om lösningen för sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och handlingsoffentligheten på samma sätt som den gällande lagen skulle gälla endast offentliga personuppgifter i ett register, skulle den erbjuda endast en mycket begränsad lösning på frågorna om sammanjämkning av offentlighet och dataskydd. Å andra sidan ska myndighetens möjlighet enligt begränsningen av utlämnandet av uppgifter att be att den som framställt begäran om uppgifter lämnar tilläggsuppgifter för behandlingen av begäran i fortsättningen grunda sig på en mer riskbaserad utgångspunkt. Möjligheten att begära tilläggsuppgifter ska vara bunden till de begärda personuppgifterna art och mängd och en bedömning av deras betydelse med tanke på skyddet för privatlivet. En alternativ förutsättning för att begära tilläggsuppgifter ska vara huruvida det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnas ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt dataskyddsbestämmelserna.

De ändringar i begränsningen av utlämnandet av personuppgifter som beskrivs ovan kan innebära ändringar i den administrativa bördan vid behandlingen av begäranden om uppgifter. Förslaget som ändrar begränsningen bedöms ha positiva konsekvenser för myndigheterna vid avgörandet av begäranden av uppgifter som innehåller personuppgifter eftersom nuläget klarläggs. I de fall där villkoren för att begära tilläggsuppgifter inte uppfylls kan myndigheten med stöd av den föreslagna lagen lämna den begärda personuppgiften utan den administrativa börda som tilläggsutredningar orsakar vid behandlingen av begäran.

Med tanke på skyddet för personuppgifter kan den föreslagna nya begränsningen av utlämnandet av uppgifter i någon mån inskränka skyddet för offentliga personuppgifter som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde, eftersom begränsningen blir tillämpliga bara när de villkor som beskrivs ovan är uppfyllda i stället för att begränsningen på samma sätt som i nuläget skulle gälla utlämnandet av personuppgifter ur register på viss sätt. Å andra sidan har den gällande lagens begränsning av utlämnandet av uppgifter, som stöder sig på begreppet personregister och vissa sätt att lämna ut uppgifter, inte nödvändigtvis effektivt skyddat sådana personuppgifter vilkas behandling är förenad med särskilda risker, eftersom begränsningen har gjort det möjligt att alltid lämna ut personuppgifter muntligt eller att ge uppgiften till påseende hos myndigheten. Dessutom är den föreslagna nya begränsningen av utlämnandet av uppgifter förenad med ett särskilt förbud mot att använda personuppgifter som fåtts med stöd av denna lag för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar utan den registrerades samtycke. Det ska även i fortsättningen föreskrivas särskilt om utlämnande av personuppgifter i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla. Sålunda bedöms skyddet för personuppgifter i förslaget på ett proportionerligt sätt vara i balans med offentlighetsprincipen.

Det har gjorts omfattande undantag från 16 § 3 mom. i den gällande lagen genom bestämmelser i speciallagar. Eftersom lösningen för att sammanjämkna skydd för personuppgifter och offentlighet utvidgas till att gälla alla personuppgifter, och begreppet personuppgift är omfattande,

kommer nya slags personuppgifter att börja omfattas av den allmänna lagens utlämningsbegränsning. Den ändrade regleringslösningen medför behov av att bedöma behovet av ändringar i de särskilda bestämmelserna i speciallagar och kan medföra behov av att föreskriva om nya utlämningsbegränsningar som avviker från den allmänna lagen. I vilken mån ändringsbehoven är tekniska respektive innehållsmässiga beror på de gällande särskilda bestämmelserna och å andra sidan på respektive behandlingssituation som ska regleras och arten av de personuppgifter som behandlas. Sålunda är det svårt att uppskatta de kostnader som dessa ändringsbehov orsakar myndigheterna. Dessutom innehåller förslaget en allmän bestämmelse om att en hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet någon annanstans i lag avser efter ikraftträdandet av denna lag en hänvisning till denna lag. Bestämmelsen minskar behovet av teknisk översyn av annan lagstiftning.

I betänkandet föreslås nya bestämmelser om utlämningsbegränsning för uppgifter i myndigheternas ärenderegister i situationer där delvis offentlighet genomförs genom att hemlighålla identifikationsuppgifter i en handling som utlämnas, det vill säga namnet på och andra identifikationsuppgifter som kan kopplas ihop med den som är part eller annars har del i saken döljs. Då är det möjligt att partens namn eller andra identifikationsuppgifter som behövs för att identifiera parten kan fås fram genom att kombinera uppgifter i den utlämnade handlingen med de begärda ärenderegisteruppgifterna. Bestämmelsen gäller såväl identifikationsuppgifter för fysiska personer som är sekretessbelagda på grund av skyddet för privatlivet som identifikationsuppgifter som är sekretessbelagda på grund av företagshemligheten. Den föreslagna bestämmelsen förtydligar konsekvenserna av sekretesslösningarna för utlämnandet av uppgifter i ärenderegister, något som har betraktats som oklart utifrån den gällande lagen. Samtidigt skapar bestämmelsen balans mellan offentlighet och skydd för privatlivet på det sätt som beskrivs mer ingående i avsnitt 10.3.

Den föreslagna bestämmelsen bedöms också ha positiva konsekvenser för myndigheternas verksamhet och den administrativa bördan till följd av lagens tillämpning. Bestämmelsen erbjuder också en klarare rättslig grund än nu för genomförandet av sekretess på ett sätt som medför en mindre administrativ börda genom att identifikationsuppgifter avlägsnas. Samtidigt tryggar lösningen offentlighet för till exempel myndigheternas avgörandepraxis på ett sätt som också effektivt tryggar skyddet för privatlivet och skyddet för företagshemligheter. Av utlämningsbegränsningen följer å andra sidan nya slags tolkningssituationer hos myndigheterna, som kan orsaka en administrativ börda åtminstone de första åren då bestämmelserna är i kraft.

I betänkandet föreslås dessutom en ny grund som begränsar partsoffentligheten och som gäller identiteten på den som gör en anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder. Trots att det har kunnat vara så att uppgiften om vem som gjort anmälan ska hemlighållas för allmänheten, har en part dock i princip på grund av partsoffentligheten haft rätt att ta del av även en sekretessbelagd handling. Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser eller några betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Eftersom det är fråga om en ny begränsning av partsoffentligheten, kan det föreslagna tillägget ha vissa negativa konsekvenser för tillgodoseende av rättssäkerheten. Konsekvenserna bedöms dock förbli proportionella, eftersom begränsningen av utlämnandet av uppgifter inte är kategorisk utan beroende av om utlämnandet av uppgifter äventyrar anmälarens säkerhet, intressen och rättigheter. Det föreslagna tillägget bedöms också ha positiva konsekvenser särskilt för skyddet för anmälarens privatliv och personuppgifter. Identitetssekretessen kan i någon mån öka viljan att göra anmälningar till myndigheterna.

## 5 Alternativa handlingsvägar

### 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

#### 5.1.1 Utvidgning av lagens tillämpningsområde

Åsikterna om alternativen för utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde skilde sig delvis åt mellan arbetsgruppens medlemmar. En del av medlemmarna ansåg att det skulle vara ett ändamålsenligare alternativ att inte utvidga offentlighetslagen till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i. Majoriteten av huvudarbetsgruppen ansåg det ändå motiverat att i betänkandet inta ett förslag om en utvidgning av tillämpningsområdet till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i. Medlemmarna hade också avvikande åsikter om utvidgningen av lagens tillämpningsområde till offentliga förvaltningsuppgifter. Arbetsgruppsmedlemmarnas avvikande åsikter om betänkandets innehåll finns i separata bilagor till betänkandet.

#### *Lagens tillämpning på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter*

Alternativet till en utvidgning av tillämpningsområdet vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som helhet skulle vara att behålla nuläget, så att lagen även i fortsättningen skulle tillämpas på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter endast till den del som det handlar om utövning av offentlig makt. Bedömningen av om offentlighetslagen ska tillämpas i större utsträckning skulle i detta fall kunna göras fall för fall i samband med speciallagstiftning om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift. Bibehållet nuläge kan dock inte på allmän lagnivå trygga kraven på rättssäkerhet och god förvaltningen när en offentlig förvaltningsuppgift anförtros en privat aktör i den mening som avses i 124 § i grundlagen. (se t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2) En allmän lags tillämpningsområde ska definieras på ett sätt som är motiverat ur offentlighetslagens synvinkel, allmänt och hållbart över tiden. Eventuella särdrag i anslutning till offentlighetslagens tillämpning hos dem som sköter en offentlig förvaltningsuppgift kan beaktas i särskilda bestämmelser.

#### *Lagens tillämpning på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i*

Utöver vad som föreslås bedömde arbetsgruppen i sitt arbete en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde i enlighet med en definition som härletts ur begreppet offentlighetsorgan i 5 § i upphandlingslagen. Det betydelsefulla när det gäller denna definition och offentlighetslagens tillämpningsområde skulle i praktiken ha varit huruvida en aktör har grundats uttryckligen för att tillgodose sådana behov enligt ett allmänt intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär och å andra sidan huruvida ett offentligt samfund skulle ha haft bestämmande inflytande i aktören via antingen finansiering, övervakning eller utnämning. I detta alternativ skulle också ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden ha ställts utanför tillämpningsområdet.

Arbetsgruppen stannade dock för att förkasta denna regleringsmodell, eftersom ett tillämpningskriterium som härletts från upphandlingslagens definition av offentlighetsorgan skulle ha utsträckt tillämpningsområdet även till sådana allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser som får understöd för mer än 50 procent av finansieringen av verksamheten (t.ex. Finlands naturskyddsförbund, Konsumentförbundet, en del av de social- och hälsovårdsorganisationer som finansieras av social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA, Studenternas hälso-

vårdsstiftelse och partiföreningar). Arbetsgruppen ansåg det inte motiverat att inkludera allmännytt juridiska personer som i huvudsak verkar med understöd, såsom föreningar och stiftelser, i tillämpningsområdet bland annat på grund av organisationsautonomin. När det gäller statliga stöd och statsunderstöd bedömde man att det inte finns något särskilt behov av att utvidga offentlighetslagens tillämpningsområde för deras del i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 2.2.4. Fördelen med att använda en definition som delvis grundar sig på upphandlingslagstiftningen skulle dock ha varit att det skulle ha kunnat underlätta aktörernas bedömning av om de omfattas av tillämpningsområdet eller inte, eftersom aktörerna i vilket fall som helst måste bedöma om de i egenskap av offentligt organ hör till upphandlingslagens tillämpningsområde. Med en regleringsmodell som hade stött sig på definitionen av offentligt organ skulle lagens tillämpningsområde eventuellt ha börjat omfatta en snävare grupp aktörer, eftersom det skulle ha varit av betydelse för tillämpningsområdet till exempel huruvida en juridisk person grundats uttryckligen för att tillgodose allmänna behov. Genom definitionen av offentligt organ skulle tillämpningsområdet å andra sidan också börja omfatta aktörer på grund av deras finansiering.

Arbetsgruppen bedömde också om begreppet ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden, som begränsar tillämpningsområdet och som grundar sig på konkurrenslagen, skulle ha kunnat ersättas med någon annan klart nationell definition. Utmaningen med att använda en ny nationell definition skulle ha varit utformningen av den, eftersom en definition som saknar stöd i annan lagstiftning skulle inte ha varit klar och tillräckligt noggrant avgränsad för tillämparna och den skulle inte nödvändigtvis ha stått sig över tiden. Dessutom skulle utformningen av en begränsning enkom för offentlighetslagen som skyddar konkurrensneutralitet kunna stå i ett spänningsförhållande till annan konkurrensrättslig reglering. Ett nytt nationellt definierat begrepp skulle också ha försatt aktörerna i en situation där de skulle ha varit tvungna att bedöma vilken del av verksamheten som uppfyller den nya nationella definitionen av konkurrensutsatt verksamhet. Samtidigt är många av aktörerna enligt den föreslagna regleringen redan nu förpliktade att bedöma sin verksamhet utifrån konkurrenslagens definition på grund av antingen bolagiseringsskyldigheten eller konkurrenslagens skyldighet att separera bokföringen. Fördelen med en definition som grundar sig på konkurrenslagen är att tolkningen kan ta stöd i annan lagstiftningen och lösningar som träffats utifrån den, till exempel om separering av bokföringen. Å andra sidan måste man lägga märke till att separeringsskyldigheten har gällt bara några år och även den har varit förenad med utmaningar just när det gäller i vilken mån aktörerna förmår identifiera i lagen avsedd konkurrensutsatt verksamhet.<sup>27</sup>

Arbetsgruppen bedömde också ett alternativ där offentlighetslagens tillämpningsområde skulle ha utvidgats endast till sammanslutningar och stiftelser som kommuner och välfärdsområden har bestämmande inflytande i, varvid sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande i skulle ha börjat omfattas av lagens tillämpningsområde endast till den del som de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Lagens tillämpning på sammanslutningar och stiftelser som staten har bestämmande inflytande i skulle sålunda ha blivit beroende av lösningar i särskilda bestämmelser. Med detta alternativ skulle man ha kunnat beakta särskilt det att cirka 70 procent av de offentliga upphandlingar görs på kommunsidan. Dessutom har brister i offentligheten för kommunala bolags verksamhet kommit fram i undersökningar som gällt korruption. Även brister i kommunernas koncernövervakning har identifierats i en utredning om korruptionsbekämpning inom kommunalförvaltningen. I den strategi som utarbetats av samarbetsnätverket mot korruption och i statsrådets principbeslut mot korruption har man lyft fram främjande av transparens och bedömning av om offentlighetslagens tillämpningsområde är tillräcklig i

---

<sup>27</sup> Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla; [Kilpailu- ja kuluttajviraston katsauksia 1/2022](#), s. 40-41. Se också [Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2021](#).

fråga om verksamheten i offentligt ägda bolag och bolag som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i. Arbetsgruppen ansåg att det ur offentlighetsprincipens synvinkel är mer motiverat att inte göra någon skillnad i fråga om tillämpningsområdet mellan bolag som kommuner och välfärdsområden har bestämmande inflytande i och bolag som staten har bestämmande inflytande i.

Alternativt till utvidgningen av lagens tillämpningsområde skulle det ha varit möjligt främja öppenhetsprincipen genom att uppdatera bestämmelserna om bolags-, förenings- och stiftelseordning för sammanslutningar och stiftelse som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande utifrån till exempel OECD:s riktlinjer för god förvaltningssed, som betonar information och annan kommunikation. Dessutom skulle offentlighet kunna främjas genom att de myndigheter som ansvarar för ägarstyrningen skulle se till att de har mångsidiga uppgifter om bolagen, så att de kan effektivisera sin egen information och annan kommunikation om verksamheten hos sammanslutningar och stiftelser som de har bestämmande inflytande i. Detta har delvis rekommenderats redan i samband med reformen av kommunallagen (FvUB 55/2014 rd). Det handlingsalternativ som beskrivs ovan är dock inte lika effektivt för att säkerställa att offentlighetsprincipen genomförs som förpliktande lagstiftning.

Till den del som behovet av ökad öppenhet gäller särskilt upphandlingar som görs av upphandlande enheter som är sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i, skulle det också vara möjligt att bedöma en utvidgning av offentlighetslagens tillämpning i fråga om offentliga upphandlingar. På upphandlingar som görs av upphandlade enheter som är sammanslutningar och stiftelser som ett offentlig samfund har bestämmande inflytande i tillämpas i enlighet med 138 § 2 mom. i upphandlingslagen offentlighetslagen endast i fråga om partsoffentlighet. Till detta hänför sig också risk för korrupcion eller andra osakliga tillvägagångssätt. Genom alternativet skulle man ändå inte i någon större utsträckning kunna påverka den inskränkning av offentlighetsprincipen som beror på att förvaltningsstrukturerna förändras.

### 5.1.2 Lagens uppdatering och förtydligande

Särskilt de högsta laglighetsövervakarnas avgörandepraxis visar att det finns behov av att uppdatera lagen och förtydliga bestämmelserna om förfaranden. Många av de ändringar som föreslås i betänkandet är tekniska eller annars av sådan natur att arbetsgruppen inte särskilt har bedömt flera handlingsalternativ för att förtydliga bestämmelserna. När det gäller dessa förslag har strävan med den formulering som föreslås i betänkandet varit att hitta ett sätt att uppdatera eller förtydliga den gällande bestämmelsen till exempel utifrån behov som framkommit i de högsta laglighetsövervakarnas praxis eller rättspraxis eller i ljuset av grundlagsutskottets praxis. I detta avsnitt beskrivs alternativ till sådana centrala förslag som arbetsgruppen särskilt bedömt i sitt arbete.

Trots att föremålet för reglering i den gällande offentlighetslagen formellt är handlingar, gäller den rätt att få uppgifter som definieras i lagen till centrala delar uppgifter i handlingar. Enligt 9 § i den gällande offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Rätten att få uppgifter gäller ändå inte vilka uppgifter som helst utan uppgifter i en offentlig myndighetshandling. Arbetsgruppen har i sitt arbete bedömt möjligheten att slopa begreppet handling som det som bestämmer föremålet för regleringen och ersätta det med till exempel begreppet uppgift, eftersom i och med databehandlingens utveckling kan uppgifter som är av betydelse för myndighetsverksamheten finnas till exempel i strukturerad form i ett informationssystem. Man beslöt att behålla begreppet handling och myndighetshandling som det som bestämmer föremålet för regleringen och som juridiskt begrepp, och i stället försökte man för-

tydliga och formulera definitionen så att i den beaktas den utveckling som ägt rum inom data-behandlingen. Begreppet handling och myndighetshandling ska även i fortsättningen fungera som det juridiska begrepp som bestämmer föremålet för regleringen. Däremot har strävan i lagen varit att rikta rätten att få uppgifter ännu tydligare till uttryckligen uppgifter i en myndighetshandling i stället för till handlingen.

De förslag som hänför sig till utvecklandet av offentlighetslagens bestämmelser om förfaranden gäller i huvudsak förtydligande av bestämmelserna bland annat utifrån de behov som framkommit i laglighetsövervakningspraxis. När det gäller utvecklande av bestämmelserna om förfaranden har arbetsgruppen dock bedömt olika genomförandealternativ med ingående när det gäller vissa frågor.

Enligt offentlighetslagens förarbeten kan en begäran om utlämnande av en handling avse också en sådan handling som inte existerar när begäran framförs men som upprättas till följd av den vanliga myndighetsverksamheten (RP 30/1998 rd, s. 70). Arbetsgruppen har bedömt olika alternativa sätt att lösa de oklarheter som hänför sig till tillämpningen av de bestämmelser om förfaranden som gäller föregripande begäranden om uppgifter.

Ett alternativ skulle vara att separat förbjuda eller annars göra det omöjligt att framställa sådana föregripande begäranden om handlingar som har varit förenade med oklarhet när det gäller lagens tolkning. Detta skulle samtidigt betyda att rätten att få uppgifter försvagas jämfört med nuläget. Det skulle också vara möjligt att reglera hur långt in i framtiden en begäran om handlingar kan gälla eller hur länge den kan vara i kraft åt gången. Till denna del utgick högsta förvaltningsdomstolens tolkning av den lag som föregick offentlighetslagen från att en föregripande begäran om handling kan framställas så att den är i kraft åtminstone ett kvartal (HFD 1991-A-5). En tidsmässig gräns för begärens giltighetstid skulle kunna fungera som entydigt kriterium, men inte heller det räcker nödvändigtvis till för att begränsa föregripande begäranden om uppgifter så att de inte orsakar betydande tilläggsarbete för myndigheterna.

Arbetsgruppen föreslår inga särskilda bestämmelser om behandlingen av föregripande begäranden om handlingar. Föregripande begäranden om uppgifter bedöms inom ramen för bestämmelserna om förfaranden i lagens 4 kap. I lagen föreslås dock nya bestämmelser med stöd av vilka en myndighet får vägra att lämna ut offentliga uppgifter, om det med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäligen åtgärder av myndigheten. Även när föregripande begäranden om handlingar behandlas kan det bli aktuellt att bedöma om det är uppenbart oskäligt att verkställa begäran.

Dessutom har arbetsgruppen bedömt behoven av att ändra skyldigheten att överföra en begäran om uppgifter. Bestämmelsen i 15 § 1 mom. i den gällande offentlighetslagen anger att om någon hos en myndighet begär att få ta del av en handling som har upprättats av någon annan myndighet eller gäller ett ärende som behandlas av en annan myndighet, kan myndigheten för avgörande överföra begäran om att få ta del av handlingen till den myndighet som har upprättat handlingen eller som ärendet i sin helhet hör till. Skyldigheten att överföra en begäran om handlingar gäller enligt den gällande lagen endast säkerhetsskyddsklassificerade handlingar.

För att offentlighetsprincipen ska genomföras att det viktigt att en myndighetshandling kan begäras hos alla myndigheter som innehar handlingen. Av detta följer dock att någon annan myndighet än den myndighet hos vilken det förfarande som sekretessgrunden skyddar är anhängigt kan bli tvungen att bedöma tillämpningen av sekretessgrunder som är beroende av skaderekvisit som föreskrivits för att skydda vissa myndighetsförfaranden (se t.ex. OKV/348/10/2020). Detta kan försvaga sekretessens effektivitet och leda till inkonsekventa slutresultat med avseende på

hanslingssekretessen. Exempelvis försöker man skydda behandlingen av ärenden hos förundersökningsmyndigheterna med den sekretessgrund i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen som är beroende av skaderekvisit, men handlingar som hänför sig till ärendet kan samtidigt innehas av även andra myndigheter. Utgångspunkten i offentlighetslagen är att beslut om utlämnande av en myndighetshandling fattas av den myndighet som innehar handlingen. Riksdagens justitieombudsman har bedömt att detta kan leda till att frågan om offentlighet avgörs inkonsekvent så att en myndighet betraktar en handling som sekretessbelagd medan en annan myndighet lämnar ut uppgifter ur den (EOAK/2808/2021, se också EOAK/950/2023). Inkonsekvensen hos sekretessgrunderna har också tagits upp i högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD 2021:38).

Ett sätt att förebygga uppkomsten av sådana oklara tolkningssituationer som beskrivs ovan och att säkerställa effektiv offentlighet och sekretess vore att utvidga skyldigheten att överföra begäranden om uppgifter i fråga om de sekretessgrunder som särskilt syftar till att skydda behandlingen av ärendet hos en viss myndighet. Då skulle den myndighet som tagit emot begäran om uppgifter åläggas att överföra den för avgörande till den myndighet som behandlar det ärende som handlingen hänför sig till, trots att handlingen innehas av den myndighet som den ursprungliga begäran om uppgifter var riktad till. Arbetsgruppen har bedömt en utvidgning av överföringsskyldigheten, men anser att det är en mer ändamålsenlig lösning att behålla nuläget. I stället för överföringsskyldighet är det i ovannämnda situationer möjligt att bedöma om det finns en grundad anledning att överföra begäran på uppgifter på det sätt som avses i lagen. Det är motiverat att bedöma problemen med inkonsekventa sekretessgrunder mer ingående som ett led i den separata systematiska bedömning av sekretessgrunderna som görs senare.

Arbetsgruppen bedömde behovet av att förtydliga de gällande lagbestämmelserna till den del som sekretessen genomförs genom att avlägsna eller dölja sådana uppgifter i en handling med sekretessbelagda och offentliga uppgifter med vilkas hjälp föremålet för sekretessen kan identifieras. Inverkan av sättet att genomföra sekretessen på offentligheten för uppgifter i det ärenderegister som hänför sig till ärendet bedömdes särskilt. Enligt den föreslagna bestämmelsen får uppgifter som antecknats i en myndighets ärenderegister inte lämnas ut, om det är uppenbart att sådana uppgifter i ärenderegistret som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt bestämmelsen. När det gäller förtydligande av bestämmelserna om sekretess för delvis offentliga handlingar bedömde man också ett alternativ där sådana uppgifter i ett ärenderegister som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken skulle ha sekretessbelagts på delvis motsvarande sätt som i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007). En motsvarande lösning ansågs dock vara dåligt lämpad för offentlighetslagen, eftersom den potentiellt skulle kunna begränsa offentligheten onödigt och kategoriskt. Sålunda stannade arbetsgruppen för att föreslå en flexiblere regleringsmodell baserad på en utlämningsbegränsning för uppgifter i ärenderegister.

Arbetsgruppen bedömde alternativa sätt säkerställa att offentlighetsprincipen genomförs och offentlighetslagen tillämpas korrekt. Arbetsgruppen bedömde ett förslag där varje myndighet skulle vara skyldig att utse en sakkunnig bland sina anställda som skulle ha i uppgift att ge myndighetens anställda råd om offentlighetslagens tillämpning samt främja genomförandet av offentlighetsprincipen. Skyldigheten skulle inte ha inneburit att en ny tjänsteman eller arbetstare utnämns vid myndigheten, utan myndigheten skulle ha ställt de resurser som används för den sakkunniges arbete i relation till bland annat myndighetens storlek och uppgifter som förutsätter tillämpning av offentlighetslagen, till exempel antalet begäranden om uppgifter. Den sakkunnige skulle ha haft i uppgift att till exempel stöda myndighetens tjänstemän vid behandlingen av begäranden om uppgifter, tillgodoseendet av rättigheterna att få uppgifter eller annan

skötsel av uppgifter som förutsätter att offentlighetsprincipen iakttas. Skyldighet att utse en särskild sakkunnig som stöd för tillämpningen av en allmän förvaltningslag ansågs dock avvika från de grundläggande utgångspunkterna för tillämpningen av allmänna lagar. I laglighetsövervakningspraxis har dessutom uppmärksamhet fästs vid att det hör till tjänstemäns tjänsteplikt att känna till offentlighetslagen och iakttä offentlighetsprincipen (OKV/917/1/2013, OKV/962/1/2013, OKV/1034/1/2013 och OKV/938/1/2013). Dessutom bedömde arbetsgruppen att av informationshanteringslagen följer redan skyldighet för informationshanteringsenhetens ledning att ombesörja att det vid enheten erbjuds utbildning varmed det säkerställs att de anställda är tillräckligt förtrogna med gällande författningar om offentlighet och sekretess samt att det finns uppdaterade anvisningar om informationsrättigheter. Sålunda stannade arbetsgruppen för att det inte är motiverat att ta in skyldighet att utse en sakkunnig i de föreslagna bestämmelserna.

Under beredningen har arbetsgruppen också bedömt tidpunkten för offentliggörande av de handlingar som hänför sig till budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna. Under beredningen bedömde man om de särskilda bestämmelserna om offentliggörande av handlingar som hänför sig till beredningen av budgetpropositionen borde slopas. För beredningen av budgetpropositionen skulle denna ändring ha inneburit utvidgad offentlighet under budgetprocessen. Tidpunkten för offentliggörande av de handlingar som hänför sig till beredningen av budgetpropositionen skulle i och med slopandet av de särskilda bestämmelserna ha bestämts i enlighet med de andra punkterna i 12 § 1 mom. i den föreslagna lagen. Under beredningen ansågs det ändå ändamålsenligt att behålla förhandlingsron mellan ministerierna och på statsrådsnivå under beredningen av budgetpropositionen tills finansministeriet kommer med sitt första ställningstagande till budgetproposition, och därför föreslås det inte att de särskilda bestämmelserna om saken ska slopas. När det gäller handlingar som hänför sig till beredningen av budgetpropositionen föreslås dock att den senarelagda offentligheten för förslag som gäller budgetpropositionen och som föregår finansministeriets första ställningstagande slopas, vilket möjliggör en mer omfattande offentlig diskussion än tidigare i början av budgetprocessen. I fortsättningen ska det också föreskrivas särskilt i lagen om offentliggörandet av handlingar som gäller planen för de offentliga finanserna på ett sätt som motsvarar handlingar som hänför sig till beredningen av budgetpropositionen.

På slutrakan av sitt arbete har arbetsgruppen dessutom bedömt behovet av att föreskriva särskilt i offentlighetslagen om frågor som gäller offentlighet för handlingar som hänför sig till förhandlingarna om regeringsprogrammet. Saken granskades med avseende på å ena sidan ett fullödigt och rättidigt genomförande av offentlighetsprincipen och å andra sidan tryggnad av förhandlingsron för de riksdagsgrupper som deltar i förhandlingarna om regeringsprogrammet. Arbetsgruppen utvärderade en regleringsmodell där förhandlingarna om regeringsprogrammet skulle beaktas uttryckligen i bestämmelserna om när rätten att få uppgifter börjar och en modell där riksdagsgruppernas förhandlingsron skulle tryggas genom en tidsmässigt begränsad sekretessbestämmelse. Arbetsgruppen bedömde dock att det är utmanande att identifiera de handlingar som skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna tillräckligt exakt och noggrant avgränsat, så att offentligheten skulle begränsas endast till nödvändiga delar. Sålunda stannade arbetsgruppen för att inte ta in förslaget i de föreslagna bestämmelserna utan behovet av reglering och sättet att genomföra den bör bedömas senare.

### 5.1.3 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen

I beredningsfasen bedömde arbetsgruppen sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen utifrån tre olika grundmodeller. Den modell som man beslöt att utveckla vidare och ta in i förslaget grundar sig på en utlämningsbegränsning där den som begär uppgifter i princip inte behöver uppge för vilket ändamål personuppgifterna ska användas, om

det inte är nödvändigt av särskilda skäl som anges i lagen. Regleringen avser så kallade offentliga personuppgifter, det vill säga sådana som inte är sekretessbelagda, och den ersätter bestämmelserna i 16 § 3 mom. i den gällande lagen om bland annat personuppgifter som lämnas ut i elektronisk form ur myndigheternas personregister. Enligt arbetsgruppens förslag till bestämmelse ska en myndighet kunna begära tilläggsuppgifter av den som begär uppgifter endast om det är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet eller om det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnas ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Alternativet anses sammanjämka offentlighetsprincipen och skyddet för personuppgifter bäst.

Sammanjämningen skulle alternativt kunna genomföras med en modell som grundar sig på att direkta identifikationsuppgifter i princip avlägsnas, det vill säga utlämnandet av personuppgifter minimeras. Enligt den alternativa modellen skulle man ha kunnat avvika från att avlägsna identifikationsuppgifterna, om det med beaktande av de utlämnande personuppgifternas art samt övriga omständigheter skulle ha varit uppenbart att utlämnandet av uppgifterna inte leder till att skyddet för personuppgifter kränks. Exempelvis uppgifter om namn, tjänsteställning eller uppgift för en person som är anställd hos en myndighet skulle i princip ändå alltid vara tillgängliga när uppgifterna hänför sig till skötseln av myndighetens uppgifter. Om begäran om uppgifter å andra sidan skulle gälla uttryckligen personuppgifter, skulle det inte vara motiverat eller möjligt att lämna ut de begärda uppgifter så att identifikationsuppgifterna avlägsnats. Då skulle det ha förutsatts att det ändamål för vilket personuppgifterna ska användas utreds innan uppgifterna utlämnas med stöd av lagen. Det skulle också ha kunnat vara möjligt att utreda det ändamål för vilket personuppgifterna ska användas om avlägsnandet av direkta identifikationsuppgifter skulle ha orsakat myndighetsverksamheten oskäliga olägenheter.

Det bedömdes innebära en administrativ börda för myndigheterna att i princip avlägsna direkta identifikationsuppgifter och dessutom skulle det inskränka offentligheten jämfört med nuläget. På grund av den vida definitionen av personuppgift innehåller största delen av myndighetshandlingarna personuppgifter av vilka direkta identifikationsuppgifter i princip borde avlägsnas. Det skulle ha varit svårt att i en offentlig lag ange tillräckligt exakta villkor för i vilket sammanhang direkta identifikationsuppgifter ändå inte skulle behöva avlägsnas i en handling.

Arbetsgruppen bedömde också om sammanjämningen skulle kunna genomföras med en modell som i princip grundar sig på utredning av identiteten hos den begär uppgifter eller de ändamål för vilka uppgifterna ska användas. Enligt modellen skulle det ha varit möjligt att få även andra personuppgifter som gäller myndighetsverksamhet och som hänför sig till förvaltningsbeslut och även i övrigt utövning av offentlig makt eller användning av offentliga medel än sådana som gäller myndigheten, om den som begär uppgifterna uppger sin identitet. Andra personuppgifter än de ovannämnda skulle ha kunnat lämnas, om den som begär uppgifterna har en laglig grund att behandla uppgifterna och dessutom har uppgett sin identitet. Offentliga personuppgifter som gäller en tjänsteman och som hänför sig till skötseln av en myndighetsuppgift skulle dock ha alltid ha lämnats ut utan skyldighet för den som begär uppgifterna att uppge för vilket ändamål personuppgifterna ska användas eller sin identitet.

Med denna modell skulle det ha varit utmanande att bland annat tydligt och tillräckligt flexibelt fastställa gränserna för när identiteten eller användningsändamålet inte behöver utredas. Modellen skulle eventuellt också inskränka offentligheten. Avgränsningen skulle också kunna försätta olika personuppgifter i olika ställning utan nödvändig och motiverad orsak. Eftersom största delen av myndighetshandlingarna innehåller personuppgifter, skulle det också ha stått i strid med offentlighetslagens utgångspunkt att uppgifter ska få begäras anonymt, om identiteten

nästan alltid skulle utredas i samband med begäran om uppgifter, och det skulle också ha ökat den administrativa bördan.

## 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

### 5.2.1 Offentlighetsbestämmelsernas tillämpningsområde

I detta avsnitt beskrivs de nationella lagstiftningslösningarna i Sverige, Norge, Danmark och Estland när det gäller offentlighetslagens tillämpning särskilt på offentligt ägda bolag och sådana aktörer som jämförelsevis jämställs med dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Utifrån den internationella jämförelsen kan man konstatera att i de andra nordiska länderna avser offentlighetsprincipen åtminstone delvis uppgifter eller verksamhet av offentlig karaktär och delvis också bolag som ett offentligt samfund äger eller har bestämmande inflytande i med vissa begränsningar.

#### *Sverige*

I Sverige är offentlighetsprincipen fastställd på grundlagsnivå; bestämmelserna om offentlighet för myndighetshandlingar grundar sig på tryckfrihetsförordningen (tryckfrihetsförordning, 1949:105) som stiftades 1766. I förordningen föreskrivs att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Kompletterande bestämmelser om offentlighet för myndighetshandlingar ingår i offentlighets- och sekretesslagen (offentlighets- och sekretesslag, 2009:400). Handlingsoffentlighet tillämpas direkt med stöd av tryckfrihetsförordningen och 2:3 § i offentlighets- och sekretesslagen på aktörer, såsom aktiebolag, där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och regioner ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans 1) äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen, 2) har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller 3) utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Bestämmelserna tillämpas också på kommunalförbund.

I situationer där en kommun är delägare i ett företag men inte utövar sådant rättsligt bestämmande inflytande som beskrivs i offentlighets- och sekretesslagen, kan skyldigheten att tillämpa principerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen härledas ur kommunallagen (kommunallag 2017:725). Innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett sådant delägt kommunalt bolag, som offentlighets- och sekretesslagen inte är direkt tillämplig på, ska fullmäktige enligt kommunallagen se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 2:3 § i offentlighets- och sekretesslagen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (10:4 § i kommunallagen). I detta fall grundar sig handlingsoffentligheten således på kommunens skyldighet.

Offentlighets- och sekretesslagen tillämpas inte direkt på statsbolag eller stiftelser eller föreningar som verkar med offentliga medel. Lagens tillämpningsområde omfattar dock enskilda organ, som uppräknas i en bilaga till offentlighets- och sekretesslagen (2:4 § i offentlighets- och sekretesslagen). Förteckningen i bilagan upptar flertalet bolag, stiftelser och föreningar som verkar med offentliga medel och som omfattas av lagens tillämpningsområde, samt bestämmelser om i vilken utsträckning offentlighetsprincipen tillämpas på deras verksamhet. Flera organ

finns med i förteckningen eftersom de bedriver verksamhet där de utövar offentlig makt gentemot privata aktörer. Exempelvis Posten AB<sup>28</sup> omfattas av offentlighets- och sekretesslagens tillämpning bland annat till den del som dess verksamhet gäller medverkan vid val. Lagen innehåller dock inte något särskilt kriterium på utövning av offentlig makt.

Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare om skötseln av en kommunal angelägenhet, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10:9 § i kommunallagen). Dessutom, om en kommun eller en region lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare (10:3 § i kommunallagen).

Offentlighets- och sekretesslagens tillämpningsområde har inte begränsats med avseende på organ som verkar på en konkurrensutsatt marknad, utan affärsverksamhet skyddas genom sekretessbestämmelserna. Sekretess gäller i en myndighets affärsverksamhet, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess när en myndighet utövar ett bestämmande inflytande i ett bolag (19:1 § i offentlighets- och sekretesslagen).

### *Norge*

I Norge är offentlighetsprincipen inskriven i grundlagen. I § 100 i grundlagen konstateras att alla har rätt till insyn i statliga och kommunala dokument och att följa förhandlingarna i domstolar och folkvalda organ. Myndighetsoffentlighet regleras närmare i lagen om offentlighet för myndighetshandlingar (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, 2006-05-19-16).

Offentlighetslagen tillämpas förutom på myndigheter även på rättssubjekt som en myndighet har bestämmande inflytande i. Bestämmande inflytande föreligger när en myndighet ensam eller tillsammans med andra myndigheter direkt eller indirekt har en ägarandel som ger mer än hälften av rösterna i rättssubjektets ledande organ eller om myndigheten får välja mer än hälften av medlemmarna i det ledande organet i rättssubjektet (1:2.1 c-d §). Det första kriteriet är typiskt av betydelse för företag och det andra för stiftelser.

Offentlighetslagen tillämpas dock inte på rättssubjekt som bedriver affärsverksamhet i direkt konkurrens med och på samma villkor som privaträttsliga rättssubjekt (1:2.2 §). Undantaget tillämpas inte på konkurrens mellan offentliga organ eller rättssubjekt som är knutna till ett offentligt organ. Största delen av verksamheten ska beröras av konkurrens. Dessutom kan kungen genom förordningar utfärda närmare bestämmelser om att offentlighetslagen inte tillämpas på vissa aktörer om det är nödvändigt till exempel på grund av verksamhetens art eller konkurrenssituationen. Det kan också bestämmas att offentlighetslagens bestämmelser ska tillämpas helt eller delvis på ett självständigt rättssubjekt, trots att kriterierna på bestämmande inflytande inte är uppfyllda. Uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i eller i enlighet med lag är sekretessbelagda (3:13.1 §). Exempelvis bestämmelser om skydd för företagshemlighet ingår i en separat lag (Lov om vern av forretningshemmeligheter, 2020-03-27-15).

Offentlighetslagen tillämpas också på rättssubjekt som får meddela föreskrifter eller fatta juridiskt bindande beslut (1:2.1, b §). Sålunda tillämpas offentlighetslagen till exempel på uppgifter som en myndighet lagt ut till en privat aktör som denne till exempel fattar bindande beslut.

---

<sup>28</sup> Posten AB är efter fusion numera PostNord AB.

Såsom framgår av lagens ordalydelse avses med aktör i detta fall andra än myndigheter, till exempel privata företag eller stiftelser.

### *Danmark*

I Danmark är offentlighetsprincipen inte inskriven i grundlagen, utan offentligheten i myndigheternas verksamhet regleras i lagen om offentlighet i förvaltningen (Lov om offentlighed i forvaltningen, nr 145 af 24/02/2020).

Offentlighetslagen tillämpas förutom på myndigheter även på organ (självständiga institutioner, stiftelser, föreningar), som har grundats genom lag eller med stöd av lag (3.1,1 § i offentlighetslagen). Sådana aktörer är bland annat högskolor, yrkeshögskolor, universitet och arbetstagarnas garantifond.

Sådana självstyrande institutioner, föreningar och stiftelser som inte har grundats genom lag eller med stöd av lag kan börja omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde, och de utövar så kallad offentlig verksamhet av mer omfattande karaktär. Begreppet offentlig verksamhet av mer omfattande karaktär definieras inte i lagen, men verksamheten ska stå under intensiv offentlig tillsyn och intensiv offentlig reglering (3.1,2 §). Tillsynen kan gälla nivån på det offentliga inflytande och den offentliga kontroll som kommer via finansiering, utseendet av styrelsemedlemmar och verkställande direktör, godkännandet av bolagsordningen och uppföljningen av viktiga beslut.

Offentlighetslagen tillämpas dessutom på all verksamhet som bedrivs av företag, om danska myndigheter har en ägarandel på mer än 75 procent i företaget (4 §). Det kan med andra ord vara fråga om företag som såväl staten som en kommun eller en region har bestämmande inflytande i. Börsnoterade företag och deras dotterbolag är undantagna från tillämpningsområdet. Dessutom kan berörda ministerier fastställa närmare regler om att offentlighetsprincipen inte ska tillämpas på vissa företag av till exempel konkurrensskäl. Om det är fråga om kommunalt eller regionalt ägda företag, ska förhandlingar först föras med Kommunernes Landsforening (KL) och Danske Regioner (4.2 §). Flera statsbolag har ställts utanför offentlighetsregleringen i Danmark.

I offentlighetslagen föreskrivs särskilt att tillämpningsområdet omfattar även aktörer inom el, naturgas och värmedistribution oberoende av organisationsform och innehav. Offentlighetslagen tillämpas på elleverantörer som producerar, överför eller distribuerar elektricitet med en spänning på 500 V eller mer, på företag, institutioner och föreningar som bedriver naturgasleverans samt på kollektiva värmedistributionsanläggningar som omfattas av värmedistributionslagen och har en kapacitet på mer än 10 MJ/s.

Dessutom omfattas Kommunernes Landsforening (KL) och Danske regioner av offentlighetslagen (3.1,3 §). Offentlighetslagen gäller också på aktörer (bl.a. företag, institutioner och föreningar) i den mån aktörerna genom lag eller med stöd av lag bemyndigats att meddela beslut på statens, en regions eller en kommuns vägnar (5 §). Behöriga ministeriet får dock fastställa regler enligt vilka offentlighetsprincipen inte tillämpas på vissa aktörer.

Offentlighetslagen gör det också möjligt att i enskilda fall utsträcka tillämpningsområdet till bland annat vissa företag, institutioner och föreningar, om utgifterna för deras verksamhet i huvudsak täcks av statliga, regionala eller kommunala medel. Den behöriga ministern fastställer närmare regler om till exempel förvaringen av dokument (5.3 §).

I 6 § i offentlighetslagen föreskrivs dessutom om utlagda myndighetsuppgifter, på vilka kriterierna i lagen 3–5 § inte tillämpas. När en aktör sköter uppgifter som enligt lag vilar på den offentliga sektorns ansvar ska den behöriga förvaltningsmyndigheten säkerställa att den får upplysningar om utförandet av uppgiften. De upplysningar som myndigheten får blir myndighetshandlingar när de kommer i myndighetens besittning. Vissa skyldigheter i offentlighetslagen som gäller sättet att förvara, upprätta och hantera upplysningar gäller dock endast myndigheter (11, 12 ja 15–17 §).

### *Estland*

Estlands grundlag garanterar alla medborgare fri tillgång till offentlig information (44 §). Närmare bestämmelser om offentlighetsprincipen ingår i offentlighetslagen (Avaliku teabe seadus RT I 2000, 92, 597). Med avseende på tillämpningen av offentlighetslagen talar man om informationsinnehavare (holders of information).

Offentlighetslagens tillämpningsområde omfattar privaträttsliga juridiska personer eller fysiska personer, som sköter offentliga uppgifter med stöd av lag, en förvaltningsstadga eller avtal. Offentlighetslagen tillämpas i dessa fall endast på sådan information som gäller skötseln av den offentliga uppgiften. Som sådana uppgifter betraktas bland annat utbildning, hälso- och sjukvård, social- eller annan offentlig service (5.2 §). Med informationsinnehavare jämställs dessutom aktörer som har en dominerande marknadsställning eller särskilda eller exklusiva rättigheter eller som är naturliga monopol. På aktörerna tillämpas offentlighet när det är fråga om information om produktionsvillkoren och priserna för produkter eller tjänster samt om ändringar i dem (5.3,1 §).

Med informationsinnehavare jämställs också företagare samt föreningar, stiftelser och bolag som drivs utan vinstsyfte till den del de har fått finansiering av offentliga medel för att sköta eller stöda offentliga uppgifter (5.3,2 §).

#### 5.2.2 Sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprinciper

Enligt artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Skäl 154 i förordningen beaktar särskilt att offentlighet för myndighetshandlingar kan betraktas som ett allmänt intresse. Enligt det bör personuppgifter i handlingar som innehas av en myndighet eller ett offentligt organ kunna lämnas ut offentligt av denna myndighet eller detta organ, om utlämning stadgas i unionsrätten eller i medlemsstatens nationella rätt som är tillämplig på myndigheten eller det offentliga organet.

Den allmänna dataskyddsförordningen är lagstiftning som är direkt tillämplig på nationell nivå, men som i vissa avseenden ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme. EU-domstolen har i ett avgörande (C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504) ansett att det nationella handlingsutrymmet i artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen ska tolkas så att offentlighet för allmänna handlingar och allmänintresset i anslutning därtill måste sammanjämkas med artiklarna 7 och 8 och skydd för privatlivet och personuppgifter i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna genom att beakta bland annat hur känsliga de aktuella uppgifterna

är. EU-domstolens rättspraxis behandlas mer ingående när det nationella handlingsutrymmet beskrivs i motiveringen till lagstiftningsordningen.

I såväl Sverige och Norge som Danmark har man ansett att artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen i huvudsak ska tolkas och tillämpas så att den inte begränsar den rätt som föreskrivs i nationella lagar att ta del av allmänna handlingar.

### *Sverige*

I 2 kap. i den svenska tryckfrihetsförordningen föreskrivs det om allmänna handlingars offentlighet, utifrån vilken handlingar även utlämnas till enskilda. Rätten att ta del av handlingar kan begränsas för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2:2,6 §). Närmare bestämmelser om de sekretessgrunder som begränsar offentligheten ingår i offentlighets- och sekretesslagen.

I Sverige har man ansett att den allmänna dataskyddsförordningen eventuellt kan möjliggöra företräde för offentlighetsprincipen framom bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Tryckfrihetsförordningens reglering om allmänhetens tillgång till handlingar kan alltså fortsätta att tillämpas, även när det gäller allmänna handlingar som innehåller personuppgifter (SOU 2017:39, s. 21). Detta beskrivs också av att i enlighet med 7 § i den svenska dataskyddslagen (Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 2018:218) ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (Yttrandefrihetsgrundlag, 1991:1469). Dataskyddslagen ska inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. I den juridiska litteraturen har det ansetts att 7 § i dataskyddslagen innebär att grunder för att neka utlämnande av allmänna handlingar som innehåller personuppgifter måste stå att finna i offentlighets- och sekretesslagen (Reichel Jane, Allmänna handlingar och offentliga befattningshavares rätt till privatliv, Festskrift till Hans-Gunnar Axberger – Ord och rätt, 2020, s. 471). I avdelning V i offentlighets- och sekretesslagen föreskrivs det särskilt om sekretessgrunder som gäller en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

I enlighet med 21 kap. 7 § i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för personuppgifter, om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med den allmänna dataskyddsförordningen, dataskyddslagen eller lagen om etikprövning av forskning som avser människor (2003:460). Bestämmelsen innehåller alltså prövningsrätt för myndigheten som ger myndigheten möjlighet att begära vidare undersökningar. I dataskyddslagens förarbeten stöder man sig på den svenska riksdagens ombudsmäns uttalanden (dnr 1102-2004), enligt vilka vidare undersökningar får vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel massuttag eller selekterade uttag (Prop. 2017/18:105, s. 135).

### *Norge*

Såväl rätten att ta del av offentliga handlingar som rätten till integritetsskydd är rättigheter som skyddas i den norska grundlagen. Artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen har i Norge tolkats så att personuppgifter i offentliga dokument som en offentlig myndighet innehar för att utföra en uppgift i allmänhetens intresse kan utlämnas i överensstämmelse med nationell rätt för att tillgodose offentlighet i myndigheternas verksamhet (Prop. 56 LS, s. 106). Som stöd för denna slutsats har framförts tolkningen att alla andra artiklar i kapitel IX i den allmänna data-

skyddsförordningen tillåter undantag eller preciseringar av förordningens bestämmelser i nationell rätt (Prop. 158 L s. 33). Den norska dataskyddsnämnden har i sitt beslut av den 18 februari 2019 bland annat konstaterat allmänt om förhållandet mellan skydd för personuppgifter och offentlighetslagen att utlämnande av personuppgifter i enlighet med offentlighetslagen inte kräver en behandlingsgrund enligt artiklarna 6 och 9 i den allmänna dataskyddsförordningen (17/01662-11/KBK og 17/01662-12/KBK).

Personuppgiftslagen (Lov om behandling av personopplysninger, 2018-06-15-38) innehåller närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter. Så långt det är nödvändigt för utövning av rätten till yttrande- och informationsfriheten tillämpas inte den allmänna dataskyddsförordningen och personuppgiftslagen på behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål eller med avseende på akademiska, konstnärliga eller litterära uttryck. Vid bedömningen av i vilken utsträckning dataskyddsförordningen och personuppgiftslagen ska tillämpas på sådan behandling ska särskild hänsyn tas till bland annat samhällets intresse i saken, negativa konsekvenser som tillämpningen av bestämmelser i dataskyddsförordningen eller personuppgiftslagen kan få för utövning av yttrande- och informationsfriheten samt konsekvenser som behandlingen kan få för den registrerade, och om den registrerade har ett särskilt behov av skydd.

I 3 kap. i den norska offentlighetslagen föreskrivs det om undantag från den allmänna rätten att få uppgifter. Uppgifter som är underkastade tystnadsplikt omfattas inte av rätten att få uppgifter (3:13.1 §). Exempelvis i 13.1 § i förvaltningslagen (förvaltningsloven, 1967-02-10) föreskrivs det om tystnadsplikt i fråga om bland annat personliga förhållanden eller omständigheter som gäller affärsverksamhet. I 3 kap. i offentlighetslagen föreskrivs också om andra undantag. Tillgången till handlingar kan begränsas till exempel i brottsmål eller i utnämnings- eller befordringsärenden. Med stöd av bestämmelserna kan också utlämnandet av till exempel personbeteckning och nummer med motsvarande funktion samt personfoton i personregister begränsas. Sålunda sätter offentlighetslagen gränser för utlämnandet av uppgifter också i fråga om offentliga personuppgifter. Enligt 2 kap. 7 § kan information som erhållits med stöd av offentlighetslagen eller någon annan lag och som ger insyn i offentlig verksamhet användas för vilket som helst ändamål om annan lagstiftning eller en tredjeparts rätt inte hindrar det. Exempelvis enligt 7 § i den föreskrift som gäller offentlighetslagen (FOR-2008-10-17-1119) får organ som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde inte på internet tillgängliggöra till exempel uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i lag eller med stöd av lag, uppgifter som nämns i artiklarna 9 och 10 i den allmänna dataskyddsförordningen eller födelsenummer, personbeteckning eller nummer med motsvarande funktion.

### *Danmark*

I Danmark finns bestämmelser om offentlighetsprincipen i offentlighetslagen. Enligt 2 kap. 7 § i offentlighetslagen kan vem som helst begära att få ta del av dokument som en myndighet har upprättat eller registrerat, om det inte gäller dokument där det är fråga om undantag enligt lagens 19–35 § från den allmänna principen. Bestämmelser om närmare undantag från rätten att få uppgifter ingår i 4 kap. i offentlighetslagen. Grund för undantag (sekretess) kan vara till exempel privatpersoners förhållanden, omständigheter med anknytning till affärsverksamhet, interna dokument, fall som i huvudsak hör till det straffrättsliga systemet eller den nationella säkerheten. En begäran kan också nekas, om begäran ska antas betjäna ett olagligt syfte eller motsvarande (9.2,2 §).

I samband med behandlingen av en begäran att ta del av handlingar ska det enligt lagens 14 § bedömas om rätt till handlingar och uppgifter kan ges i större utsträckning än vad som följer av vissa undantag (23–35 §). Det kan ges rätt att ta del av handlingar i större utsträckning om det

inte står i strid med annan lagstiftning, inklusive bestämmelser om tystnadsplikt och den allmänna dataskyddsförordningen.

Den allmänna dataskyddsförordningen kompletteras i Danmark av den nationella dataskyddslagen (Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, 502 af 23/05/2018). Lagen och den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas dock inte om det skulle stå i strid med artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, det vill säga rättigheter som gäller yttrandefrihet och informationsfrihet (3,1 §).

I Danmark har artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen tolkats så i betänkandet om förordningen att frågor om tillgång till handlingar ska inte bedömas i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen, utan i överensstämmelse med EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt, i den utsträckning som dessa innehåller bestämmelser som sammanjämkar offentlighet för handlingar och skydd för personuppgifter (Betänkning nr. 1565, s. 963).

### *Estland*

Enligt 3 § 2 mom. i den estniska offentlighetslagen kan tillgången till offentliga uppgifter begränsas endast genom ett lagstadgat förfarande. Sammanjämkningen av offentlighetsprincipen och personuppgifter grundar sig i princip på utredning av såväl identiteten som det ändamål för vilket uppgifterna ska användas samt särskilda begränsningar för utlämnandet av uppgifter. I 14 § 2 mom. i den estniska offentlighetslagen sägs att om en person begär att få uppgifter som gäller honom eller henne eller tredje personer och som berörs av begränsningar, såsom personuppgifter, ska informationsinnehavaren identifiera den som framställer begäran. Om en person begär sådana uppgifter om en tredje person som omfattas av begränsningar, ska personen underrätta informationsinnehavaren även om grunden för att erhålla uppgifterna och det ändamål för vilket uppgifterna ska användas. I 35 § ingår bestämmelser om sådana uppgifter som är avsedda endast för myndighetens interna bruk och som inte får utlämnas. Som sådana uppgifter betraktas enligt 1 mom. 12 punkten i den paragrafen uppgifter som innehåller personuppgifter, om erhållandet av sådana uppgifter avsevärt skulle skada den registrerades integritet. I momentet föreskrivs också om andra sekretessgrunder, såsom skydd för familjelivet och klientrelationer inom socialservicen. Estland har också speciallagstiftning som gör det möjligt att söka vissa personuppgifter. Personuppgifter kan sökas i enlighet med till exempel marknadsregisterlagen (Äriregistri seadus, RT I, 05.05.2022) eller jordregisterlagen (Kinnistusraamatuseadus, RT I 1993, 65, 922).

Bestämmelser som motsvarar offentlighetslagens bestämmelser om förfaranden finns också i annan lagstiftning i Estland. Till exempel i 15 § i den estniska brottsregisterdatabaslagen (Karistusregistri seadus, RT I, 21.03.2011, 3) sägs att om en person begär att få brottsregisteruppgifter som gäller en annan person, ska den som begär uppgifterna styrka det ändamål som uppgifterna ska användas för eller den rättsliga grunden för behandlingen. Även i detta sammanhang ska den som begär uppgifter identifieras. I brottsregisterdatabasen registreras omfattande uppgifter. Tillgången till uppgifter begränsas emellertid i fråga om vissa personuppgifter. Erhållandet av uppgifter begränsas till exempel om det är fråga om uppgifter om minderåriga (19 §).

I Estland sätter offentlighetslagen också gränser för vidareutnyttjandet av personuppgifter. I lagens 3(1) § 7 mom. sägs att om uppgifter som lämnats ut med stöd av lagen innehåller personuppgifter, kan offentlig användning av dessa uppgifter begränsas om utlämnandet av uppgifter för offentligt användning avsevärt kränker personens privatliv. I 8 mom. sägs att om offentlig användning av personuppgifter som utlämnats med stöd av lagen skulle kränka personens privatliv, ska uppgifterna utlämnas på ett sätt som inte väsentligt kränker personens privatliv.

## 6 Specialmotivering

### 1 kap. Allmänna bestämmelser

Det föreslås att bestämmelser om offentlighetsprincipen, lagens syfte, lagens förhållande till annan lagstiftning samt lagens organisatoriska och materiella tillämpningsområde ska tas in i 1 kap. i lagen.

**1 §. Offentlighetsprincipen.** I paragrafens 1 mom. ska på motsvarande sätt som i 1 § 1 mom. i den gällande lagen finnas en grundläggande bestämmelse om offentlighetsprincipens innehåll. Bestämmelsen upprepar utgångspunkten enligt 12 § 2 mom. i grundlagen avseende myndighetshandlingars offentlighet, och enligt det momentet är handlingar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag. Offentlighetsprincipen som tryggas i grundlagen konkretiseras särskilt i de bestämmelser i lagens 2 kap. som fastställer rätten att ta del av en handling.

Bestämmelsen och placeringen av den som första paragraf i lagen är ett uttryck för strävan att bevara offentlighetsprincipens centrala ställning som en central princip inom den offentliga förvaltningen i Finland. Med hjälp av den lagstadgade rätten att få uppgifter främjas öppenheten i myndigheternas verksamhet. Öppenheten i myndigheternas verksamhet innebär att en myndighet utför sitt uppdrag offentligt, det vill säga att alla har möjlighet att få uppgifter om myndigheternas verksamhet i allmänhet och i synnerhet om de ärenden som myndigheterna behandlar vid respektive tidpunkt. Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen kan offentligheten endast av tvingande skäl särskilt begränsas genom lag. I rättspraxis har det ansetts att de utgångspunkter som följer av offentlighetsprincipen medför att när offentlighetslagen tillämpas ska den tolkas på ett sätt som främjar att offentlighetsprincipen iaktas som en grundläggande rättighet i myndigheternas verksamhet (HFD 2021:152 och HFD 2017:157). Även bestämmelser som avviker från bestämmelserna om handlingars offentlighet ska tolkas snävt (HFD 2006:64). I rättspraxis har det dessutom ansetts att rätten att få veta vem som utövar offentlig makt är en väsentlig dimension av den offentlighetsprincip som avses i offentlighetslagen (HFD 2014:83).

Enligt 12 § i grundlagen är inte bara handlingar som innehas av myndigheterna utan också andra upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga. I den föreslagna paragrafen ska inte heller i fortsättningen vid sidan av handlingar separat nämnas myndighetsupptagningar, eftersom definitionen av myndighetshandling enligt 6 § i lagförslaget på motsvarande sätt som i nuläget omfattar inte bara traditionella pappershandlingar utan också andra upptagningar, såsom elektroniska handlingar eller andra handlingar i digital form.

Även om huvudregeln är att myndighetshandlingar är offentliga kan det inom vissa förvaltningsområden, såsom social- och hälsovården, på grund av att de ärenden som behandlas är känsliga, vara i praktiken vanligare att uppgifter är sekretessbelagda än att de är offentliga. Sekretessen för uppgifter fastställs enligt de skyldigheter att iaktta sekretess som anges i 6 kap. i lagförslaget.

I paragrafens 2 *mom.* föreslås att det på motsvarande sätt som i 17 § 1 *mom.* i den gällande lagen föreskrivs om att en myndighet inte får begränsa möjligheterna att få uppgifter om myndighetens handlingar och verksamhet utan laglig grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas med hänsyn till lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat. Det är fråga om en bestämmelse som styr myndigheternas prövningsrätt och som har fått betydelse också i rättspraxis (HFD 2013:90). Det ska föreskrivas om lagens syfte särskilt i det föreslagna 2 § 2 *mom.*

Genom bestämmelsen betonas offentlighetsprincipens prioritet och betydelse. Rätten att ta del av en myndighetshandling är huvudregeln enligt grundlagen och avvikelser från denna regel är möjliga endast om det föreskrivs särskilt i lag. Bestämmelsen stöder myndigheterna när de fattar beslut enligt lagen, i synnerhet när de enligt 9 § beslutar om utlämnande av uppgifter i ärenden som ännu behandlas. Skyldigheten att beakta lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat innebär bland annat att utgångspunkten när det är fråga om beredningsärenden som är centrala med tanke på utövning av offentlig makt eller medborgarnas möjligheter att delta är att uppgifter ska lämnas ut till den som begär dem. Om det däremot är fråga om till exempel ett pågående ärende som gäller en enskild persons förmåner och i vars behandling utomstående inte kan delta, finns det ingen likadan skyldighet att lämna ut uppgifter. Bestämmelsen accentuerar också den snäva tolkningen av begränsningar av sekretessbestämmelserna och offentlighetsprincipen.

Bestämmelsen har betydelse även vid styrningen av myndigheternas prövningsrätt när en myndighet tillämpar de föreslagna bestämmelser i 15 § som samordnar offentlighetsprincipen och kraven på dataskydd. När en myndighet bedömer en begäran om uppgifter som gäller en handling som innehåller offentliga personuppgifter ska den se till att personuppgifternas offentlighet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att förverkliga dataskyddet.

I 17 § 1 *mom.* i den gällande lagen föreskrivs det uttryckligen om att de som begär uppgifter ska bemötas jämlikt. Bestämmelsen tas inte in i den nya lagen, eftersom myndigheternas skyldighet att bemöta dem som utträtt ärenden hos förvaltningen jämlikt följer redan av förvaltningslagens 6 § om rättsprinciperna inom förvaltningen. Kravet på opartiskhet och jämlikt bemötande accentueras särskilt när en myndighet har prövningsrätt vad gäller utlämnande av uppgifter, till exempel när uppgifter lämnas ut ur handlingar som ännu behandlas, när tillstånd att få sekretessbelagda handlingar beviljas eller när en ny handling upprättas på begäran. Jämlikt bemötande och att uppgifter allmänt görs offentliga är särskilt viktigt när uppgifterna inverkar på individers och sammanslutningars möjligheter att påverka eller när det är fråga om uppgifter som kan inverka på till exempel företags konkurrensställning.

Den bestämmelse i 17 § 1 *mom.* i den gällande lagen som styr tolkningen av begränsning av rätten att få uppgifter är bunden till en nödvändighetsgrund. Enligt 12 § 2 *mom.* i grundlagen kan offentligheten begränsas av tvingande skäl, och det föreslås därför att den gällande bestämmelsen ändras så att den motsvarar detta, det vill säga att begränsningarna ska vara nödvändiga för det intresse som ska skyddas. I förhållande till bestämmelsen i den gällande lagen stryks dessutom uttrycket ”utan saklig grund”. Av grundlagen följer att begränsningar av offentlighetsprincipen alltid ska grunda sig på lag och att andra grunder således inte är möjliga.

Den bestämmelse som styr prövningsrätten ska jämfört med den gällande lagen kompletteras så att vid tolkningen av en bestämmelse som begränsar rätten att få uppgifter ska beakta inte bara lagens syfte utan också offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat. Motsvarande formulering har använts i yttrandefrihetslagen. Genom tillägget accentueras offentlighetsprincipens koppling till grundlagens 2 § om demokrati samt rättsstatsprincipen. Att tillräcklig offentlighet garanteras är en förutsättning för individernas möjligheter att påverka och delta i

samhällelig verksamhet och stöder därmed demokratin. Offentlighet är också en förutsättning för kritik och övervakning av maktutövning och myndighetsverksamhet, vilket för sin del stöder iakttagandet av rättsstatsprincipen genom att möjliggöra övervakning av den offentliga verksamheten och utövning av offentlig makt.

I 1 § 2 mom. i den gällande lagen finns en hänvisningsbestämmelse som gäller offentligheten vid behandling av ärenden och enligt vilken särskilda bestämmelser gäller för rätten att närvara vid riksdagens plenum samt vid sammanträden som hålls av fullmäktige eller andra kommunala organ, organ i välfärdsområden eller i välfärdssammanslutningar eller av domstolar eller kyrkliga organ. Bestämmelsen har i tiden motiverats med att lagens rubrik hänvisar till offentligheten i myndigheternas verksamhet som helhet, och eftersom offentligheten i myndigheternas och de representativa organens verksamhet kan förverkligas också som offentligheten vid möten och sammanträden, har det i 2 mom. tagits in en hänvisning till bestämmelser om behandling av ärenden. Till övriga delar innehåller lagen dock inga bestämmelser om offentligheten vid behandlingen av ärenden. Redan vid beredningen av den gällande lagen har det ansetts att offentligheten vid behandlingen av ärenden lämpar sig bättre för att regleras i de förfarandeförfattningar i vilka det också annars föreskrivs om behandlingen av ärenden hos myndigheter. Hänvisningsbestämmelsen ska således inte tas in i den föreslagna nya lagen.

**2 §. Lagens syfte.** I 2 § i den gällande lagen föreskrivs det om lagens tillämpningsområde och i 3 § om lagens syfte. Lagens 2 § om lagens tillämpningsområde har dock till sitt innehåll snarast beskrivit lagens innehåll, medan 4 och 5 § innehåller centrala bestämmelser om lagens organisatoriska och materiella tillämpningsområde. Det föreslås att bestämmelserna i 2 och 3 § i den gällande lagen ska slås samman och att paragrafens rubrik ska vara lagens syfte.

Bestämmelsen i paragrafens *1 mom.* motsvarar i huvudsak 2 § 1 mom. i den gällande lagen och beskriver lagens centrala innehåll. Det föreslås dock att ordalydelsen i bestämmelsen preciseras i fråga om sekretess. I 2 § 1 mom. i den gällande lagen fastställs det att i denna lag bestäms om rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar samt om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om handlingssekretess samt andra för skyddande av allmänna och enskilda intressen nödvändiga begränsningar av rätten att ta del av en handling och bestäms om myndigheternas skyldigheter för att lagens syfte ska nås. Det föreslås att hänvisningen till handlingssekretess ersätts med en hänvisning till sekretess för uppgifter i handlingar. Ändringen motsvarar den ändring som föreslås i det inledande stycket i 28 § om sekretess och betonar den centrala utgångspunkt som följer av de föreslagna 7 och 8 § och där det sägs att när endast en del av en handling är sekretessbelagd, ska uppgifter lämnas ut ur den offentliga delen, om det är möjligt så att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Dessutom ska det i momentet inte längre hänvisas till rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar, utan till rätten att ta del av myndighetshandlingar. Ändringen beskriver tydligare hur den rätt att ta del av uppgifter som avses i lagen gäller offentliga uppgifter i myndighetshandlingar i enlighet med 7 §.

I momentet anges lagens centrala innehåll. I lagen föreslås bestämmelser om rätten att ta del av myndighetshandlingar. Syftet med omnämmandet har varit att betona lagförslagets koppling till 12 § 2 mom. i grundlagen. Lagen är en allmän lag som reglerar tillgodoseendet av den rätt att få uppgifter som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen, och den anger omfattningen av rätten att få uppgifter och förfarandena vid tillgodoseendet av rätten.

Enligt det föreslagna momentet ska det i lagen föreskrivas om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om sekretess för uppgifter i handlingar och om andra för skyddande av enskilda och allmänna intressen nödvändiga begränsningar av rätten att få uppgifter. Även om offentlighet är huvudregeln i myndighetsverksamhet, kan offentligheten inte vara undantagslös. Det finns många viktiga allmänna och enskilda intressen i samhället, vilka kan kränkas

av offentlighet. Dessa intressen har ett varierande nära samband med de grundläggande fri- och rättigheter som fastställs i grundlagen. Offentlighetslagstiftningen är dessutom endast ett sätt att trygga individers och sammanslutningars möjligheter att påverka samt intressen och rättigheter. Möjligheterna till intressebevakning kan tryggas också i synnerhet genom förpliktande bestämmelser om hörande av parter och andra aktörer.

Allmänna och enskilda intressen som begränsar offentligheten framgår särskilt av sekretessbestämmelserna i 28 § i lagförslaget. Allmänna intressen är tryggande av statens säkerhet, skötsel av Finlands internationella relationer och ekonomiska politik, utredning och förebyggande av brott, offentliga ekonomiska intressen, kapital- och finansmarknadens samt finansierings- och försäkringssystemens funktion, effektiviteten i myndigheternas kontroll- och tillsynsverksamhet, skydd av naturvärden, skydd av uppgiftslämnarens förtroende samt myndigheternas jämlika ställning som avtalspart och part jämfört med enskilda verksamhetsutövare.

Enskilda intressen är enskilda ekonomiska intressen, forsknings- och utvecklingsintressen samt skydd för privatlivet. Till de centrala principerna för demokratiska samhällen hör att individer har rätt till skydd för privatlivet och självbestämmanderätt. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Momentet innehåller dessutom ett lagförbehåll enligt vilket närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Bestämmelser om skydd för privatlivet finns också i Europeiska människorättskonventionen. Enligt den förutsätts det att staten själv avhåller sig från att kränka medborgarnas privatliv och agerar för att skydda privatlivet mot kränkningar. I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det om respekt för privatlivet och om skydd för personuppgifter som en grundläggande rättighet. Centrala bestämmelser om skyddet för personuppgifter finns i den allmänna dataskyddsförordningen. Skyddet för privatlivet som en i internationella avtal tryggad mänsklig rättighet och en rättslig förpliktelse förutsätter att skyddet beaktas också i offentlighetslagstiftningen.

Bestämmelserna i den föreslagna lagen gäller i huvudsak registrerade uppgifter som innehas av myndigheterna, det vill säga uppgifter i myndighetshandlingar. Det föreslås att i lagen tas in också allmänna bestämmelser om tystnadsplikt för tjänstemän och andra som hör till de persongrupper som anges närmare i lagen.

Bestämmelser som fastställer när rätten att få uppgifter börjar begränsa offentligheten tidsmässigt. Myndigheterna ska för att säkerställa en mångsidig och god beredning ha möjlighet att internt utbyta åsikter och söka alternativ utan skyldighet att lämna ut uppgifter ur handlingar som ännu behandlas.

Lagen gäller offentligheten i myndigheternas verksamhet. En definition av myndighet finns i 4 §, bestämmelser om lagens tillämpning på andra än myndigheter finns i 5 § och en definition av myndighetshandling finns i 6 §. Av dessa bestämmelser följer att tillämpningen av lagen inte är beroende av den offentliga förvaltningens organisationsform eller av om ett organ anses omfattas av det sedvanliga begreppet myndighet eller inte. En handlingens offentlighet påverkas inte heller av om myndigheten vid skötseln av sitt uppdrag använder köpta tjänster eller om uppdraget sköts av personer som är anställda hos myndigheten eller annars är verksamma hos myndigheten.

Den föreslagna lagen innehåller också bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att främja att lagens syfte nås. Enligt lagens 2 § 2 mom. är syftet att främja öppenhet i myndigheternas verksamhet. Av denna orsak ska lagen också innehålla bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information, såsom skyldigheten att lämna ut uppgifter om beredningen av ärenden och skyldigheten att kommunicera.

I paragrafens 2 *mom.* föreslås en ordinarie bestämmelse som definierar lagens syfte och som i huvudsak motsvarar 3 § i den gällande lagen. Rätten att få uppgifter samt myndigheternas skyldigheter syftar på motsvarande sätt som i den gällande lagen till öppenhet i myndigheternas verksamhet samt till att ge individer och sammanslutningar möjlighet att övervaka utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel samt myndigheternas verksamhet, att fritt bilda sig åsikter samt att påverka beslutsfattande som avser utövning av offentlig makt och bevaka sina rättigheter och intressen. Jämfört med den gällande lagen föreslås att det i bestämmelsen nämns att lagens syfte inte bara är att övervaka utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel utan också att övervaka myndigheternas verksamhet.

I bestämmelsen fastställs det i vilket syfte det i den föreslagna lagen föreskrivs om rätten att få uppgifter och om myndigheternas skyldigheter. På så sätt framgår offentlighetsprincipens viktigaste mål av bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är dock inte att uttömmande räkna upp offentlighetsprincipens mål så att endast de ändamål som uttryckligen nämns i bestämmelsen är väsentliga med tanke på offentlighetsprincipen och att endast uppgifter som direkt betjänar dessa ändamål ska vara offentliga. Andra uppgifter av denna typ kan vara till exempel offentliga personuppgifter, det vill säga sådana personuppgifter i fråga om vilka det inte särskilt föreskrivs att de ska vara sekretessbelagda. Offentlighetsprincipen ställer som utgångspunkt och presumtion att alla handlingar och andra upptagningar som innehas av myndigheter ska vara offentliga, och att endast nödvändiga begränsningar av offentligheten är möjliga. Paragrafen är inte enbart konstaterande, utan den ska enligt det föreslagna 1 § 2 *mom.* beaktas vid den praktiska tillämpningen. I rättspraxis har lagens syfte uttryckligen beaktats som en bestämmelse som styr tolkningen av sekretessbestämmelserna (HFD 2002:90) eller tolkningen av definitionen av myndighetshandling (HFD 2016:207).

Rätten att ta del av myndighetshandlingar är en grundläggande rättighet. Ett traditionellt och fortfarande centralt sätt att säkerställa offentligheten i myndigheternas verksamhet är bestämmelser om rätten att få uppgifter. En hög kvalitet på myndigheternas informationsmaterial är en förutsättning för att säkerställa att individers och sammanslutningars rättsskydd tillgodoses och att det samhällspolitiska beslutsfattandet kan grunda sig på ett lämpligt kunskapsunderlag och således ha önskade effekter. I nuläget tryggas detta i synnerhet genom bestämmelserna i informationshanteringslagen, vars syfte är en enhetlig och kvalitativ hantering samt informationssäker behandling av myndigheternas informationsmaterial så att offentlighetsprincipen förverkligas. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Det centrala syftet med lagen är därför fortfarande öppenhet i myndigheternas verksamhet också på andra sätt än genom traditionell handlingsoffentlighet.

Syftet med offentlighetsprincipen har traditionellt sett ansetts vara att övervaka myndigheternas verksamhet. Enligt förslaget är syftet med bestämmelserna att ge möjlighet att övervaka utövningen av offentlig makt. Det allmänna främjar syften som anses vara samhälleligt viktiga genom att anvisa medel till dem. Med tanke på den betydelse användningen av offentliga medel har ska i definitionen av offentlighetsprincipens syfte också nämnas övervakning av användningen av offentliga medel. I fortsättningen ska det i bestämmelsen om lagens syfte hänvisas inte bara till övervakning av utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel utan också uttryckligen till övervakning av myndigheternas verksamhet. I 12 § 2 *mom.* i grundlagen fastställs det utan att göra någon skillnad på för vilka syften handlingar har upprättats att handlingar som innehas av myndigheterna är offentliga. Den definition av myndighetshandling som finns i den gällande lagen innehåller inte heller någon åtskillnad mellan om en handling har upprättats till exempel vid beredningen av ett förvaltningsbeslut eller som en del av annan förvaltningsverksamhet. Genom förslaget utvidgas dessutom lagens organisatoriska tillämpningsområde så att det omfattar skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i sin helhet och dessutom med vissa begränsningar sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund

har bestämmande inflytande i. Av ovannämnda orsaker ska också bestämmelsen om lagens syfte uppdateras.

Det centrala syftet med lagen är att möjliggöra inte bara övervakning av utövningen av offentlig makt och användningen av offentliga medel utan också myndigheternas verksamhet. Detta omfattar bland annat en ändamålsenlig övervakning av skötseln av de uppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Dessutom utgör sammanslutningar och stiftelser som offentliga samfund har bestämmande inflytande i en del av myndigheternas verksamhet. Lagen möjliggör även övervakning av dessa aktörers verksamhet.

De grundläggande principerna i ett demokratiskt samhälle och i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättighet är att var och en har rätt att fritt bilda sig åsikter och uttrycka sina åsikter om gemensamma angelägenheter och påverka dem. I enlighet med den demokratiska förvaltningsmodellen ska beslut som är centrala för samhället grunda sig på en offentlig och för alla öppen diskussion som baserar sig på information som på ett tillförlitligt sätt beskriver samhällsförhållandena. Detta förutsätter att individerna och de sammanslutningar som representerar dem har möjlighet att få tillräckligt med information om myndigheternas verksamhet, skötseln av offentliga uppgifter, verksamheten i de organ som utövar offentlig makt och samhällsförhållandena. Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen hör till yttrandefriheten också rätten att skaffa information. Av ovannämnda orsaker konstateras det i paragrafen att syftet med bestämmelserna i lagen är att ge individer och sammanslutningar möjlighet att fritt bilda sig åsikter.

Kommunikationen i samhället sköts med hjälp av allmän informationsförmedling. Detta görs bland annat med stöd av olika massmedier, såsom press, radio och television samt även det allmänna datanätet. Den allmänna informationsförmedlingen har till uppgift att följa myndigheternas verksamhet, inhämta information om den och förmedla informationen till allmänheten. En så omfattande rätt som möjligt att få uppgifter om myndigheternas verksamhet bidrar också till att förbättra den allmänna informationsförmedlingens möjligheter att utföra sitt uppdrag. Trots den allmänna informationsförmedlingens betydelse har det i paragrafen inte tagits in något omnämnande av den, eftersom lagens syfte inte är att reglera informationsförmedlingen utan att trygga massmediernas möjligheter att få uppgifter om myndigheternas verksamhet.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att ge individer och sammanslutningar möjlighet att påverka beslutsfattande som gäller utövning av offentlig makt och bevaka sina rättigheter och intressen. Denna rätt att få uppgifter har ett nära samband med möjligheterna att delta och påverka samt övervakningen av rättsskyddet. Möjligheterna att påverka beslutsfattande som gäller utövning av offentlig makt beror förutom på rätten att få uppgifter också på ett hårdt beslutsfattande det är fråga om och på vilka förfaranderegler som iaktas i ärendet. I paragrafen avses med möjligheter att påverka inte bara deltagande i den egentliga processen utan också mer allmänna metoder för påverkan, till exempel medborgarverksamhet och påverkan via massmedierna.

Att uppgifter fås i synnerhet om ärenden som är under beredning bidrar också till att förbättra möjligheterna för individer och de organisationer som representerar dem att bevaka sina intressen vid lagberedningen och vid annan beredning av ärenden som påverkar dem eller som annars är av betydelse för dem. Beaktandet av olika perspektiv redan i beredningsskedet kan för sin del förbättra kvaliteten på de beslut som fattas samt främja verkställandet av beslut och deras allmänna godtagbarhet. Möjligheterna att få uppgifter torde kunna anses ha en stor betydelse i Finland, eftersom strävan är att viktiga beslut ska fattas i samarbete och samförstånd med de centrala intresseorganisationerna.

Bevakningen av individers och sammanslutningars rättigheter och intressen grundar sig tydligare än de allmänna sätten att delta och påverka på individernas och sammanslutningarnas ställning som parter i ett visst ärende som behandlas eller har behandlats av en myndighet. Lagförslaget innehåller också bestämmelser om en parts rätt att få uppgifter. En parts rätt att få uppgifter är ett rättsmedel med vars hjälp parten kan bevaka sina rättigheter och intressen i ett ärende som direkt berör parten. Offentlighet ses också som en garanti för en rättvis rättegång, vilket framgår av 21 § 2 mom. i grundlagen och av internationella människorättskonventioner.

Vidareutnyttjande av uppgifter hör inte till de ändamål som särskilt anges i lagen, men i lagen begränsas dock inte på vilka sätt eller för vilka ändamål offentliga uppgifter används. Offentlighetsprincipen och informations offentlighet inbegriper i princip också rätten att använda informationen i en handling, om inte något annat följer av andra bestämmelser, såsom bestämmelserna om skydd för personuppgifter eller till exempel upphovsrätt (FvUB 10/2021 rd, s. 5). Det omarbetade direktivet om öppna data upphävde Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (nedan *PSI-direktivet*). De minimikrav som direktivet om öppna data innehåller har, till den del den gällande nationella lagstiftningen inte redan uppfyllde dem, satts i kraft nationellt genom lagen om ändring av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (710/2021), lagen om ändring av 16 och 34 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (711/2021), lagen om vidareutnyttjande av data som innehas av företag som producerar vissa allmännyttiga tjänster (712/2021) och lagen om vidareutnyttjande av forskningsmaterial som producerats med offentliga medel (713/2021). Sambandet mellan offentlighetslagen och direktivet om öppna data baserar sig på tidigare avgöranden om genomförandet av PSI-direktivet, och till denna del föreslås det inte att lagstiftningen ändras.

**3 §. Förhållande till annan lagstiftning.** Den föreslagna paragrafen är ny i förhållande till den gällande lagen. I paragrafens *1 mom.* föreslås det bestämmelser om förhållandet mellan bestämmelserna i lagen och vad som föreskrivs någon annanstans i lag. Förslaget motsvarar till sitt innehåll nuläget, men lagens subsidiaritet ska uttryckas tydligare jämfört med enbart formuleringen av offentlighetsprincipen enligt 1 § i den gällande lagen.

Lagen är avsedd att vara en allmän förvaltningslag som reglerar myndighetshandlingars offentlighet och som tillgodoser en grundläggande rättighet enligt grundlagen och från vilken avvikelser kan göras endast genom lag. De allmänna lagarna om förvaltning bidrar till att upprätthålla en tydlig lagstiftning och förhindrar att bestämmelserna splittras eller att det uppkommer ett överflöd av föreskrifter. På grund av de allmänna lagarnas grundlagsenlighet är en central utgångspunkt för lagberedningen att stödja sig på allmänna lagar. I den gällande lagen har utgångspunkten varit att avvikelser från bestämmelserna i lagen ska göras endast till den del det i bestämmelserna i lagen finns en uttrycklig hänvisning till bestämmelser i någon annan lag som utfärdats särskilt. För att förtydliga bestämmelserna ska den ovannämnda utgångspunkten slopas, men även i fortsättningen kan avvikelser från bestämmelserna i en allmän lag göras av särskilda, vägande skäl. Således kan bestämmelser om till exempel sekretessgrunder och sekretesstider utfärdas i speciallagar, även om riksdagen påpekat att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (RSv 303/1998 rd, GrUU 62/2018 rd och GrUU 7/2019 rd). Likaså kan tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar fastställas på ett sätt som avviker från lagförslaget eller så kan avvikelser göras från de förfarandebestämmelserna som föreslås på grund av skyddet för personuppgifter.

Bestämmelserna i denna lag ska tillämpas som komplettering vid sidan av specialbestämmelserna alltid när det i en speciallag inte finns någon uttrycklig specialbestämmelse som avviker från en allmän lag. När specialbestämmelser utarbetas ska de bedömas med hänsyn till grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, och specialbestämmelser får

inte strida mot bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagens 12 § 2 mom. innebär att bestämmelser om myndighetshandlingars offentlighet inte får utfärdas genom förordning. Bestämmelser om undantag från offentlighetslagen kan finnas i en speciallag eller i en annan allmän lag. Avgörandet av när en bestämmelse i en annan allmän lag blir tillämplig förutsätter prövning från fall till fall. Av två allmänna lagar blir i allmänhet den tillämplig där det föreskrivs i mer detalj om en viss fråga.

Paragrafen anger också tydligare lagens förhållande till andra centrala informationsrättsliga bestämmelser. I paragrafens 2 mom. tas det in en hänvisningsbestämmelse som motsvarar 2 § 2 mom. i den gällande lagen. Bestämmelser om myndigheternas informationshantering finns i informationshanteringslagen.

I 3 mom. föreskrivs det på ett förtydligande sätt om bestämmelsernas förhållande till bestämmelserna om skydd för personuppgifter. I offentlighetslagen föreskrivs det om rätten att få personuppgifter ur en myndighetshandling och om förfarandet vid utlämnandet av personuppgifter i en myndighetshandling. Rätten att få personuppgifter fastställs i 7 §, enligt vilken var och en har rätt att ur en myndighetshandling få uppgifter som är offentliga. Om det är fråga om sådana personuppgifter i en myndighetshandling som inte är sekretessbelagda, har var och en i princip rätt att få uppgifterna i fråga. I denna lag föreskrivs det dessutom om förfarandet vid utlämnande av personuppgifter ur en myndighetshandling. Lagen utgör till denna del särskilda bestämmelser i förhållande till den allmänna lagstiftningen om skydd för personuppgifter. I lagens 15 § föreskrivs det uttömmande om förfarandebestämmelser som gäller begäran om och utlämnande av uppgifter med stöd av denna lag ur en handling som innehåller offentliga personuppgifter. Genom förfarandebestämmelserna samordnas på ett centralt sätt personuppgifters offentlighet med andra bestämmelser om skydd för personuppgifter. Även om en personuppgift är offentlig, kan utlämnandet av den dock vara förenat med begränsningar som det föreskrivs om i 15 §.

I momentet ska det förtydligande konstateras att det föreskrivs särskilt om annat skydd för och annan behandling av personuppgifter. Bestämmelser om skydd för och behandling av personuppgifter finns i den allmänna dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018). Bestämmelser om behandling och särskilda skyddsåtgärder finns dessutom i speciallagar som preciserar och kompletterar de ovannämnda bestämmelserna och som avviker från dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. På behandlingen av personuppgifter som en myndighet lämnar ut tillämpas lagstiftningen om skydd för personuppgifter i enlighet med tillämpningsområdet för lagstiftningen i fråga. Efter det att en myndighet har lämnat ut personuppgifter på basis av en begäran om uppgifter och i enlighet med de förutsättningar för begäran om och utlämnande av offentliga personuppgifter som anges i denna lag, ska mottagaren beakta att bestämmelserna om skydd för personuppgifter kan tillämpas på mottagarens behandling av personuppgifter. Om den som begärt uppgifter till exempel behandlar erhållna personuppgifter i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen enbart för personligt bruk, följer det av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen att förordningen då inte tillämpas på behandlingen i fråga. Om uppgifterna inte behandlas enbart för personligt bruk, kan bestämmelserna om skydd för personuppgifter bli tillämpliga på sådan behandling.

I paragrafens 4 mom. föreslås det en informativ bestämmelse om att det föreskrivs särskilt om utlämnande av personuppgifter i myndighetshandlingar i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla. I den föreslagna 15 § föreskrivs det om de allmänna villkoren för utlämnande av personuppgifter i myndighetshandlingar. Bestämmelserna möjliggör dock inte att uppgifter lämnas ut i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla, utan även i fortsätt-

ningen ska det alltid föreskrivas särskilt om detta. Bestämmelser om offentliggörande av personuppgifter i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla bör av konstitutionella skäl utfärdas särskilt så att de villkor som i grundlagsutskottets praxis ställs på sådant utlämnande av personuppgifter uppfylls (GrUU 17/2021 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 32/2008 rd). I 5 kap. i denna lag föreskrivs det om vissa situationer där personuppgifter kan lämnas ut genom att göra dem tillgängliga för alla i det allmänna datanätet.

**4 §. Myndigheter.** I 4 § i den gällande lagen fastställs de organisationer på vars handlingar lagen tillämpas. Begreppet myndigheter definieras i paragrafen utifrån offentlighetsprincipens syfte och mål, och begreppet är inte avsett att påverka tillämpningen av annan lagstiftning än sådan i vilken det föreskrivs om handlingars offentlighet. Lagen grundar sig även på principen om fristående myndigheter. I sin lagtillämpning är myndigheterna självständiga i relation till varandra. Detta är viktigt särskilt med tanke på beredningens offentlighet. Paragrafens betydelse är alltså tvådelad: den fastställer dels omfattningen av det organisatoriska tillämpningsområdet och drar dels en gräns mellan myndigheterna med hänsyn till att de är fristående.

De myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde har fastställts på organisatoriska grunder. Det myndighetsbegrepp som avses i lagen omfattar således sådana offentlighetsrättsliga organ vars myndighetsställning kan härledas direkt från bestämmelserna om inrättande av dem och om deras organisationsform och uppgifter. Bestämmelser om tillämpningen av offentlighetslagen på olika aktörer finns också i flera specialbestämmelser i lagstiftningen.

Med tanke på det organisatoriska tillämpningsområdet är det också värt att beakta att tillämpningsområdet utvidgas till följd av begreppet myndighetshandling. Myndighetshandlingars offentlighet påverkas inte av om myndigheten använder köpta tjänster eller andra uppdrag för skötseln av sina uppgifter. Den som utför ett uppdrag jämställs dock inte med en myndighet i denna paragraf, utan i lagens 6 § 3 mom. konstateras det att som en myndighetshandling betraktas också en handling som har upprättats för ett uppdrag eller som har uppkommit till följd av ett uppdrag.

Myndigheter är enligt 4 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar. Formuleringen i *1 mom. 1 punkten* förklarar så att den motsvarar till exempel förfarandet enligt förvaltningslagen. Statsförvaltningens struktur har förändrats sedan den gällande lagen stiftades, och de myndigheter som nämns som exempel i motiveringen till den gällande lagen existerar till stor del inte längre, åtminstone inte med de nämnda namnen. Den lösning som används i förvaltningslagen skulle vara flexibel också i offentlighetslagen. Innehållet i begreppet statlig myndighet anpassas så att det motsvarar respektive statliga myndigheter utan behov av att specificera verksamhetens närmare organisationsform.

Statliga myndigheter är statens centralförvaltningsmyndigheter, det vill säga statsrådet och ministerierna. Bestämmelser om de ämbetsverk inom centralförvaltningen som lyder under ministerierna utfärdas separat för varje ämbetsverk. Mätt i antalet anställda är Försvarsmakten, Skatteförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet de största ämbetsverken inom centralförvaltningen. I anslutning till ministerierna finns det dessutom olika fullmäktige och nämnder, som också är sådana myndigheter som avses i offentlighetslagen. Justitiekanslern i statsrådet är en skild myndighet med tanke på statsrådet och ministerierna.

Inom statens regionförvaltning sköts myndighetsuppgifterna av regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. Verksamhetsområdena för ämbetsverken inom statens lokalförvaltning har under de senaste åren utvidgats och de är i huvudsak landskapstäckande

eller ännu mer omfattande. Ämbetsverksstrukturen inom flera av de nuvarande lokalförvaltningsmyndigheterna håller på att omarbetas så att deras behörighet ändras så att den blir riksomfattande och ämbetsverket har verksamhetsställen i hela landet. Åklagarmyndigheten är ett enda ämbetsverk och magistraterna tillsammans med Befolkningsregistercentralen har slagits samman till den riksomfattande Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Även utsokningsväsendet har omorganiserats till ett riksomfattande ämbetsverk på en enda nivå, det vill säga Utsökningsverket. Polisinsättningarna är ämbetsverk inom statens lokalförvaltning.

Offentlighetslagen ska också tillämpas på fonder utanför statsbudgeten, även om en fond som sådan inte är en myndighet som avses i offentlighetslagen. Dyliga är till exempel Statens bostadsfond, Statens pensionsfond, Försörjningsberedskapsfonden, Interventionsfonden för jordbruket, Gårdsbrukets utvecklingsfond, Statsgarantifonden och Verket för finansiell stabilitet. Som myndighet kan betraktas det organ som ansvarar för förvaltningen av och beslutsfattandet om fonden, till exempel fondens styrelse eller direktion eller någon annan myndighet som förvaltar fonden.

Med myndigheter ska enligt 4 § 1 mom. 1 punkten också avses statliga affärsverk. Enligt 84 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för statliga affärsverks verksamhet och ekonomi genom lag. Inkomstposter och anslag som gäller affärsverken tas in i statsbudgeten endast till den del så anges genom lag. I samband med behandlingen av statsbudgeten godkänner riksdagen de centrala målen för affärsverkens tjänster och övriga mål för verksamheten. Statliga affärsverk är Forststyrelsen, Senastfästigheter och dess dotteraffärsverk Försvarsfastigheter.

När den gällande lagen stiftades ansågs det viktigt att bestämmelserna i offentlighetslagen tillämpas på statliga affärsverk så att man kan övervaka skötseln av deras lagstadgade uppgifter och användningen av offentliga medel. Det ansågs också vara konsekvent med en regleringslösning som överensstämmer med den som gäller kommunala affärsverk. De eventuella problem som tillämpningen av lagen på statliga affärsverk medför ansågs kunna lösas med hjälp av sekretessbestämmelserna. Eftersom antalet statliga affärsverk är litet är det inte längre ändamålsenligt att föreskriva om dem i en separat punkt.

Med myndigheter ska enligt 1 mom. 2 punkten avses myndigheter i kommuner och i samkommuner. De kommunala myndigheterna är oftast representativa kommunala organ, såsom fullmäktige och kommunstyrelsen samt nämnder, direktioner och kommissioner. Myndigheter avser på motsvarande sätt myndigheter och organ i samkommuner. Fastställandet av myndigheter i kommuner och i samkommuner kan i sista hand göras på basis av om organet i fråga har uppgifter och befogenheter som grundar sig på en rättslig norm. En kommuns interna fritt tillsatta hjälp- och beredningsorgan, såsom interna arbetsgrupper och ledningsgrupper, kan inte ha på detta sätt fastställda uppgifter och befogenheter och betraktas därför inte som myndigheter som avses i lagen. Som myndigheter som avses i lagen betraktas inte heller påverkansorgan som tillsätts med stöd av kommunallagen, det vill säga ungdomsfullmäktige, rådet för personer med funktionsnedsättning och äldrerådet. Påverkansorganen är inte kommunens egentliga organ och således inte heller myndigheter till vilka befogenheter att fatta förvaltningsbeslut kan överföras. En enskild tjänsteinnehavare i en kommun, såsom kommundirektören eller en byggnadsinspektör eller förtroendevald, till exempel en nämnds ordförande, är dock en kommunal myndighet, om personen har självständig behörighet. Fullmäktige kan enligt 91 § i kommunallagen i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan ge en annan kommunal myndighet rätt att vidaredelegera beslutanderätt. Beslutanderätt i ett ärende som inbegriper utövning av administrativt tvång kan enligt 91 § 3 mom. i kommunallagen delegeras endast till ett organ.

Affärsverk som producerar kommunala tjänster, såsom kommunala vattenverk, hör till kommunens organisation och är inte en från kommunen fristående juridisk person. Förvaltningen av affärsverken ordnas i förvaltningsstadgan på samma sätt som kommunens övriga förvaltning. Därför tillämpas bestämmelserna om kommunala myndigheter på affärsverk.

Enligt momentets *3 punkt* är myndigheter enligt lagen myndigheter i välfärdsområden och i välfärdssammanslutningar. Grundläggande bestämmelser om myndigheterna i välfärdsområden och i välfärdssammanslutningar finns i lagen om välfärdsområden (611/2021). De myndigheter i välfärdsområden som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde är representativa organ, såsom välfärdsområdesfullmäktige, välfärdsområdesstyrelsen samt nämnder, direktitioner och deras sektioner som sköter välfärdsområdets uppgifter. Även välfärdsområdesdirektören eller någon annan tjänsteinnehavare eller förtroendevald i välfärdsområdet är en myndighet som avses i offentlighetslagen, om personen har självständig behörighet. De myndigheter som avses i 4 § 1 mom. i offentlighetslagen är på motsvarande sätt organ och andra myndigheter i välfärdssammanslutningar. De påverkansorgan som inrättas med stöd av lagen om välfärdsområden, det vill säga ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning, är däremot inte egentliga organ i välfärdsområden och betraktas inte som myndigheter som avses i lagen.

Myndigheter är enligt 4 § 1 mom. *4 punkten* domstolar och nämnder som behandlar besvärssärenden. Domstolar är inte statliga förvaltningsmyndigheter, utan de är oberoende av förvaltningen och har i grundlagen ålagts en uppgift som väsentligt avviker från den övriga offentliga makten. De omfattas dock av den definition av myndigheter som tillämpas i offentlighetslagen. Domstolarna tillämpar också de lagar om offentlighet vid rättegång i vilka det i förhållande till offentlighetslagen som speciallagar föreskrivs om rättegångshandlingars offentlighet (lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) och lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar). Utöver de allmänna domstolarna (tingsrätterna, hovrätterna, högsta domstolen) omfattar denna grupp också förvaltningsdomstolarna (förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen) samt specialdomstolarna (marknadsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen samt riksrätten).

Det föreslås att termen lagskipningsorgan som används i den gällande lagen ska ersättas med det mer exakta uttrycket nämnder som har tillsatts för att behandla besvärssärenden. Samma uttryck används också i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Nämnder som tillsatts för att behandla besvärssärenden är besvärsnämnder som behandlar utkomstskyddsärenden, och dessa nämnder är besvärsnämnden för social trygghet, besvärsnämnden för arbetspensionsärenden, besvärsnämnden för olycksfallsärenden och besvärsnämnden för studiestöd. Andra besvärsnämnder är centralnämnden för uppståndsärenden, bildprogramsnämnden, rättsskyddsnämnden för studerande och virkesmättningsnämnden.

Enligt 4 § 1 mom. *5 punkten* ska lagen också gälla riksdagens ämbetsverk. I den gällande lagen nämns utöver riksdagens ämbetsverk också riksdagens inrättningar. Med riksdagens ämbetsverk och inrättningar avses detsamma som i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003). Enligt 2 § 2 mom. i den lagen är riksdagens ämbetsverk riksdagens kansli och riksdagens justitieombudsmans kansli samt statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor, det vill säga Utrikespolitiska institutet, som båda finns i anknytning till riksdagen. Riksdagsbiblioteket har sedan 2001 hört till riksdagens kansli. Finlands delegation i Nordiska rådet har ett sekretariat vid riksdagens kanslis internationella avdelning. Eftersom det i den ovannämnda lagen hänvisas endast till riksdagens ämbetsverk, ska det inte heller i offentlighetslagen längre hänvisas till riksdagens inrättningar utan endast till riksdagens ämbetsverk.

De bestämmelser som påverkar offentligheten för riksdagsutskottens handlingar förblir fortfarande en del av de författningar som gäller riksdagen. Riksdagens kansli är på det sätt som konstateras ovan ett ämbetsverk som avses i punkten. Vid riksdagens kansli behandlas dock många riksdagshandlingar vars offentlighet inte fastställs enligt offentlighetslagen, utan enligt 50 § i grundlagen och 43 a–43 c § i riksdagens arbetsordning.

Enligt 4 § 1 mom. 6 punkten är myndigheter självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar och andra självständiga offentlighetsrättsliga organ. Med avvikelse från den gällande lagen föreslås att det i punkten inte längre ska räknas upp exempel på offentlighetsrättsliga inrättningar. För att förtydliga bestämmelsen nämns i punkten endast självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar och andra självständiga offentlighetsrättsliga organ.

Självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar är juridiska personer om vilkas organisationsform, organ och uppgifter det föreskrivs i författningar som gäller dem. De utför uppgifter inom den så kallade medelbara offentliga förvaltningen, det vill säga offentliga uppgifter som har anförtratts organ utanför den egentliga förvaltningen. Självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar som finns i anslutning till statens verksamhet är bland annat Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och Arbetshälsoinstitutet. Offentlighetsrättsliga inrättningar finns också inom den kommunala verksamheten. Som exempel kan nämnas Kommunernas garanticentral.

Med tanke på definitionens omfattning nämns i punkten vid sidan av självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar också andra självständiga offentlighetsrättsliga organ. Exempelvis Kommunala arbetsmarknadsverket är numera det offentlighetsrättsligt samfundet Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT. Definitionen omfattar alltså också andra offentlighetsrättsliga samfund än sådana som organiserats som inrättningar.

Offentlighetsrättsliga universitet är numera offentlighetsrättsliga inrättningar enligt 1 § 3 mom. i universitetslagen. Aalto-universitetet och Tammerfors universitet är stiftelseuniversitet som tillämpar både universitetslagen och stiftelselagen. Utöver på offentlighetsrättsliga universitet tillämpas offentlighetslagen med stöd av 30 § 2 mom. i universitetslagen också på stiftelseuniversitet och med stöd av 21 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen (932/2014) på yrkeshögskolor och deras student- och studerandekårer.

Enligt 4 § 1 mom. 5 punkten i den gällande lagen tillämpas lagen inte direkt på Pensionsskyddscentralen och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, utan offentligheten för handlingar som innehåller av dem fastställs enligt 4 § 2 mom. Detta har ansetts vara den mest ändamålsenliga lösningen, eftersom handlingarnas offentlighet fastställs på samma grunder vid arbetspensionsanstalterna och Pensionskyddscentralen. Enligt den föreslagna 6 punkten ska lagen även i fortsättningen tillämpas på Pensionskyddscentralens och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalts handlingar på samma grunder som vid arbetspensionsanstalterna, det vill säga enligt vad som föreskrivs i 5 §.

Enligt 4 § 1 mom. 7 punkten är i lagen avsedda myndigheter nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förrättningsmän samt revisorer i kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en statlig myndighet, en domstol eller en nämnd som behandlar besvärssärenden har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift.

För att höra till den grupp av i 7 punkten avsedda organ som ska betraktas som myndigheter enligt offentlighetslagen ska två olika förutsättningar uppfyllas samtidigt. För det första måste den som tillsätter organet vara någon av de myndigheter som nämns i punkten och för det andra

ska organet sköta sina uppgifter självständigt. Organen kan vara mycket olika till sina benämningar. I punkten nämns några av de mest typiska vid namn. Benämningen är dock inte avgörande utan avgörande är att uppgiften utförs självständigt. Bedömningen av organets självständiga ställning är i sista hand beroende av organets uppdrag och utformning. Till exempel en arbetsgrupp som tillsatts för ett visst lagberedningsuppdrag vid ett ministerium är med tanke på offentlighetslagen en myndighet som är fristående från ministeriet. Enbart det faktum att beredningen sker som ett samarbete mellan flera tjänstemän innebär inte nödvändigtvis att det är fråga om ett organ som avses i punkten. Således är till exempel en sådan arbetsgrupp vid ett ministeriums avdelning som bereder ett utkast till ministeriets utlåtande inte en separat myndighet på det sätt som avses i förslaget. Punkten motsvarar i sak 4 § 1 mom. 8 punkten i den gällande lagen, och den punkten har i regeringspropositionen om den gällande lagen motiverats med att beredningsoffentligheten ökar när organ som på basis av ett uppdrag utövar självständig beredningsmakt börjar betraktas som myndigheter. Deras handlingar blir då offentliga enligt 12 §.

Enligt 67 § i grundlagen kan det i statsrådet finnas ministerutskott för beredning av ärenden. I 23 § i lagen om statsrådet (175/2003) finns i statsrådet ministerutskott för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiken, ärenden som gäller Europeiska unionen, finansiella ärenden och finanspolitiken. Statsrådet kan vid behov tillsätta också andra ministerutskott. Närmare bestämmelser om ministerutskotten finns i 4 kap. i reglementet för statsrådet (262/2003). Statsrådets utskott sköter i allmänhet inte sina uppgifter självständigt på det sätt som avses i denna punkt, utan utskotten är organ som tillsatts för den interna beredningen inom statsrådet. Detta har betydelse särskilt med tanke på tillämpningen av bestämmelserna som fastställer när rätten att få uppgifter börjar. Ministerutskottens protokoll blir offentliga, med undantag för sekretessbelagda uppgifter, senast när ett ärende som behandlats i ett utskott har slutbehandlats vid ministeriet eller statsrådets allmänna sammanträde. I motiveringen till den gällande lagen har dock finansutskottet och EU-ministerutskottet ansetts utgöra undantag. Finansutskottet har ansetts behandla och självständigt ge sitt utlåtande på det sätt som avses i denna lag i sådana frågor där utskottsbehandlingen utgör en förutsättning för ministeriets beslut. I övrigt blir finansutskottets protokoll – till den del de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter – offentliga på samma sätt som de övriga statsrådsutskottens protokoll först när utskottsärendet är slutbehandlat i statsrådet. EU-ministerutskottet har i motiveringen till den gällande lagen ansetts fungera självständigt på det sätt som avses i lagen, när det till exempel behandlar Finlands ståndpunkt i ett ärende som är anhängigt i Europeiska unionen. Avsikten är att dessa utgångspunkter som uttryckligen hänför sig till tillämpningen av offentlighetslagen ska bevaras även i fortsättningen.

I utskottens verksamhet har det dock uppkommit olika praxis vid offentliggörandet av deras handlingar i det allmänna datanätet. EU-ministerutskottets ärendelista offentliggörs redan före mötet. EU-ministerutskottets protokoll och de handlingar som behandlats offentliggörs efter mötet. Ett separat icke-offentligt protokoll kan upprättas över ett visst ärende, om sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter om det centrala innehållet i en handling som ännu är under beredning annars framgår av protokollet. Finansutskottet offentliggör inte ärendelistorna före ett möte, men dess beslut med bilagor offentliggörs efter ett sammanträde. Det föreslås att bestämmelser om sekretess för utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets handlingar i fortsättningen ska finnas uttryckligen i lagens 28 § 1 mom. 1 punkt. Enligt bestämmelsen i fråga är utskottets handlingar sekretessbelagda, om inte utskottet beslutar något annat.

Regeringens aftonskola är statsrådets inofficiella politiska förhandlingsorgan på samma sätt som ministerarbetsgrupperna och regeringens lägespecifika förhandlingsmöten, som inte kan anses ha tillsatts för att sköta sina uppgifter självständigt. Handlingar som behandlats i aftonskolan eller vid andra regeringsförhandlingar arkiveras i handlingarna hos det ministerium som

bereder ärendet, och deras offentlighet fastställs som myndighetshandlingar enligt de bestämmelser som gäller ärendet i fråga. Utskottens handlingar, det vill säga särskilt protokollen, arkiveras separat.

Som olika myndigheter betraktas också förrättningsmän som tillsatts för att självständigt sköta sina uppgifter och som med stöd av lag tillsätts till exempel för behandling av fastighets- och vattenrättsliga ärenden.

I 4 § 1 mom. 7 punkten i den gällande lagen föreskrivs det om tillämpningen av lagen på myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna. I 8 punkten i momentet hänvisas det dessutom till självständiga organ som tillsatts med stöd av beslut som fattats av de myndigheter som avses i 7 punkten. I fortsättningen ska det i offentlighetslagen inte föreskrivas särskilt om tillämpningen av lagen på myndigheterna i landskapet Åland. Enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om lagtingets organisation och uppgifter samt val av lagtingets ledamöter; landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, det vill säga också i fråga om offentligheten i verksamheten vid myndigheterna i landskapet. Av landskapet Ålands självstyrande ställning följer att rikets bestämmelser om offentlighet inte kan tillämpas på verksamheten vid myndigheterna i landskapet annat än i vissa situationer som anges i självstyrelselagen, det vill säga till exempel då en myndighet i landskapet utför förvaltningsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Ålands landskapslag om offentlighet i myndigheternas verksamhet har nyligen reviderats i sin helhet (Offentlighetslag för Åland, Ålands författningssamling 2021:79). I 3 § i landskapslagen finns det informativa bestämmelser om hur rikets offentlighetslag ska tillämpas vid myndigheterna på Åland.

**5 §. Tillämpning av lagen på andra än myndigheter.** I paragrafen föreskrivs det om tillämpningen av offentlighetslagen på andra än myndigheter. Utgångspunkten för den föreslagna paragrafen är att offentlighetslagen ska gälla inte bara myndighetsverksamhet enligt 4 § utan också privaträttsliga aktörer till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, eller om ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i dem och de bedriver annan ekonomisk verksamhet än sådan som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Paragrafen ska också gälla dotter-sammanslutningar och dotterstiftelser som ovannämnda privata aktörer har bestämmande inflytande i. Syftet med paragrafen är att utvidga genomförandet av offentlighetsprincipen i förhållande till den gällande lagen, enligt vilken lagen har tillämpats på privata aktörer som sköter offentliga uppgifter endast till den del uppgifterna uttryckligen har omfattat utövning av offentlig makt. På så sätt blir genomförandet av offentlighetsprincipen inte beroende av hur myndigheternas verksamhet är organiserad, utan lagen ska i princip tillämpas på all sådan verksamhet som till sin art är skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter eller som hör till myndigheterna, om inte verksamheten av olika orsaker har organiserats så att den sköts av en privaträttslig aktör. Lagen ska tillämpas på de aktörer som nämns i paragrafen på i princip motsvarande sätt som på myndigheter. I paragrafen föreskrivs det dock om en begränsning som gäller tillämpningen av vissa bestämmelser.

I den föreslagna 1 mom. 1 punkten föreskrivs det om tillämpningen av offentlighetslagen på den som sköter offentliga förvaltningsuppgifter på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Enligt momentets 1 punkt gäller vad som föreskrivs om myndigheter också sammanslutningar, stiftelser och enskilda när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtratts dem genom lag eller med stöd av lag, om inte något annat föreskrivs i denna eller någon annan lag.

Bestämmelsen innebär att lagen ska tillämpas på alla sådana handlingar som gäller skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Offentlighetslagen ska dock

inte till övriga delar gälla annan verksamhet som bedrivs av enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, utan tillämpningsområdet avgränsas med fog endast till de handlingar som har upprättats eller inkommit i samband med skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter, om inte något annat följer av 2 punkten i momentet. Aktörerna ska således med hjälp av lagstiftningen om offentliga förvaltningsuppgifter identifiera vilka och till vilka delar deras handlingar hänför sig till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som anförtratts dem genom lag eller med stöd av lag. Utgångspunkten motsvarar den gällande lagen, med den skillnaden att i stället för utövning av offentlig makt ska i fortsättningen handlingar som hänför sig till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter bedömas och skiljas från annan verksamhet. I laglighetsövervakningspraxis har det ansetts motiverat att förfarandebestämmelserna i offentlighetslagen iaktas också när de begärda handlingarna inte har uppkommit inom offentlighetslagens tillämpningsområde och offentlighetslagen därför inte lämpar sig för verksamheten eller handlingarna i fråga (EOAK/5854/2019). Om en aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift anser att de begärda uppgifterna inte gäller skötseln av aktörens offentliga förvaltningsuppgift, ska förfarandebestämmelserna i offentlighetslagen dock iaktas när begäran besvaras.

Det finns ingen entydig etablerad definition av offentliga förvaltningsuppgifter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan som ett begrepp som får sitt innehåll i grundlagen inte definieras uttömmande genom vanlig lag. Offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen har dock av hävd ansetts avse en relativt omfattande grupp förvaltningsuppgifter, som inkluderar till exempel verkställande av lagar samt uppgifter som gäller beslutsfattande om enskildas och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. En offentlig förvaltningsuppgift kan också innebära utövning av offentlig makt. I fråga om vissa uppgifter kan en offentlig förvaltningsuppgift även i sin helhet innebära utövning av offentlig makt. Offentlighetslagen omfattar således på samma sätt som den gällande lagen i fortsättningen också utövning av offentlig makt i samband med offentliga förvaltningsuppgifter.

I flera lagar i vilka det föreskrivs om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift på en enskild föreskrivs det även redan särskilt om tillämpning av offentlighetslagen. Om det i fråga om en offentlig förvaltningsuppgift genom speciallagstiftning föreskrivs om tillämpning av offentlighetslagen på ett sätt som avviker från huvudregeln, blir bestämmelserna i fråga tillämpliga i stället för den allmänna lagen.

Beslut om att uppgifter i en myndighetshandling lämnas ut fattas enligt huvudregeln i 16 § av den myndighet som innehar handlingen eller förfogar över den, om inte något annat föreskrivs. Om en begäran om uppgifter gäller en handling som en myndighet har upprättat eller som hör till ett ärende som behandlas av en myndighet, kan den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift av grundad anledning med stöd av 17 § överföra ett ärende som gäller begäran om uppgifter för avgörande till den myndighet som har upprättat handlingen eller till vilken ärendet i sin helhet hör. En sådan grundad anledning kan också föreligga till exempel när en privat tjänsteproducent producerar tjänster som omfattas av ett offentligt samfunds organiseringsansvar och där det närmast är fråga om faktisk förvaltningsverksamhet. En begäran om uppgifter kan också i övrigt riktas till den myndighet till vars uppgifter ärendet hör. Om det är fråga om en biträdande offentlig förvaltningsuppgift ska beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med utförandet av den biträdande offentliga förvaltningsuppgiften eller som har lämnats ut för ett uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning fattas enligt 16 § 1 mom. av den myndighet som tilldelat uppdraget eller av den myndighet som bistås.

I 2 *punkten* i momentet föreskrivs det om tillämpning av offentlighetslagen på sammanslutningar eller stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser

som dessa har bestämmande inflytande i. Syftet med den föreslagna utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde är att se till att ändringar av förvaltningsstrukturerna samt lösningar som gäller organiseringen av offentliga samfunds verksamhet inte försvagar det allmänna förtroendet för den offentliga förvaltningens verksamhet eller möjligheten att övervaka att dess verksamhet är ändamålsenlig. Tillgången till information om verksamhet som organiseras i privaträttslig form hjälper också till att förebygga och identifiera korruption och grå ekonomi samt att främja bland annat identifieringen av brister i koncernövervakningen. Bestämmelserna är av betydelse också med tanke på 124 § i grundlagen, eftersom bestämmelserna om offentlighetslagens tillämpningsområde ger privaträttsliga aktörer en uppgift i anslutning till beslutsfattande om enskildas och sammanslutningars rättigheter. Privata aktörer sköter således offentliga förvaltningsuppgifter till den del aktörerna tillämpar offentlighetslagen. Överföring av en uppgift är ändamålsenligt för att genomföra offentlighetsprincipen. Aktörerna i fråga kan också sköta andra offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av andra bestämmelser.

Enligt 2 punkten i momentet gäller vad som föreskrivs om myndigheter i denna lag också sammanslutningar eller stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen och dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än i 30 d § 1 mom. i konkurrenslagen (948/2011) avsedd ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, om inte något annat följer av 1 punkten eller föreskrivs i denna eller någon annan lag. Om det är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift eller om det genom speciallagstiftning föreskrivs om tillämpningen av offentlighetslagen på ett sätt som avviker från vad som föreskrivs i denna lag, ska bestämmelserna om detta tillämpas.

Enligt 5 § 1 mom. i bokföringslagen anses en bokföringsskyldig ha bestämmande inflytande i en annan bokföringsskyldig eller i ett motsvarande utländskt företag (målföretag), om den bokföringsskyldige 1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal, 2) har rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses i 1 punkten, eller 3) i övrigt har faktiskt bestämmande inflytande i målföretaget. Offentlighetslagens tillämpningsområde omfattar således till exempel annan ekonomisk verksamhet än sådan som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och som bedrivs av en dottersammanslutning till en kommun, ett bolag med statligt majoritetägande eller ett bolag vilket kommunen eller flera kommuner eller samkommuner gemensamt eller tillsammans med en statlig myndighet har bestämmande inflytande i. Tillämpningsområdet omfattar också sådana föreningar och stiftelser som ett offentligt samfund ensamt eller gemensamt har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i bokföringslagen.

Med avvikelser från den gällande lagen är utgångspunkten i fortsättningen att offentlighetslagen ska tillämpas på aktörer som ett offentligt samfund eller statligt affärsverk har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som de har bestämmande inflytande i. Lagen ska dock tillämpas endast på sådan verksamhet som inte är ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Bestämmelserna ska omfatta verksamhet som nära motsvarar myndighetsverksamhet eller som annars har ett syfte av allmänt intresse, och verksamheten således med fog omfattas av rätten att få uppgifter enligt grundlagen. Till exempel verksamheten i ett aktiebolag som bildats för ett gemensamt byggprojekt av allmänt intresse för en kommun eller staten ska i fortsättningen omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Även verksamheten i offentliga samfunds anknutna enheter (in house) och verk-

samheten i bolag med statliga specialuppgifter omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde till den del det inte är fråga om ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet är till exempel också lagstadgade tjänster som produceras för kommuninvånare med offentliga medel, men som dock inte är offentliga förvaltningsuppgifter, såsom uppgifter enligt idrottslagen eller kollektivtrafiklagen, och som ordnas i samfunds- eller stiftelseform. Olika planerings- och beredningsuppgifter som gäller ett offentligt samfunds verksamhet har också kunnat överföras på ett bolag. I fråga om de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen fastställs tillämpningen av offentlighetslagen i enlighet med 1 punkten. Detta innebär att en sammanslutning eller stiftelse som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i kan omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde på basis av båda punkterna.

Genom bestämmelsen beaktas det att en sammanslutning eller stiftelse som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde kan bedriva både annan verksamhet och ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, såsom tillhandahållande av tjänster på företagsekonomiska grunder vid sidan av annan verksamhet. Det är för att skydda konkurrensneutraliteten inte ändamålsenligt att offentlighetslagens tillämpningsområde omfattar sådan verksamhet. En sådan situation kan föreligga till exempel i ett konglomerat inom kommunsektorn som i samma bolag bedriver elförsäljning och som monopolverksamhet betraktad vattenverksverksamhet eller i ett utbildningsbolag som bedriver tillståndspliktig utbildning och annan än tillståndspliktig utbildning i samma bolag eller i ett bolag som är en anknuten enhet enligt 15 § i upphandlingslagen och som inom de gränser som upphandlingslagen tillåter gör upphandling hos andra upphandlande enheter än de som äger bolaget. Offentlighetslagen ska dock alltid tillämpas om den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge samtidigt är skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Undantaget kan motiveras med den offentliga förvaltningsuppgiftens karaktär. Grundlagsutskottet har konstaterat att skötseln av förvaltningsuppgifter som i princip hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten (GrUU 12/2010 rd, s. 2/II, GrUU 40/2002 rd, s. 5/I, GrUU 20/2006 rd, s. 3/I). Företagshemligheter som gäller konkurrensutsatt verksamhet i fråga om en offentlig förvaltningsuppgift kan dock skyddas med stöd av sekretessgrunderna i lagen.

Kravet på konkurrensneutralitet grundar sig på EU-rätten, där principen framgår av EUF-fördragets bestämmelser om fria egendomsordningar (artikel 345 i EUF-fördraget) och förbudet för medlemsstaterna att beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter vidta eller bibehålla någon åtgärd som strider mot konkurrensreglerna som gäller den inre marknaden (artikel 106 i EUF-fördraget). På nivån för den nationella lagstiftningen framgår konkurrensneutraliteten av 4 a kap. i konkurrenslagen samt bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen och lagen om välfärdsområden. Det egentliga syftet med bestämmelserna som tryggar konkurrensneutraliteten är att säkerställa att ett offentligt samfund som bedriver ekonomisk verksamhet och konkurrerar med privata företag på samma marknad inte får konkurrensfördelar som privata aktörer inte kan få och som kan snedvrída konkurrensen. När det gäller tillämpningen av offentlighetslagen är det dock motiverat att beakta de eventuella konsekvenser som tillämpningen av lagen har för konkurrensförutsättningarna för den offentliga näringsverksamheten, och således utesluta sådan verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden från lagens tillämpningsområde. Denna typ av verksamhet är inte till sin karaktär sådan att den till alla delar i princip ska omfattas av offentlighet, och den är inte heller offentlig i andra privaträttsliga bolag.

Enligt bestämmelserna ska offentlighetslagen således tillämpas av alla sådana sammanslutningar eller stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa har bestämmande inflytande i och vars verksamhet antingen i sin helhet eller delvis är

annan ekonomisk verksamhet än sådan som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Om en ovannämnd sammanslutnings eller stiftelses verksamhet i sin helhet är ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden, ska offentlighetslagen inte tillämpas på någon som helst av sammanslutningens eller stiftelsens verksamhet. Till exempel börsbolagens verksamhet kan med tanke på offentlighetslagens tillämpningsområde i sin helhet anses vara ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden, varvid börsbolag inte omfattas av bestämmelserna. Det kan anses att också annan verksamhet på värdepappersmarknaden, såsom emission av masskuldebrev, på samma grund inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde.

I 30 d § i den gällande konkurrenslagen sägs det att om kommuner, samkommuner, välfärdsområden, välfärdssammanslutningar eller staten eller enheter som de har bestämmande inflytande över bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska de ha separat redovisning för denna verksamhet. En sammanslutning eller stiftelse som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i ska således i princip redan i enlighet med den gällande konkurrenslagen göra åtskillnad mellan ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och annan verksamhet, vilket bidrar till att skilja åt verksamheterna också med tanke på fastställandet av tillämpningen av offentlighetslagen, även om det inte alltid är entydigt att sammanföra handlingarna som gäller verksamheterna och de därmed anslutna numeriska värdena. Det kan också vara svårt att skilja åt verksamheterna i handlingar som gäller sammanslutningens eller stiftelsens interna förvaltning. Skyldighet att ha separat redovisning enligt konkurrenslagen föreligger dock inte i alla situationer, varvid sammanslutningar och stiftelser som inte omfattas av skyldigheten att ha separat redovisning blir tvungna att göra åtskillnad mellan annan verksamhet och ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge endast för att fastställa tillämpningen av offentlighetslagen. Sammanslutningen eller stiftelsen ska således själv på motsvarande sätt som skyldigheten att ha separat redovisning enligt konkurrenslagen bedöma till vilka delar de bedriver konkurrensutsatt verksamhet, oberoende av om de omfattas eller inte omfattas av skyldigheten att ha separat redovisning enligt konkurrenslagen. I synnerhet de offentliga samfund som omfattas av bolagiseringsskyldigheten blir också tvungna att göra en motsvarande bedömning när de bedömer huruvida någon verksamhet ska överföras på en sammanslutning eller stiftelse.

Med ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden avses detsamma som i 30 d § 1 mom. i konkurrenslagen. Ekonomisk verksamhet är all verksamhet där varor och tjänster erbjuds på vissa marknader. Avgörande för distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är huruvida varor och tjänster erbjuds i en marknadsmiljö. Karakteristiskt för marknadsmiljöer är att prisinformation utnyttjas vid produktionen, att det finns en marknadsplats där efterfrågan och utbud kan mötas och att aktörerna kan göra val på basis av prisinformation (RP 40/2013 rd, s. 34–35). Med verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden avses däremot samma sak som i 126 § i kommunallagen (RP 68/2018 rd, s. 56). I 126 § 2 mom. i kommunallagen specificeras de situationer där det i alla fall inte är fråga om skötsel av en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden. Det är till exempel inte fråga om ett konkurrensläge på marknaden när kommunen med stöd av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för. Ett konkurrensläge på marknaden föreligger inte heller i en situation där det är fråga om upphandling enligt 15 § i upphandlingslagen, lagstadgad monopolverksamhet eller verksamhet som utgör ett naturligt monopol eller producerar tjänster i direkt anslutning till dessa, eller det är fråga om ordnande av undervisning som kräver tillstånd att ordna undervisning.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det om tjänsteansvar som ska tillämpas på privaträttsliga aktörer. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis av hävd ansett att det för att säkerställa att

kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls när en offentlig förvaltningsuppgift anförtros någon annan än en myndighet förutsätts bland annat att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (GrUU 62/2018 rd, s. 8, GrUU 26/2017 rd, s. 50, GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2/II). Enligt momentet ska på den som är anställd hos en aktör som avses i 1 mom. eller på den som annars är verksam hos aktören tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar, med undantag för avsättningspåföljden, när personen utför uppgifter som avses i denna lag. I momentet finns det dessutom en informativ hänvisning till skadeståndslagen.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om begränsningar av lagens tillämpningsområde i fråga om de aktörer som avses i 5 § 1 mom. 2 punkten. Bestämmelserna om främjande av tillgången till information i lagens 5 kap. ska inte tillämpas på de aktörer som avses i 1 mom. 2 punkten. Ett undantag som gäller tillämpningen av lagens 5 kap. är motiverat, eftersom skyldigheterna i fråga till sin karaktär är sådana att det med tanke på offentlighetsprincipen inte är motiverat att utvidga dem i sin helhet till att gälla privaträttsliga aktörer som inte sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom minskar begränsningen den administrativa börda som tillämpningen av offentlighetslagen medför för privaträttsliga aktörer. Bestämmelserna i 5 kap. ska således tillämpas på de myndigheter som avses i 4 § och på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter enligt 5 § 1 mom. 1 punkten.

Enligt 4 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen särskilt om offentlighet för evangelisk-lutherska kyrkans handlingar, eftersom kyrkan enligt 5 § 1 mom. i kyrkolagen (652/2023) har ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som gäller kyrkans organisation och förvaltning samt att föreslå ändring och upphävande av kyrkolag.

**6 §. Myndighetshandling.** Paragrafen innehåller definitioner av begreppet handling och begreppet myndighetshandling, som på ett centralt sätt beskriver och fastställer lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreskrivs det också om de handlingar som inte ska betraktas som myndighetshandlingar på det sätt som avses i lagen.

I 1 mom. i paragrafen definieras begreppet handling. Begreppet handling motsvarar till sitt innehåll i stor utsträckning begreppet handling enligt den gällande lagen, men definitionen förtydligas och uppdateras så att den bättre beskriver de moderna sätt att behandla information som används. Begreppet handling ska även i fortsättningen vara ett med tanke på lagens syften i lag definierat juridiskt begrepp som beskriver den plattform eller helhet där de uppgifter som rätten att få information gäller eller den helhet som uppgifterna bildar har sparats. Samtidigt avgränsar begreppet handling dock också de uppgifter som omfattas av rätten enligt lagen, eftersom rätten att få information uttryckligen gäller sådana sparade uppgifter som finns i en handling som definieras i lagen.

Definitionen motsvarar i praktiken i huvudsak den gällande lagen, men strävan har varit att förtydliga ordalydelsen i den. På motsvarande sätt som i den gällande lagen syftar förslaget till ett heltäckande begrepp som omfattar både traditionella och elektroniska handlingar och andra handlingar som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas med hjälp av hjälpmedel. En handlingens autenticitet eller undertecknandet eller bestyrkandet av den har dock ingen betydelse med tanke på tillämpningen av lagen.

Med handling avses i lagen för det första en framställning i skrift eller bild. Med en framställning i skrift eller bild avses traditionella former av handlingar där informationen har sparats på något fysiskt medium, såsom papper. Med en framställning i skrift avses framställning i skriftlig form som ordagrant eller med språkliga medel uttrycker en viss information, en viss kombination av information eller ett visst tankeinnehåll. Med en framställning i bild avses till

exempel en karta, tabell, bild eller teckning. Som en handling betraktas även en sådan annan upptagning som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman och som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas med hjälp av tekniska hjälpmedel eller andra hjälpmedel. Definitionen förutsätter således inte att informationsinnehållet direkt ska kunna läsas, avlyssnas eller annars uppfattas, utan tillgången till information om informationsinnehållet kan förutsätta att hjälpmedel används. Med definitionen avses i överensstämmelse med den gällande lagen bland annat elektroniska handlingar, av vilka den mest typiska torde vara en elektroniskt sparad fil. Med hjälpmedel avses i detta sammanhang tekniska hjälpmedel eller med dem jämförbara hjälpmedel med hjälp av vilka informationen kan fås fram eller uppfattas. Med hjälp av tekniska hjälpmedel, såsom datorer eller mobila apparater, kan man få fram till exempel informationen i olika ljudupptagningar eller den information som sparats i en elektronisk dokumentfil. Begreppet ”annan upptagning” motsvarar begreppet meddelande enligt den gällande lagen.

När det gäller traditionella pappershandlingar och även elektroniskt sparade dokumentfiler är det någorlunda lätt att skilja på handlingarna. Det kan vara svårare att bedöma när och vilka alla elektroniskt sparade uppgifter eller tecken som utgör en handling och vad rätten att få information enligt lagen gäller i en sådan situation. Detta föremål för rätten att få information kallas i lagen annan upptagning. Det är fråga om ett juridiskt begrepp som definierats med tanke på lagens syften. En annan upptagning är en kombination av tecken som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman.

De spår som uppstår när data och information bevaras benämns i lagen tecken som kan sparas till exempel elektroniskt. I motiveringen till den gällande lagen beskrivs dessa tecken som digitala tecken som åstadkommit på elektronisk väg till exempel på en cd-skiva. Numera finns de tecken som åstadkommit på elektronisk väg till största delen i olika datasystem, men de kan också finnas till exempel på externa databärare. Det sätt på vilket ett tecken har åstadkommit eller sparats har ingen betydelse i detta sammanhang, utan tecknens samhörighet och hur tecknen har varit avsedda att användas är av betydelse. Också frågan om när sådan information i elektronisk form som avses i 19 § i offentlighetslagen och som uppdateras ofta eller i realtid utgör en handling (så kallad dynamiska data) ska bedömas med tanke på tecknens samhörighet.

Till exempel tecken på olika plattformar eller i olika informationsresurser kan utgöra en handling, om de på basis av sitt användningsändamål hör samman. Det är således fråga om en logiskt avgränsad koppling mellan tecknen och den information som de består av. Med tanke på definitionen av handling är det ingen skillnad på vilken slags plattform och med vilka medel informationen i handlingen har tagits fram.

Definitionen av handling innebär i praktiken att den i lagen avsedda rätten att få uppgifter som finns i en handling inte utsträcker sig till alla möjliga kombinationer av tecken som kan produceras till exempel med hjälp av automatisk informationsbehandling. Av definitionen följer således att till exempel anteckningar som sparats på samma skiva eller i samma system inte nödvändigtvis är en handling som avses i lagen. Anteckningar som hör till samma handling kan dock finnas i flera olika filer. Anteckningar som gäller en upptagning kan finnas splittrade eller strukturerade i olika databaser och informationssystem och inte bara till exempel i en myndighets ärendehanteringssystem. Också då är det dock viktigt att de anteckningar som gäller upptagningen hör samman på basis av sitt användningsändamål. Till exempel de anteckningar om ett visst anhängigt ärende (metadata) som registrerats i en myndighets ärenderegister (diarium) kan redan som en självständig helhet utgöra det informationsinnehåll som rätten att få information gäller. En myndighets ärenderegister innehåller således flera handlingar.

Som handling betraktas inte en sådan helhet av sparade anteckningar som består av uppgifter som har sparats för olika användningsändamål, och en myndighet är inte med stöd av rätten att få information enligt offentlighetsprincipen skyldig att ändra sina dataprogram eller att sammanställa tecken eller handlingar som har upprättats för olika användningsändamål. Rätten att få information enligt offentlighetsprincipen är inte i sig en allmän metod för inhämtande av uppgifter, utan den gör det möjligt att få uppgifter om en myndighets verksamhet. Från definitionen av handling ska dock särskiljas att en myndighet med stöd av bestämmelserna om främjande av tillgången till information eller användningen av offentliga uppgifter kan vara skyldig att ta fram uppgifter för allmänt bruk.

Eftersom det dock är möjligt att föra samman olika uppgifter, gäller rätten att få information de facto också sådana tecken som myndigheten inte nödvändigtvis själv för samman, det vill säga så kallade potentiella handlingar. Om fri sökning används i en myndighets informationssystem, omfattar rätten att få information vilken som helst upptagning som kan skapas med hjälp av en söknyckel utan nya åtgärder oberoende av om myndigheten använder en liknande sökning i sin verksamhet. Enligt 28 § i informationshänteringslagen ska en informationshänteringsenhet för genomförande av offentlighetsprincipen upprätthålla en beskrivning av de informationslager och ärenderegister som den förvaltar. Av beskrivningen ska framgå till exempel de söktermer med vilka handlingar tekniskt kan sökas i en myndighets ärenderegister eller informationssystem. Syftet med bestämmelsen i informationshänteringslagen är inte att begränsa handlingars offentlighet eller tillgången till information, utan att informera allmänheten om med vilka söktermer som underlättar sökningar man tekniskt kan besvara en begäran om uppgifter. En myndighet kan inte heller begränsa grunderna för sökning för att tillgodose offentligheten för handlingar (FvUB 38/2018 rd, s. 29). Den rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar som föreskrivs i 12 § 2 mom. i grundlagen medför också att var och en har rätt att själv besluta hurdana offentliga uppgifter den vill få ur myndigheters upptagningar och informationsmaterial. Myndigheterna kan därför inte genom lag ges en allmän rätt att, med rättsverkningar som inskränker handlingsoffentligheten, bestämma på vilka grunder information får sökas i myndighetens upptagningar (GrUU 73/2018 rd, s. 7).

Paragrafens 2 mom. motsvarar i huvudsak definitionen av myndighetshandling i den gällande lagen. Med myndighetshandling avses enligt 2 mom. en handling som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Det föreslås att momentet ändras så att det vid sidan av att handlingen innehas av en myndighet även alternativt nämns att myndigheten förfogar över den. På detta sätt betonas att det avgörande inte bara är var handlingen finns utan att myndigheten också annars kan ha faktisk tillgång till handlingen och behörighet att bestämma om handlingen av handlingen.

En handling innehas av en myndighet när den finns på myndighetens verksamhetsställe eller hos någon som är verksam hos myndigheten oberoende av plats, det vill säga till exempel i myndighetens elektroniska ärendehanteringssystem. En myndighet kan förfoga över handlingar som i sig finns till exempel på en informationstjänstproducents server, men som myndigheten dock har upprättat eller som har lämnats till myndigheten för behandling av ett visst ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. I vissa situationer kan dock också en myndighet enbart vara den som tekniskt driver webbtjänsten, varvid den myndighet som driver webbtjänsten inte innehar eller förfogar över handlingarna (GrUB 6/2011 rd). Flera myndigheter kan samtidigt inneha eller förfoga över samma handling. Utöver det att handlingen innehas av en myndighet eller att en myndighet förfogar över den ska handlingen också ha upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos myndigheten eller ha lämnats till myndigheten för behandling av ett visst ärende eller annars ha lämnats till

myndigheten i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter.

I 23 § i informationshanteringslagen föreskrivs det om öppnande av elektronisk förbindelse till en myndighet när det gäller sådan information i en annan myndighets informationslager som den mottagande myndigheten har rätt att få tillgång till. I paragrafen föreskrivs det också om skyddsåtgärder i anslutning till informationssystem för att elektroniska förbindelser inte ska användas för onödigt inhämtande av information och för att lagstridig informationsbehandling ska förhindras. Av dessa skyddsåtgärder och begränsningar följer att det med hjälp av förbindelserna inte är möjligt att få uppgifter ur en annan myndighets informationslager utan begränsningar och till exempel i stora mängder. Således anses en myndighet som har rätt att få uppgifter inte inneha eller förfoga över sådana handlingar i en annan myndighets informationsresurs som den myndighet som har rätt att få uppgifter potentiellt har tillgång till via en elektronisk förbindelse, om inte den myndighet som har rätt att få uppgifter har tagit in uppgifterna i sin egen handling eller annars har sparat handlingen så att det kan anses att handlingen innehas av myndigheten. Enligt 42 § i förvaltningslagen ska en myndighet anteckna eller på något annat sätt registrera information som har inhämtats ur ett personregister. Sådan antecknad information utgör eller kan utgöra en del av en myndighetshandling.

De vanligaste handlingar som en myndighet upprättar är till exempel avgöranden i ärenden som hör till myndighetens behörighet, det vill säga beslut. Myndighetshandlingar är också beredningsunderlag till avgöranden, handlingar som lämnats till myndigheten för avgöranden samt fristående handlingar som upprättats som grund för beslutsfattandet och som beskriver ett avgörandes eller en plans alternativ, grunder och konsekvenser. Också myndigheternas utlåtanden om olika ärenden, såsom lagförslag, sakkunnigutlåtanden till andra myndigheter och enskilda samt myndigheternas initiativ och förslag till bland annat budget är typiska myndighetshandlingar. Myndigheterna upprättar också olika utredningar, statistik, kalkyler och rapporter samt planer och gör registeranteckningar. Myndigheternas handlingar kan variera till sitt innehåll, sin form och sättet på vilket de sparas.

Lagen gäller sådant material hos myndigheterna som är viktigt med tanke på offentlighetsprincipen, med andra ord handlingar som en myndighet har för behandlingen av ett visst ärende eller annars i ett ärende som hör till myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. Med tanke på en handling som lämnats till en myndighet är det väsentligt att handlingen anknyter till myndighetens verksamhet och uppgifter. Vilken som helst handling som lämnats till en myndighet är således inte en myndighetshandling som avses i lagen. Till exempel kan handlingar eller i övrigt handlingar som inte anknyter till en myndighets verksamhetsområde eller uppgifter ofta lämnas till myndigheter i form av massdistribution. Reklam eller tidningar som distribueras på olika sätt är inte heller myndighetshandlingar.

Handlingar som lämnats för behandling av ett visst ärende är bland annat olika ansökningar, anmälningar och klagomål. Handlingar som annars har lämnats till en myndighet i ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde kan vara till exempel handlingar som uttryckligen har lämnats till myndigheten för kännedom och som inte kräver särskilda åtgärder av myndigheten. Också en handling som av misstag har lämnats till fel myndighet och som ska behandlas av en annan myndighet kan betraktas som en handling som har lämnats till myndigheten i ett ärende som hör till myndighetens uppgifter, eftersom myndigheten enligt förvaltningslagen ska överföra ärendet till den behöriga myndigheten.

I myndigheternas beslutsfattande och beredning av ärenden kan man också utnyttja olika algoritmiska system för beslutsfattande, kalkyler eller tolkningsmodeller som baserar sig på till exempel källkoder. Den källkod eller annan motsvarande dokumentation som en myndighet har

tillgång till kan således utgöra en myndighetshandling, om myndigheten innehar eller förfogar över den. Myndigheterna använder källkoder för olika ändamål, såsom sakkunnigkalkyler som ligger till grund för beslut, varvid källkoderna har betydelse med tanke på verifieringen av beslutskedjorna för kalkylerna. Rätten att få information omfattar inte nödvändigtvis alla program, om de inte som helhet används som grund för behandlingen av ett ärende. Om det är fråga om en sådan källkod, algoritm, kalkyl eller tolkningsmodell med hjälp av vilken offentlig makt inte utövas eller som inte direkt har rättsverkningar för enskilda eller som inte fungerar som beredningsmaterial för en viss lösning eller strategi som används av en myndighet, kan källkoden också vara till exempel ett utkast som avses i 3 mom. 2 punkten i denna paragraf. En myndighet kan dock med stöd av andra bestämmelser i lag vara skyldig att ta fram och sprida information samt främja öppenheten i sin verksamhet.

Myndighetshandlingar är också många handlingar som upprättas i samband med myndigheternas faktiska verksamhet, såsom handlingar som ingår i hälsovårdscentralernas patientregister eller andra handlingar som har samband med utförandet av en myndighetsuppgift. Allmänt taget kan det alltså anses att material som uppkommer i samband med utförandet av tjänsteuppdrag i regel omfattas av definitionen av myndighetshandling (HFD 2016:207). I 4 mom. föreskrivs det särskilt om sådant material som uppkommer hos en myndighet och som inte anses vara en myndighetshandling.

Med tanke på definitionen är det inte väsentligt vem som har lämnat en handling till myndigheten, om handlingen har lämnats till myndigheten för behandling av ett visst ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Således kan till exempel handlingar som en enskild lämnar till en myndighet också vara myndighetshandlingar. En handling kan lämnas till en myndighet antingen personligen eller till exempel per e-post. Sättet på vilket en handling lämnas har ingen betydelse med tanke på lagens tillämpningsområde. Rätten att få information gäller dock inte en sådan enskild handling som inte innehas av myndigheten i ett ärende som hör till myndighetens uppgifter (HFD 2005:89). I vissa fall kan en myndighet i samband med behandlingen av ett ärende få tillgång till material som inte gäller ärendet och där tillgången inte varit avsiktlig. Detta material ska dock hållas separat från myndigheternas uppgifter, såsom så kallad överskottsinformation som fås som biprodukt vid teleavlyssning och som i sin tur kan betraktas som en myndighetshandling, men som är föremål för betydande användningsbegränsningar med stöd av annan lagstiftning, såsom polislagen eller tvångsmedelslagen.

Det är fråga om en myndighetshandling också när den har lämnats direkt till en tjänsteman som är anställd hos myndigheten. Med tanke på en myndighetshandlings karaktär har det alltså ingen betydelse om handlingen har lämnats till myndigheten till exempel via registratorskontoret, eftersom tjänstemannen ska registrera en handling som lämnats direkt till tjänstemannen eller sända den för registrering. När det gäller e-post är det viktiga respektive e-postmeddelandes karaktär som en myndighetshandling. Ett e-postmeddelande kan vara skrivet och skickat för internt bruk eller kan till sin karaktär motsvara anteckningar. Till den del det är fråga om en myndighetshandling på det sätt som avses i lagen ska handlingen registreras i ärenderegister i enlighet med informationshanteringslagen. Enligt 25 § 1 mom. i informationshanteringslagen ska myndigheten utan dröjsmål i ärenderegistret registrera handlingar som har inkommit till myndigheten eller som den upprättat. Registreringen ska göras då en handling har inkommit till myndigheten eller då en handling som myndigheten upprättat har blivit färdig för sitt användningsändamål. Registreringsskyldigheten gäller handlingar som uppkommer i samband med att ett ärende inleds, behandlas och delges, men också andra handlingar som uppkommer i samband med myndighetens verksamhet (RP 284/2018 rd, s. 118). Registreringsskyldigheten tillämpas också på enskilda eller sammanslutningar eller på andra offentligrättsliga samfund än myndigheter till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I paragrafens 3 *mom.* föreskrivs det om myndighetshandlingar som hänför sig till uppdrag. Momentet motsvarar i huvudsak den andra meningen i 5 § 2 *mom.* i den gällande lagen. Enligt momentet anses en handling ha blivit upprättad av en myndighet även när den har upprättats på uppdrag av myndigheten, och en handling anses ha inkommit till en myndighet när den har inkommit till den som verkar på uppdrag av myndigheten eller i övrigt för myndighetens räkning för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag. I dessa fall förutsätts det alltså inte att handlingen innehåller av myndigheten. Till exempel en fil kan finnas i lokaler eller datasystem hos det företag som fått uppdraget. Myndigheten förfogar dock över filen, och myndigheten kan använda den till exempel med hjälp av ett tekniskt gränssnitt eller så att tjänsteföretaget producerar material ur filen åt myndigheten.

Som ett exempel på ett sådant uppdrag som avses i momentet kan nämnas situationer där ett ministerium har gett en sakkunnig handlingar för ett utlående liksom ett myndighetsregister där det tekniska upprätthållandet av registret har överfört till en privat tjänsteproducent. Syftet med bestämmelserna om uppdrag är att säkerställa att användningen inom förvaltningen av tjänster som myndigheterna skaffar av enskilda inte leder till att tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen inskränks. Uppdrag som avses i momentet inbegriper inte de situationer som avses i 5 § 1 *mom.* 1 punkten där en enskild med stöd av lag eller avtal eller beslut som ingåtts med stöd av lag sköter en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen.

I momentet föreskrivs det dessutom om undantag från tillämpningen av bestämmelserna som gäller uppdrag. De bestämmelser som gäller uppdrag som avses i momentet ska inte tillämpas på de aktörer som avses i 5 § 1 *mom.* i lagen, det vill säga sammanslutningar eller stiftelser som sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i eller deras dottersammanslutningar eller dotterstiftelser. Den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde medför i övrigt att handlingar som upprättats på uppdrag av de aktörer som avses i 5 § 1 *mom.* också är sådana myndighetshandlingar som avses i lagen. Undantaget är motiverat, eftersom aktörerna i fråga inte är myndigheter, även om aktörerna i fråga vid tillämpningen av lagen till vissa delar har jämförts med myndigheter. Om en myndighet ger de aktörer som avses i 5 § 1 *mom.* ett uppdrag, är de handlingar som gäller uppdraget dock myndighetshandlingar i enlighet med vad som föreskrivs i momentet. Undantaget gäller endast situationer där ett uppdrag ges av en privaträttslig aktör som avses i 5 § 1 *mom.*

På motsvarande sätt som i den gällande lagen ska det i paragrafens 4 *mom.* även i fortsättningen föreskrivas om de handlingar som inte betraktas som myndighetshandlingar och på vilka offentlighetslagen således i regel inte ska tillämpas. Tolkningen av bestämmelserna i den gällande lagen har ofta varit föremål för domstolsprövning, utifrån vilken det kan konstateras att ordalydelsen i och motiveringen till bestämmelserna bör preciseras och uppdateras så att de motsvarar myndigheternas nuvarande praxis och verksamhetsformer. Syftet med de föreslagna preciseringarna är framför allt att lösa de tolkningsproblem som lyfts fram.

Vid fastställandet av vilka handlingar som inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde är det fråga om undantag från offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 *mom.* i grundlagen. De handlingar som inte omfattas av definitionen av myndighetshandling och därmed inte heller av lagens tillämpningsområde kan således med tanke på offentlighetsprincipen till sin karaktär endast vara sekundära och till sitt datainnehåll handlingar av mindre betydelse. Detta innebär att bestämmelserna i paragrafen ska tolkas snävt.

I 1 *punkten* i momentet föreskrivs det om att som myndighetshandlingar betraktas inte brev och andra handlingar som har sänts till den som är anställd hos en myndighet eller till en förtroendevald med anledning av något annat uppdrag eller någon annan ställning personen innehar.

Punkten motsvarar i huvudsak bestämmelserna i den gällande lagen. Det är vanligt att en tjänsteman kan få privata brev eller e-post samt andra handlingar som inte gäller myndighetens uppgifter utan till exempel en uppgift som tjänstemannen sköter hos en annan myndighet, såsom medlemskap i en kommitté eller arbetsgrupp. Då beslutar kommittén eller arbetsgruppen om utlämnande av uppgifterna, inte den myndighet vars tjänsteman är medlem i kommittén eller arbetsgruppen. På motsvarande sätt kan det exempelvis till en minister inkomma brev från väljare och material om partimedlemskap som inte gäller ministeriets verksamhet, varvid handlingar som inte gäller myndighetens verksamhetsområde och uppgifter inte omfattas av lagens tillämpningsområde (HFD 2020:48). Det är dock möjligt att en handling som har lämnats till en enskild tjänsteman på grund av en annan uppgift eller ställning som denna har samtidigt kan hänföra sig till tjänstemannens uppgift hos myndigheten i fråga, varvid offentlighetslagen blir tillämplig (HFD 2016:117).

Enligt 2 punkten i momentet betraktas som myndighetshandlingar inte minnesanteckningar som har gjorts av anställda hos en myndighet eller av dem som handlar på uppdrag av en myndighet och som är avsedda att stödja det egna eller det interna arbetet, eller andra sådana utkast som inte är avsedda att utgöra grund för beslutsfattandet i ett ärende eller för någon annan behandling av ett ärende. Det föreslås att bestämmelsen ändras jämfört med formuleringen i den gällande lagen, eftersom praxis för myndigheternas beredning av ärenden har förändrats avsevärt i och med digitaliseringen och den tekniska utvecklingen. Utredning av omfattande och komplicerade ärenden som kräver samarbete mellan sakkunniga inom flera olika branscher kan förutsätta omfattande projektarbete och åsiktsutbyte. Resultatet av detta samarbete kan beskrivas skriftligt i form av minnesanteckningar, arbetsversioner av olika promemorior eller förslag, preliminära synpunkter eller interna promemorior som stöder det egna eller interna arbete som utförs av dem som är anställda hos en myndighet eller dem som är verksamma på uppdrag av en myndighet. Dessutom baserar sig myndigheternas beredningsarbete i nuläget i huvudsak på elektronisk beredning och information produceras i allt högre grad inte bara i olika dokument- och ärendehanteringssystem utan också på andra elektroniska plattformar, såsom e-post eller olika elektroniska samarbetsplattformar. I samband med beredningen sparas i elektroniska system således flera olika mellanversioner som inte som sådana är myndighetshandlingar på det sätt som avses i lagen. Enbart det att en handling definieras som ett utkast eller en anteckning innebär dock inte att handlingen inte betraktas som en myndighetshandling, utan det centrala är huruvida handlingen utgör grund för beslutsfattandet i ärendet eller för behandling av något annat ärende och huruvida handlingen i övrigt är färdig för det ändamål som den är avsedd för. En sådan situation kan till exempel föreligga när de kalkyler som definierats som utkast används som sådana vid myndigheternas beslutsfattande.

Beredningsarbetet mellan myndigheterna sker ofta också tillsammans med utländska myndigheter och tjänstemän. Med tanke på myndigheternas verksamhet och en högklassig beredning är det viktigt att utkast eller förslag som gäller ett ärende vidareutvecklas kontinuerligt under beredningen. En tjänsteman kan för beredningen av ett ärende också behöva till exempel närmare anvisningar av sin chef, vilket inte heller i fortsättningen innebär att en handling omfattas av lagens tillämpningsområde, om tjänstemannen har lämnat handlingen till sin chef för kommentarer och handlingen inte är avsedd för den slutliga behandlingen av ärendet, utan det är fråga om en handling som stöder det interna arbetet. Det väsentliga är således att material inte godkänns eller bekräftas som sådant och som helhet, utan att det används som stöd för det egna eller interna arbetet till exempel vid beredningen av beslut eller strategier och att det kan bearbetas kontinuerligt. Om den som upprättar en handling lämnar handlingen vidare i form av ett utkast, men det inte längre görs ändringar i utkastet, utan handlingen används som sådan vid beslutsfattandet, är det inte längre fråga om en handling enligt den föreslagna 2 punkten, eftersom handlingen de facto har konsekvenser för beslutsfattandet hos en myndighet eller för behandlingen av ärendet i övrigt. Med andra ord är myndighetshandlingar som avses i lagen

inte handlingar som är avsedda för egen eller intern behandling och som inte som sådana är färdiga, utan deras syfte är att stödja arbetet och beredningen.

Hos en myndighet kan det dock uppkomma till exempel material som i hög grad liknar anteckningar och som kan ha ett nära samband med avgörandet av ett ärende och därmed kan en handling utgöra en myndighetshandling i enlighet med 6 § 2 och 3 mom., även om den inte ursprungligen var avsedd som grund för beslutsfattandet i ett ärende eller för behandling av något annat ärende. Som exempel kan nämnas anteckningar eller med dem jämförbara upptagningar som uppkommer som den enda dokumentationen av den operativa verksamheten eller behandlingen av något annat ärende och som således kan inverka på till exempel utövningen av offentlig makt, tillsynen över den eller behandlingen av ett ärende i övrigt. Till exempel uppgifter om muntligen framförda yrkanden och utredningar som antecknats i enlighet med 42 § i förvaltningslagen eller som ska registreras på något annat sätt och som kan inverka på avgörandet i ett ärende omfattas i princip av tillämpningsområdet i enlighet med lagens 6 § 2 mom. även om uppgifterna enbart finns som en tjänstemans anteckningar i utkastform (HFD 2016:131).

Enligt 3 punkten betraktas som en myndighetshandling enligt lagen inte heller handlingar som har skaffats enbart för intern utbildning, informationssökning eller annan därmed jämförbar intern användning hos en myndighet. Syftet med bestämmelsen är att stödja myndigheternas egen verksamhet och fullgörandet av deras uppgifter samt att låta myndigheterna avgöra i vilken utsträckning myndigheterna lämnar ut uppgifter, till exempel om hjälpmedel som används i tjänsteutövningen, såsom handlingar som skaffats utanför myndigheten för intern utbildning och som inte direkt hänför sig till myndigheternas uppgifter. Av bestämmelsen följer att en myndighet till exempel inte kan betrakta handlingar som uppkommit eller upprättats i samband med normala tjänsteuppdrag som handlingar som skaffats för intern användning, även om de används också för annan intern användning, såsom utbildning (HFD 2016:207). Det interna utbildningsmaterial som en myndighet själv utarbetat ska däremot i princip bedömas i ljuset av den bestämmelse som avses nedan i 5 punkten.

Momentets 4 punkt motsvarar i huvudsak den gällande lagen, i enlighet med vilken lagen inte gäller handlingar som har lämnats till en myndighet med anledning av en uppgift som utförs för en enskilds räkning. Myndigheterna kan till exempel sköta uppgifter, såsom uppdragsforskning, också för enskildas räkning. Om det dock är fråga om ett uppdrag som har tilldelats av en annan myndighet, ska den myndighet som har tilldelat uppdraget fatta beslut om utlämnande av uppgifter i enlighet med 16 § i lagen. Den gällande lagens bestämmelser om handlingar som har kvarblivit hos eller inkommit till en myndighet som hittegods slopas. I fortsättningen ska ovan nämnda handlingar bedömas direkt med stöd av paragrafens 2 och 4 mom.

I 5 punkten föreskrivs det om handlingar som gäller internt arbete. Bestämmelserna motsvarar delvis de gällande bestämmelser om sådana handlingar avseende internt arbete inom myndigheter eller mellan olika myndigheter som, med undantag för skyldigheterna att iaktta sekretessbestämmelserna, inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Som myndighetshandlingar betraktas inte handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter eller något annat internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar hos en myndighet samt mellan myndigheter och enskilda eller sammanslutningar som verkar för myndigheternas räkning, om uppgifterna i handlingarna inte är av betydelse med tanke på de grunder som anges i 21 § 1 mom. 2–5 punkten i informationshanteringslagen.

Det är också i fortsättningen för att trygga myndighetens verksamhet nödvändigt att tjänstemän sinsemellan fritt kan kommunicera och utbyta åsikter. Detta tryggar också ett högklassigt och mångsidigt beredningsarbete som anses vara av allmänt intresse. När det i praktiken är fråga om

informationsutbyte mellan tjänstemän såväl inom en och samma myndighet som mellan tjänstemän vid olika myndigheter, kan en annan lösning avseende internt arbetes offentlighet i värsta fall avsevärt försvåra tjänsteverksamheten. Då kan svåra och komplicerade ärenden inte diskuteras mellan tjänstemän med hjälp av inofficiella kommentarer. Eftersom sätten på vilka myndigheternas interna arbete utförs har blivit elektroniska och ändrats från fysisk diskussion till diskussion på elektroniska plattformar, är det nödvändigt att förtydliga bestämmelsen för att trygga utbytet av åsikter och andra möjligheter att kommunicera för dem som är verksamma hos myndigheter. På grund av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna gäller bestämmelserna också i fortsättningen endast handlingar som är av mindre betydelse med tanke på lagens syften och som inte kan betraktas som handlingar som är centrala med tanke på genomförandet av offentlighetsprincipen.

Handlingar som gäller internt arbete är handlingar som upprättats för kommunikation mellan dem som är verksamma hos myndigheter, och med dessa handlingar avses meddelanden, underättelser, promemorior och andra motsvarande handlingar som upprättats för en myndighets informella informationsutbyte, interna möten eller intern förvaltning. Handlingar som upprättats för förhandlingar och annan kontakt mellan dem som utför uppdrag för en myndighets räkning och dem som är verksamma hos en myndighet ska också betraktas som en myndighets interna handlingar. De sätt på vilka internt arbete utförs har i allt högre grad blivit elektroniska och elektroniska snabbmeddelandetjänster eller e-post ersätter i stor utsträckning de diskussionsformer som oftast användes när den gällande lagen stiftades, såsom telefonsamtal eller diskussioner ansikte mot ansikte inom och mellan myndigheterna. E-postmeddelanden har en betydligt mer central ställning i kontakten av förhandlingsnatur mellan myndigheter och tjänstemän än när offentlighetslagen trädde i kraft för över 20 år sedan. Detta accentueras också när ärendena ofta hänför sig till flera myndigheters verksamhetsområden, varvid utbytet av åsikter sker mellan tjänstemän vid flera olika myndigheter. I handlingar som gäller internt arbete är det närmast fråga om en diskussion som förs mellan enskilda tjänstemän i stället för att man i diskussionen utbyter åsikter eller ståndpunkter mellan olika myndigheter (HFD 2017:157).

Bestämmelserna innebär dock att endast sådana handlingar som innehåller rutinmässigt och informellt utbyte av åsikter, utbyte av erfarenheter eller någon annan motsvarande diskussion som hänför sig till ärendet kan betraktas som en handling som gäller internt arbete på vilken offentlighetslagen inte tillämpas. Således är till exempel meddelanden som är avsedda att påvisa en myndighets åsikt, ståndpunkt eller riktlinje inte i punkten avsedda handlingar som gäller internt arbete. I rättspraxis har karaktären hos vissa e-postmeddelanden som justitiekanslern i statsrådet skrivit i samband med de uppgifter som avses i 108 § i grundlagen bedömts och det ansågs att det med beaktande av deras innehåll och syfte inte var fråga om handlingar som upprättats för förhandlingar, kontakter eller något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete och med tanke på offentlighetsprincipen sekundära handlingar, utan de gällde justitiekanslerns uttryckliga ställningstaganden och synpunkter i frågor som gällde trafik- och kommunikationsministerns ställning och verksamhet. I avgörandet ansågs det viktigt att det var fråga om betydande frågor kring utövandet av offentlig makt (se HFD 2021:152).

Andra handlingar som upprättats för internt arbete och som avses i punkten är bland annat handlingar som hänför sig till en myndighets interna arbete eller stöder förvaltningens interna verksamhet, såsom system för uppföljning av arbetstiden, enkäter om arbetstillfredsställelse eller handlingar som gäller personalens rekreativ verksamhet samt andra därmed jämförbara handlingar, såsom fritt formulerade meddelanden eller underättelser om rutinärenden. Sådana handlingar kan gälla också till exempel personal- och ekonomiförvaltningens interna arbete och de kan innehålla till exempel uppgifter som samlats in för personalförvaltningens behov om personliga adresser, bankkontoförbindelser och andra därmed jämförbara uppgifter som gäller dem som arbetar vid myndigheterna. Som en del av en myndighetshandling kan uppgifterna i fråga

dock omfattas av lagens tillämpningsområde. Bestämmelser om begränsning av utlämnande av offentliga personuppgifter finns i den föreslagna 15 §.

De allmänna intressebevakare som arbetar inom de statliga rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten och vid deras intressebevakningsbyråer är anställda hos statliga myndigheter, men de handlingar i anslutning till intressebevakningen som lämnats till en allmän intressebevakare har i rättspraxis inte ansetts vara den myndighets handlingar där intressebevakaren arbetar (HFD 21.8.2009 L 1989). Intressebevakningsbyråerna kan dock ha till exempel administrativa handlingar som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde och som upprättats antingen av byråerna själva eller av en annan aktör som lämnat handlingarna till byråerna (EOAK/5169/2020).

I och med den nya formuleringen i bestämmelserna slopas samtidigt bestämmelsernas koppling till arkivlagen. Kravet på överförandet till ett arkiv har i rättspraxis getts liten vikt jämfört med handlingens karaktär. Dessutom har rättsläget delvis förändrats sedan informationshanteringslagen stiftades. I punkten ska det i fortsättningen i stället för till arkivlagstiftningen hänvisas till de grunder för bedömning av behovet av att bevara uppgifter som anges i 21 § 1 mom. 2–5 punkten i informationshanteringslagen och som för den som tillämpar lagen tydligare anger vilka handlingar som gäller internt arbete som är myndighetshandlingar. Det väsentliga vid bedömningen är att om de uppgifter som en handling innehåller kan vara av betydelse med tanke på en fysisk eller juridisk persons intressen, rättigheter, skyldigheter och rättsskydd, eller med tanke på rättsverkan av ett avtal eller någon annan privaträttslig rättshandling eller en skadeståndsrättslig eller straffrättslig omständighet, är handlingen en myndighetshandling.

I det föreslagna 5 mom. föreskrivs det om tillämpningen av sekretessbestämmelserna på uppgifter i handlingar som inte omfattas av definitionen av myndighetshandling. Momentet motsvarar i huvudsak 5 § 5 mom. i den gällande lagen, men bestämmelserna i det preciseras. Enligt momentet ska bestämmelserna om sekretess för myndighetshandlingar tillämpas på sådana uppgifter i handlingar som avses i paragrafens 4 mom. 2 och 5 punkt som är sekretessbelagda enligt denna eller någon annan lag. Även handlingar som inte omfattas av definitionen av myndighetshandling kan innehålla uppgifter som är sekretessbelagda enligt lagens 28 § eller någon annan lag. På dessa uppgifter tillämpas också de föreslagna bestämmelser om skyldighet att iaktta sekretess och undantag från och upphörande av sekretess som finns i 6 och 7 kap.

## **2 kap.** Rätt att ta del av myndighetshandlingar

I lagens 2 kap. föreslås det bestämmelser om rätten att ta del av myndighetshandlingar. Kapitlet innehåller bestämmelser om den allmänna rätten och parters rätt att ta del av handlingar. Enligt förslaget ska på motsvarande sätt som i nuläget omfattningen av rätten att ta del av en handling bestämmas enligt huruvida det är fråga om vars och ens rätt att ta del av en myndighetshandling eller en parts rätt att ta del av en handling. Det förstnämnda, den så kallade allmänna offentligheten, gäller offentliga uppgifter i myndighetshandlingar. En parts rätt att ta del av en handling gäller däremot enligt huvudregeln också sekretessbelagda uppgifter i myndighetshandlingar.

**7 §. Rätt att få uppgifter ur myndighetshandlingar.** På motsvarande sätt som i 9 § i den gällande lagen föreskrivs det i 7 § om att varje fysisk person oberoende av medborgarskap liksom även juridiska personer samt myndigheter och även andra rättssubjekt med stöd av offentlighetsprincipen har rätt att få uppgifter ur en myndighetshandling som är offentlig. Rätten att få offentliga uppgifter ur myndighetshandlingar följer direkt av en allmän lag, och det behöver inte föreskrivas särskilt om detta i speciallagstiftning. Med avvikelse från den gällande lagen ska bestämmelsen dock formuleras så att den betonar att rätten att få uppgifter gäller uttryckligen uppgifter

i myndighetshandlingar. Bestämmelserna frångår tydligare den handlingsbaserade formuleringen i den gällande lagen, även om det i motiveringen till den gällande lagen också har betonats att rätten att få uppgifter uttryckligen gäller information. Rätten att få uppgifter gäller dock uppgifter i myndighetshandlingar, det vill säga de uppgifter som omfattas av rätten att få uppgifter ska finnas i de myndighetshandlingar som anges i lagens 6 §. Även i fortsättningen kan begäran om uppgifter gälla handlingar eller uppgifter i handlingar. Även om rätten att få uppgifter gäller offentliga uppgifter i en handling, tillgodoses handlingars offentlighet i princip genom att lämna ut en myndighetshandling där eventuella sekretessbelagda uppgifter har avlägsnats. Också i fortsättningen kan det med tanke på offentligheten vara av central betydelse för den som begär uppgifter att de begärda uppgifterna fås uttryckligen som en del av en handling. Tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar bestäms på motsvarande sätt som i den gällande lagen enligt när den handling som innehåller uppgifterna blir färdig

Den rätt att få uppgifter som grundar sig på offentlighetsprincipen ska även i fortsättningen vara ovillkorlig. Myndigheterna har inte prövningsrätt i fråga om huruvida de lämnar ut offentliga uppgifter ur en handling, om uppgifterna i handlingen inte är föremål för begränsningar av utlämnande av uppgifter enligt denna eller någon annan lag. Uppgifter ska således alltid lämnas på begäran. En ovillkorlig rätt att få uppgifter är nödvändig inte bara för att säkerställa att de som begär uppgifter behandlas jämlikt, utan också för att förhindra att en myndighet kan låta bli att lämna ut uppgifter ur en handling vars offentlighet myndigheten anser vara ofördelaktig för den själv. Rätten innebär en möjlighet att få tillförlitlig information om en myndighets verksamhet.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur en handling i fråga om vilken rätten att få uppgifter ännu inte har börjat med stöd av 12 § och där myndigheten har prövningsrätt om utlämnandet finns i den nya 9 §. Rätten att få offentliga uppgifter kan dessutom påverkas av den begränsning av utlämnande av personuppgifter som det föreskrivs om i 15 §.

**8 §. Rätt att få uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter.** I lagens 8 § föreskrivs det om rätten att få uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen får en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur en myndighetshandling endast om så särskilt föreskrivs i denna lag. Det föreslagna momentet motsvarar nuläget och den första meningen i 10 § i den gällande lagen. Bestämmelsen utgör en helhet tillsammans med bestämmelserna i 7 kap. i offentlighetslagen, där det föreskrivs om de allmänna grunderna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter och om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i vissa situationer. Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter finns både i offentlighetslagen och i flera speciallagar. Syftet med dessa bestämmelser har varit att trygga de lagenliga, godtagbara och proportionella informationsbehoven vad gäller sekretessbelagda uppgifter. Dessutom kan uppgifter i enskilda fall lämnas ut med hjälp av ett tillståndsförfarande enligt 36 § för vetenskaplig forskning, statistikföring eller sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför. Däremot kan en myndighet i andra situationer inte till någon del lämna ut ovillkorligt sekretessbelagda uppgifter ens i sådana fall där det finns ett mycket stort offentlighetsintresse. I enlighet med den 33 § som föreslås i lagen kan sekretessbelagda uppgifter också undantagsvis lämnas ut i enskilda fall. För att trygga de intressen som skyddas av sekretessen ska utlämnande av uppgifter vara nödvändigt med tanke på ett ytterst viktigt allmänt intresse, det vill säga tröskeln för att lämna ut uppgifter ska vara hög. Offentlighetslagen förutsätter dock även i fortsättningen särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter i situationer där behovet av att få uppgifter är lagenligt.

Enligt 10 § i den gällande lagen ska, när endast en del av en handling är sekretessbelagd, uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen inte

röjs. Det föreslås att det i paragrafens 2 mom. föreskrivs särskilt om tillgodoseendet av denna så kallade partiella offentlighet. Syftet med bestämmelserna är att förtydliga förhållandet mellan bestämmelserna om partiell offentlighet och bestämmelserna om sekretess.

I det föreslagna 2 mom. fastställs det att om en del av uppgifterna i en handling är sekretessbelagda, får offentliga uppgifter i handlingen lämnas ut endast om det är möjligt utan att de sekretessbelagda uppgifterna röjs. Eftersom rätten att få uppgifter i fortsättningen tydligare gäller uppgifter i en handling, följer rätt att få offentliga uppgifter ur en handling som också innehåller sekretessbelagda uppgifter direkt av 7 §. I det föreslagna momentet föreskrivs det dock om när offentliga uppgifter inte får lämnas ut som partiellt offentliga. Tillgodoseendet av partiell offentlighet förutsätter att det är möjligt att lämna ut offentliga uppgifter i en handling utan att sekretessbelagda uppgifter röjs. Bestämmelsen motsvarar den gällande bestämmelsen om partiell offentlighet, men det föreslås att den formuleras på ett annat sätt. I praktiken innebär detta att på motsvarande sätt som i nuläget är en förutsättning för att rättigheten ska tillgodoses att de sekretessbelagda uppgifterna i en handling tydligt kan skiljas från offentliga uppgifter. I förarbetena till och tolkningen av den gällande lagen har det dessutom betonats att en handling även efter det att sekretessbelagda uppgifter har täckts över ska vara begripliga (till exempel HFD 2015:163 och HFD 2013:28).

**9 §. Utlämnande av uppgifter enligt myndighetens prövning.** Myndigheten kan lämna ut uppgifter ur en handling som den har upprättat redan innan handlingen börjat omfattas av rätten att få uppgifter enligt 12 §. När myndigheten beslutar om utlämnande av en sådan uppgift ska myndigheten i enlighet med det föreslagna 1 § 2 mom. beakta lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse och se till att tillgången till information om beredningen av ett ärende inte begränsas mer än vad som är nödvändigt. Vid övervägandet av utlämnande av uppgifter ur en handling i fråga om vilken rätten att få uppgifter ännu inte har börjat med stöd av 12 §, ska möjligheterna att diskutera synpunkter som hänför sig till beredningen av ett pågående ärende beaktas också när det anses att uppgifter ur handlingen inte kan lämnas ut på grund av att ärendet ännu bereds. När det däremot är fråga om till exempel ett förvaltningsförfarande som gäller en enskild och där förutsättningarna för beslutsfattande är bundna till lag och utomstående inte har möjlighet att delta i beslutsfattandet, kan myndigheten i ljuset av bestämmelserna om lagens syfte efter prövning låta bli att lämna ut en kopia av en offentlig handling. Utlämnandet av uppgifter som inte omfattas av definitionen av myndighetshandling och således också av den rätt att få uppgifter som avses i den föreslagna lagen ska även i princip vara beroende av myndighetens prövning till den del det inte är fråga om sekretessbelagda uppgifter. Myndigheten ska dessutom beakta skyldigheten att producera information enligt 22 § och skyldigheten att lämna uppgifter om beredningen av ärenden enligt 21 §. Alla handlingar som hänför sig till beredningen blir offentliga senast när behandlingen av ett ärende har avslutats hos myndigheten, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna eller 15 § 2 mom.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur en handling i fråga om vilken rätten att få uppgifter ännu inte har börjat med stöd av 12 § och där myndigheten har prövningsrätt om utlämnandet finns i flera paragrafer i den gällande lagen. Den föreslagna paragrafen motsvarar till sitt innehåll bestämmelserna i 9 § 2 mom. och 17 § 1 mom. i den gällande lagen. I den gällande lagen hänvisas det till bestämmelserna om när rätten att få uppgifter börjar både i fråga om handlingar som upprättats av en myndighet och handlingar som inkommit till en myndighet (6 och 7 § i den gällande lagen). Hänvisningen till det senare ska strykas som onödig, eftersom en myndighet i fråga om handlingar som inkommit till den inte nämnvärt kan påverka deras beredningsoffentlighet. En del av de handlingar som inkommit till en myndighet i samband med behandlingen av ett ärende är dock sådana att rätten att få uppgifter anses börja på det sätt som föreskrivs i 12 §. Det redogörs närmare för dessa situationer i motiveringen till 6 och 13 §.

Strävan är att parter på det sätt som anges i 10 § ska tryggas rätt att ta del av en handling redan innan rätten att få uppgifter ur handlingen börjar.

**10 §. En parts rätt att få uppgifter.** I paragrafen föreskrivs det om en parts rätt att få uppgifter, och denna rätt är mer omfattande än den allmänna rätten att få information. I paragrafens 1 mom. anges den huvudregel om en parts rätt att få uppgifter som i huvudsak motsvarar 11 § 1 mom. i den gällande lagen. En part har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet få också andra uppgifter än offentliga uppgifter om innehållet i en sådan handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet. Ordalydelsen i momentet ska dock ändras så att det av den framgår att rätten att få uppgifter gäller uppgifter i en handling. Jämfört med formuleringen i den gällande lagen har uttrycket ”ta del av en myndighetshandling [...], även om handlingen inte är offentlig” ersatts med uttrycket ”få också andra uppgifter än offentliga uppgifter om innehållet i en sådan myndighetshandling”. Med andra uppgifter än offentliga uppgifter avses sekretessbelagda uppgifter, uppgifter som är föremål för begränsningar av utlämnandet med stöd av 15 § och uppgifter i handlingar i fråga om vilka rätten att få uppgifter ännu inte har börjat med stöd av den föreslagna 12 §. En parts rätt att få uppgifter gäller naturligtvis också offentliga uppgifter i myndighetshandlingar. I det föreslagna 12 § 3 mom. föreskrivs det om en särskild skyldighet för myndigheten att försöka sörja för att en part kan få del av handlingens innehåll innan rätten att få uppgifter enligt paragrafen i fråga börjar, om en expedition eller någon annan handling utfärdas i ärendet.

Med en handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet avses en handling som i ärendet i fråga har lagts fram för myndigheten eller som myndigheten själv har skaffat eller upprättat vid behandlingen av ärendet. En ytterligare förutsättning är att handlingen de facto kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet. Innehållet i myndighetens avgörande behöver inte nödvändigtvis ha påverkats av handlingen.

I rättspraxis som gäller tillämpningen av paragrafen har det i flera avgöranden bedömts när det med stöd av bestämmelsen kan anses att den som begärt uppgifter är en sådan part som avses i bestämmelsen (HFD 28.1.2011 L 193 och HFD 10.05.2001 L 1030). I rättspraxis har det dessutom bedömts när en handling kan eller har kunnat påverka behandlingen av en parts ärende (HFD 2019:2, HFD 2017:138, HFD 2014:69 och HFD 17.10.2006 L 2723). I rättspraxis har de undantag som gäller parter rätt att få handlingar också bedömts i synnerhet när utlämnande av en handling på basis av parter rätt att få handlingar skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse (HFD 2020:4, HFD 2015:15, HFD 2013:32, HFD 2010:60, HFD 2010:61, HFD 6.10.2010 L 2577, HFD 2007:47, HFD 2007:48, HFD 2007:64 och HFD 12.4.2006 L 883).

En part ska ha rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet få uppgifter om innehållet i en handling. Med stöd av en parts rätt att få uppgifter kan man således inte hos en myndighet få till exempel sekretessbelagda uppgifter om en annan person på den grunden att den som begär uppgifterna behöver dem för att kunna använda dem i ett annat ärende som är anhängigt hos en annan myndighet. I bestämmelsen är det således inte i vidare bemärkelse fråga om ett sätt för en part att skaffa uppgifter.

Definitionen av part kvarstår till sin ordalydelse sådan den lyder i den gällande lagen. Med part avses i förslaget förutom de egentliga parterna i ett förvaltningsförfarande också andra fysiska och juridiska personer vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller. Den som anför förvaltningsklagan har en parts rätt att få uppgifter när klagan gäller partens egen rätt, fördel eller skyldighet, men denna rätt föreligger inte i andra klagomålsärenden.

Avsikten är att ingen med hjälp av ett konstgjort ändringssökande ska kunna utvidga sin rätt att få uppgifter jämfört med vad den är enligt bestämmelserna om allmän rätt att få information. Även om man i förslaget utgår från att den som söker ändring i allmänhet är en part, får den som söker ändring inte ställning som part genom att anföra besvär i ett sådant fall där det är uppenbart att personen inte har besvärsmålsrätt.

Bestämmelsen gäller endast sådana ärenden som är eller har varit anhängiga i vilka det beslutas eller har beslutats om någons rätt, fördel eller skyldighet. Det är i allmänhet inte fråga om en sådan partssituation som avses i paragrafen till exempel när uppgifter begärs ur en handling som har upprättats i samband med en myndighets faktiska verksamhet. Bestämmelserna om en parts rätt att få uppgifter kan dock bli tillämpliga på de handlingar som avses ovan, om de hänför sig till anhängiggörande eller behandling av ärendet, såsom att få uppgifter ur journalhandlingar i ett ärende som gäller vårdfel. En person har med stöd av 11 § i lagförslaget rätt att få uppgifter ur handlingar som upprättats i samband med faktisk verksamhet. En parts rätt att få uppgifter enligt denna paragraf är dock primär i förhållande till den rätt att få uppgifter som det föreslås bestämmelser om i lagens 11 § (HFD 2012:124).

Behovet av att sekretessbelägga en handling kan undantagsvis vara större än partens intresse av att få del av handlingen. Av denna orsak ska det i paragrafens 2 *mom.* på motsvarande sätt som i 11 § 2 *mom.* i den gällande lagen tas in bestämmelser om de situationer där en part kan förvägras uppgifter. Momentet ska med undantag för dess 8 och 9 punkt inte tillämpas när det är fråga om en parts rätt att ta del av rättegångsmaterialet i ett tviste- eller brottmål.

I 11 § 2 *mom.* i den gällande lagen nämns utöver parten särskilt partens ombud eller biträde. I bestämmelsen ska inte längre särskilt nämnas ombud eller biträde för att det tydligt ska framgå att avsikten med bestämmelsen inte är att den är en särskild bestämmelse i förhållande till 3 kap. i förvaltningslagen och dess bestämmelser om ombud och biträde (12 §) och bestämmelser om omyndigas talan (14 §). Dessutom är omnämmandet av ombud eller biträde inkonsekvent i förhållande till vad som föreskrivs i 1 *mom.*, eftersom det i momentet i fråga bara nämns att parter, inte ombud och biträden, har rätt att få uppgifter. När uppgifter lämnas ut ur myndighetshandlingar är det fråga om ett förvaltningsförfarande som avses i förvaltningslagen. Vid förfarandet kan ett ombud eller biträde anlitas på sedvanligt sätt, och en omyndigs talan i ärendet kan föras av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare.

Huruvida en part själv personligen eller dennes ombud begär uppgifter kan dock inverka särskilt på prövningen av förutsättningarna enligt 1 punkten i detta moment. Omfattningen av rätten att få uppgifter kan således variera beroende på om uppgifterna begärs av parten själv eller dennes ombud, till exempel en minderårigs intressebevakare. Enligt 4 § 4 *mom.* i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) företräder vårdnadshavaren barnet i frågor som gäller barnets person, om inte något annat föreskrivs i lag. I 14 § 1 *mom.* i förvaltningslagen fastställs det att en omyndigs talan förs av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Enligt 14 § 3 *mom.* i den lagen har en minderårig som har fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt.

I momentets 1 *punkt* finns en bestämmelse som motsvarar 11 § 2 *mom.* 1 punkten i den gällande lagen. Enligt förslaget ska i punkten uttryckligen särskilt nämnas ett barns intresse som ett viktigt enskilt intresse. En part eller dennes ombud eller biträde har således inte rätt att få uppgifter när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse.

Ett synnerligen viktigt allmänt intresse kan till exempel gälla upprätthållandet av statens säkerhet eller skötseln av utrikespolitiska relationer. Att uppgifter lämnas ut om till exempel vem som har lämnat tillsynsmyndigheten en begäran om utredning eller en i 25 § i barnskyddslagen avsedd anmälan om ett barn som är i behov av barnskydd kan i enskilda fall emellertid strida mot allmänt intresse, om utlämnandet av uppgifterna kan äventyra en för tillsynsmyndigheten viktig tillgång till information eller förverkligandet av syftet med barnskyddet.

Ett synnerligen viktigt enskilt intresse kan däremot till exempel gälla skyddet för privatlivet eller tryggheten av en individs säkerhet. Med stöd av bestämmelsen behöver uppgifter om hälsotillstånd eller andra sekretessbelagda uppgifter som gäller någon annan än parten själv inte lämnas ut. Ett synnerligen viktigt enskilt intresse kan äventyras också i situationer där myndigheten har lämnats sådana uppgifter vars röjande kan äventyra uppgiftslämnarens säkerhet. I exceptionella situationer kan också partens eget intresse äventyras, om parten får del av en handling som gäller parten själv. Det kan vara fråga om en sådan situation till exempel när den information som framgår av ett läkarintyg allvarligt försämrar den psykiska hälsan (HFD 2004:4).

I punkten nämns särskilt ett barns viktiga intresse som en begränsning av en parts rätt att få uppgifter. Att detta nämns särskilt ska anses viktigt för att fästa myndigheternas uppmärksamhet vid barns ställning i synnerhet i sådana situationer där en omyndigs och dennes lagliga ombuds intressen kan vara motstridiga, såsom i barnskyddsärenden. Bestämmelsen kan också motiveras med barns rätt till jämlikt bemötande enligt 6 § 3 mom. i grundlagen samt med de i internationella konventioner om barns rättigheter angivna principerna om barns rätt till skydd för privatlivet och ökande självbestämmanderätt enligt ålder och utvecklingsnivå. Bakgrunden till bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter som gäller jämlikt bemötande av barn är konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991). Enligt artikel 12 i konventionen ska barn höras enligt ålder och utvecklingsnivå i administrativa och rättsliga avgöranden som gäller dem själva. Enligt punkten är det möjligt att utifrån en helhetsbedömning från fall till fall i barnskyddsärenden skydda till exempel identiteten hos den som gjort anmälan, om den som gjort anmälan är en person som står barnet nära, till exempel en far- eller morförälder, och om utlämnandet av uppgifter skulle leda till att ett för barnets välbefinnande viktigt vuxenförhållande bryts.

För att utreda om utlämnande av uppgifter ur en handling strider mot ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse krävs det alltid en bedömning från fall till fall. Vid en myndighets helhetsprövning från fall till fall ska strävan vara att samordna det med tanke på en individs rättsskydd centrala kravet på rätt att få uppgifter om grunderna för ett avgörande som gäller en själv och viktiga intressen som gäller någon annan samt förverkligandet av de centrala samhällsleliga målen och syftet med bestämmelserna.

I momentets 2 *punkt* finns bestämmelser som motsvarar 11 § 2 mom. 2 punkten i den gällande lagen. Syftet med momentet är närmast att förhindra att förundersökning eller polisundersökning försvåras till följd av att uppgifter blir offentliga för tidigt. I punkten hänvisas det på motsvarande sätt som i den gällande lagen till både förundersökning och polisundersökning. Med polisundersökning avses annan undersökning som polisen enligt lag ska företa än förundersökning med anledning av brott. Med detta avses bland annat utredning av dödsorsak, utredning av förutsättningarna för fastställande av näringsförbud eller besöksförbud, utredning som gäller återkallande av tillstånd enligt skjutvapenlagen, utredning för att hitta en försvunnen person och utredning för att utreda brandorsak.

Momentets 3 *punkt* gäller föredragningspromemorior, förslag till avgörande och andra därmed jämförbara handlingar som har upprättats av en myndighet för beredning av ett ärende. Uppgifter ur en sådan handling behöver inte lämnas ut innan behandlingen av ärendet har avslutats hos

myndigheten i fråga. Punkten motsvarar 11 § 2 mom. 3 punkten i den gällande lagen. I punkten nämns utöver en föredragningspromemoria och ett förslag till avgörande även andra därmed jämförbara handlingar som har upprättats av en myndighet. Tillägget behövs för tydlighetens skull, eftersom det vid behandlingen av ett ärende inte alltid nödvändigtvis upprättas en föredragningspromemoria och förslag till avgöranden, utan motsvarande beredningsfas registreras på något annat sätt, till exempel genom anteckningar i den handling som är föremål för beslutsfattandet. Som exempel på detta kan nämnas bedömningen av provsvaren för studentexamen. I punkten ingår motsvarande specialbestämmelse om studentexamen som i den gällande lagen, och enligt den bestämmelsen lämnas uppgifter ut om ett provsvar för studentexamen och i de gjorda bedömningsanteckningar eller identiteten hos den som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren först när studentexamensnämnden har gjort den slutliga bedömningen. Bestämmelsen behövs på grund av det stora antalet handlingar som behandlas och särdragen hos det förfarande som ska iakttas i samband med studentexamen. Provsvaren granskas av ett stort antal censorer på olika håll i landet, och på grund av den snäva tidsplanen för studentexamen är det tekniskt sett inte möjligt att lämna ut kopior av provsvaren innan bedömningen har slutförts. För att trygga censorernas arbetsro är det behövligt att skydda deras identitet medan bedömningen pågår. I 12 § 3 mom. i förslaget förutsätts det att myndigheten på förhand informerar parten om sitt avgörande i sådana ärenden som sannolikt är av allmänt intresse.

Momentets 4 punkt gäller handlingar som har upprättats eller skaffats av en myndighet i egenkap av delaktig i rättegång för förberedelse av rättegången. Bestämmelsen motsvarar 11 § 2 mom. 4 punkten i den gällande lagen. En part har inte rätt att få uppgifter ur sådana handlingar, om utlämnandet av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett offentligt samfunds eller en i 5 § avsedd aktörs eller en person som är verksam hos aktörens intresse vid rättegången. Syftet med bestämmelsen är att genomföra neutralitetsprincipen: ett offentligt samfund ska på grund av offentlighetslagstiftningen inte försättas i en sämre ställning än enskilda i situationer där offentliga samfund jämställs med enskilda. Syftet med parters rätt till handlingar är att säkerställa att en person kan övervaka vilka uppgifter som ligger till grund för beslut som gäller personen själv. Tillgodoseendet av parters rätt till handlingar redan i det skede då myndigheten planerar och beslutar om sina egna åtgärder försämrar ett offentligt samfunds möjligheter att förbereda sig för en rättegång. Eftersom parters rätt till handlingar vad gäller den som är delaktig i rättegång tillgodoses under rättegången äventyrar förslaget inte rättssäkerheten, utan försätter offentliga samfund i samma ställning som enskilda.

Momentets 5 punkt gäller utskökningshandlingar och motsvarar 11 § 2 mom. 5 punkten i den gällande lagen. Bestämmelsen enligt vilken en part, dennes ombud eller biträde inte har rätt att få uppgifter i ett utskökningsärende förrän utmätning har förrättats och egendomen omhändertagits, om utlämnandet av uppgiften märkbart skulle försvåra verkställigheten har ansetts behövlig på grund av utskökningsens stegvisa karaktär och karaktär av myndighetsstyrd verksamhet samt på grund av att situationerna är varierande och brådskande. Bestämmelsen begränsar i undantagsfall i praktiken närmast en gäldenärs rätt att få uppgifter. Begränsningen kan tillämpas i synnerhet på utskökningsärenden som krävt omfattande bakgrundsutredning och där borgenären har ett stort intresse. När den begränsningsgrund som nämns i paragrafen, det vill säga att utlämnandet av uppgifter märkbart skulle försvåra verkställigheten, slopas, ska de begärda uppgifterna lämnas ut omedelbart. Den föreslagna bestämmelsen begränsar inte offentligheten för allmänheten. Således har också gäldenären rätt att få ett intyg enligt 1 kap. 31 § i utskökningsbalken (705/2007) genast när ärendet har hunnit registreras i utskökningsinformationssystem. Rätt till andra uppgifter än sådana som gäller gäldenärens ekonomiska ställning föreligger inte, om uppgifterna inte behövs för väckande av återvinningstalan eller för väckande av talan om i 2 kap. 26 § i utskökningsbalken avsedd förlängning av utskökningsgrundens tidsfrist. Undantagsbestämmelsen behövs för att möjliggöra väckande av talan.

Momentets 6 punkt gäller uppgifter om en annan anbudssökandes eller anbudsgivares företags-hemligheter vid offentlig upphandling. Uppgift om det totalpris som används vid anbudsjämförelsen ska dock alltid lämnas ut. Punkten har formulerats så att man inte av bestämmelsen kan dra den slutsatsen att totalpriset alltid är en företagshemlighet. Punkten motsvarar 11 § 2 mom. 6 punkten i den gällande lagen. De uppgifter om totalpriset som lämnas ut till en part ska inte innehålla enhetspriser eller till exempel affärshemligheter som använts för att jämföra kvalitetsfaktorer (EkUB 31/2016 rd, s. 25). Efter ikraftträdandet av lagen om företagshemligheter har definitionen av företagshemlighet ansetts omfatta även yrkeshemlighet (RP 49/2018 rd, s. 121–124).

Momentets 7 punkt gäller anonym bevisning. Punkten motsvarar 11 § 2 mom. 6-a punkten i den gällande lagen. Enligt punkten har en part, dennes ombud eller biträde inte rätt att få sådana sekretessbelagda uppgifter på basis av vilka identiteten hos ett med stöd av lag anonymt vittne i brottmål kan röjas. En part har en mer omfattande rätt att få uppgifter än en utomstående enligt 28 §. I övrigt ska punkten tillämpas på samma sätt som 1 mom. 32 punkten i den nämnda paragrafen. Bestämmelsen förpliktar en myndighet att till en part inte lämna ut uppgifter som kan röja ett anonymt vittnes identitet. Bestämmelsen ska tillämpas både på de situationer där avsikten är att höra en person anonymt och på de fall där en person har beviljats anonymitet. I praktiken ska begränsningen av en parts rätt att få uppgifter genomföras så att man i vittnesmål som avlagts av en person som hörs anonymt döljer omständigheter som kan röja personens identitet.

Momentets 8 punkt gäller identitet samt adress- och telefonuppgifter och annan motsvarande kontaktinformation i vissa situationer. I punkten sägs det att rätten att få uppgifter inte gäller information om identitet samt om adress- och telefonuppgifter och annan motsvarande kontaktinformation som hänför sig till något annat vittne än ett sådant som avses i 7 punkten eller till en målsägande, till en part eller till någon som har gjort polisanmälan, en anmälan som avses i 25 § i barnskyddslagen eller någon annan därmed jämförbar anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för vittnet, målsäganden eller parten eller för den som gjort anmälan. Bestämmelsen gäller ovannämnda kontaktinformation i situationer där informationen i fråga är sekretessbelagd på de grunder som anges i denna eller någon annan lag. Bestämmelsen motsvarar 11 § 2 mom. 7 punkten i den gällande lagen och dess syfte har varit att förhindra till exempel hämnd genom hot mot den fysiska säkerheten.

Till bestämmelsen har fogats ett omnämnande av identiteten hos den som gjort anmälan. I synnerhet i Europeiska unionens lagstiftning har det blivit vanligare med bestämmelser om skydd av identiteten hos den som gjort anmälan, och ett effektivt verkställande av bestämmelserna kan också kräva att identiteten hos den som gjort anmälan hemlighålls för parterna. Bestämmelsen gäller också till exempel identiteten hos rapporterade personer som ska hållas hemlig i enlighet med 32 § i lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (1171/2022). Också med stöd av offentlighetslagen är det i vissa situationer möjligt att skydda identiteten hos den som gjort anmälan. Enligt 24 § 1 mom. 15 punkten i den gällande lagen är uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd sekretessbelagda, om utlämnandet av uppgifter utan vägande skäl skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada. Enligt motiveringen till bestämmelsen är syftet med bestämmelsen både att trygga de allmänna förutsättningarna för utövande av tillsyn och att möjliggöra att enskilda tillsynsåtgärder lyckas. De allmänna möjligheterna att utöva tillsyn ökar enligt motiveringen exempelvis till följd av att identiteten hos den som gjort anmälan eller någon annan initiativtagare hemlighålls. En part har dock i princip enligt den föreslagna 10 § rätt att få uppgifter också ur en sekretessbelagd handling.

Att identiteten hemlighålls helt och hållet har inte varit möjligt på basis av 11 § 2 mom. 7 punkten i den gällande lagen. Att hemlighålla identiteten hos den som gjort anmälan har dock i vissa situationer varit möjligt på basis av 11 § 2 mom. 1 punkten enligt vilken en part, dennes ombud eller biträde inte har rätt till en handling när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. Enligt motiveringen till bestämmelsen i den gällande lagen kan man på basis av ett barns i punkten nämnda viktiga intresse utifrån en helhetsbedömning från fall till fall skydda till exempel identiteten hos den som har gjort anmälan i barnskyddsfrågor, om anmälaren är en person som står barnet nära, till exempel en far- eller morförälder, och om utlämnande av uppgiften skulle kunna leda till att en för barnets välbefinnande viktig vuxenrelation bryts (RP 30/1998 rd, s. 67). Att skydd av identiteten hos den som gjort anmälan tas in i momentet gör det möjligt att på ett entydigare och mer omfattande sätt än i de gällande bestämmelserna täcka olika situationer som syftar till skydd för rapporterade personer.

Enligt momentets *9 punkt* har en part, dennes ombud eller biträde inte rätt att få uppgifter ur handlingar som innehåller uppgifter om en i 4 kap. 19 § i förundersökningslagen (805/2011) avsedd begäran från målsäganden om att få en anmälan om att en fånge eller en häktad har frigivits eller avlägsnat sig från fängelset eller någon annan förvaringslokal eller uppgifter om nämnda anmälningar. För att målsägandens säkerhet ska garanteras ska således uppgifter om målsägandens begäran att få en anmälan om frigivning samt uppgifter om frigivningsanmälningar som målsäganden har fått vara sekretessbelagda. Enligt 4 kap. 15 § 3 mom. i den gällande förundersökningslagen och 12 § 2 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar har en part inte rätt att få uppgifter om den kontaktinformation för målsäganden som avses i 8 punkten i det aktuella momentet. Om en målsägande som har begärt att få en anmälan om frigivning har anledning att frukta för sin säkerhet, ska målsägandens kontaktinformation i begäran vara sekretessbelagd med stöd av 8 punkten. Punkten motsvarar 11 § 2 mom. 7-a punkten i den gällande lagen.

Paragrafens 2 mom. *10 punkt* motsvarar 11 § 2 mom. 8 punkten i den gällande lagen. Strävan är att förtydliga ordalydelsen i punkten genom att ersätta uttrycket ”när det är fråga om en sekretessbelagd del av en handling vars offentlighet ärendet gäller” med uttrycket ”när det är fråga om en sekretessbelagd del av en handling vars offentlighet ska bedömas i ärendet i fråga”. En person kan således inte få uppgifter ur en sekretessbelagd handling enbart på den grunden att personen är part i ärendet som gäller behandlingen av personens begäran om uppgifter hos en förvaltningsmyndighet. I 9 § 2 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar finns en i sak motsvarande bestämmelse som gäller behandlingen av förvaltningsprocessärenden.

I paragrafens *3 mom.* finns det hänvisningar till de bestämmelser om en parts rätt att få uppgifter som finns i andra lagar och som ska tillämpas i stället för bestämmelserna i offentlighetslagen. Momentet motsvarar 11 § 3 mom. i den gällande lagen. Hänvisningen är till sin karaktär informativ, eftersom till exempel bestämmelserna om parters rätt till handlingar vid rättegång blir tillämpliga vid rättegång i stället för bestämmelserna i offentlighetslagen även utan en uttrycklig hänvisning. Bestämmelserna i 4 kap. 15 § i förundersökningslagen tillämpas på rätten för en part vid förundersökning att ta del av handlingar som har företetts eller upprättats i samband med förundersökningen. Omfattningen av rätten för en part vid förundersökning att få uppgifter bestäms således med stöd av 4 kap. 15 § i förundersökningslagen. I övrigt ska bestämmelserna i denna lag även i fortsättningen tillämpas på rätten för en part vid förundersökning att få uppgifter ur förundersökningsmaterialet.

I paragrafens 4 mom. finns en bestämmelse som motsvarar 11 § 4 mom. i den gällande lagen, och enligt den bestämmelsen kan den vars rätt att söka ändring grundar sig uteslutande på medlemskap i ett välfärdsområde, en kommun eller någon annan sammanslutning inte på denna grund ha en lika omfattande rätt att få uppgifter som en part i allmänhet. Den som söker ändring har naturligtvis dock alltid rätt att få del av avgörandet i ärendet, till den del det är offentligt. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att besvär anföras endast i syfte att få uppgifter ur sekretessbelagda handlingar. Rättsskyddet för den som anför besvär som medlem av en sammanslutning kan inte heller anses kräva att rätten att få uppgifter utsträcks till att vara lika omfattande som för den som är part på det sätt som avses i 1 mom. Bestämmelsen begränsar rätten att få uppgifter endast till den del rätten att söka ändring grundar sig uteslutande på medlemskap i ett välfärdsområde, en kommun eller en sammanslutning. En parts rätt att få uppgifter gäller till exempel också vid behandlingen av kommunalbesvär en sådan kommunmedlem som har ställning som part på grund av att beslutet gäller personen eller på grund av att beslutet direkt påverkar personens rätt, skyldighet eller fördel.

En part har enligt denna paragraf rätt att få uppgifter ur sekretessbelagda handlingar som också gäller andra än parten själv. Eftersom det att sådana uppgifter lämnas ut fritt till utomstående försvagar systemet med sekretess i större utsträckning än vad som behövs med tanke på en parts rättsskydd, föreskrivs det i 27 § 2 mom. om att en part har tystnadsplikt.

**11 §. Rätt att ta del av uppgifter som gäller en själv.** I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om en persons rätt att få uppgifter om sig själv ur en myndighetshandling. Paragrafen motsvarar 12 § i den gällande lagen. Enligt det föreslagna 1 mom. har var och en med de begränsningar som anges i 10 § 2 och 3 mom. rätt att få uppgifter om sig själv ur en myndighetshandling. Det är möjligt att avvika från bestämmelsen genom särskilda bestämmelser.

Syftet med bestämmelsen är att en person ska ha rätt till andra än offentliga uppgifter om sig själv också när personen inte är part i ärendet. Både fysiska och juridiska personer ska ha rätt att få uppgifter om sig själva och rätten omfattar sekretessbelagda uppgifter samt uppgifter som ännu inte har blivit offentliga eller som omfattas av en i 15 § avsedd begränsning av utlämnandet. Rätten är dock inte ovillkorlig, utan den begränsas på motsvarande sätt som parters rätt till handlingar till exempel av grunder som hänför sig till ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse och som det föreskrivs om i 10 § 2 och 3 mom.

Den föreslagna bestämmelsen gäller till exempel situationer där uppgifter begärs ur en handling som har upprättats i samband med en myndighets faktiska verksamhet. Sådana handlingar är till exempel vårdjournaler, journalhandlingar och bedömningar av studier. Det är fråga om en handling som uppkommer i samband med faktisk verksamhet eller en del av handlingen också när en fas i en myndighets serviceverksamhet registreras eller resultatet av handlingen sparas. Det kan vara fråga om sådan serviceverksamhet till exempel när det görs en anteckning om en vårdåtgärd i ett register.

I den föreslagna 10 § föreskrivs det om en parts rätt att få uppgifter. Enligt paragrafens 1 mom. har den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (part) rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet få också andra uppgifter än offentliga uppgifter om innehållet i en sådan handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet. En parts rätt att få uppgifter har begränsats till att gälla situationer där den som begär uppgifter är part. Det föreslagna momentet gör det möjligt att få uppgifter ur en handling där den som begär uppgifter inte har varit part, men där uppgifter om denne har behandlats. I högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD 2012:124) har det ansetts att rätten att få uppgifter ur en handling som gäller en själv inte ska tillämpas när den som begär uppgifter är part i ärendet. Bestämmelsen om en parts rätt att få uppgifter (10 §)

kan således anses vara primär i förhållande till bestämmelserna i 11 §. Rätten ska uttryckligen begränsas till att gälla endast uppgifter om personen själv, vilket har varit bedömningen också i högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD 2014:69).

Den föreslagna rätten att få uppgifter om sig själv ur en myndighetshandling är personlig. Eftersom det vid behandlingen av en begäran om uppgifter dock är fråga om ett förvaltningsförfarande, har den som begär uppgifter rätt att anlita ett biträde eller ombud i enlighet med 12 § i förvaltningslagen. En omyndig persons, såsom ett minderårigt barns, talan kan föras av den omyndigas intressebevakare, vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare på det sätt som föreskrivs i 14 § i förvaltningslagen. Bestämmelserna om ombuds eller biträdens och omyndiga personers talan och om begränsningarna av rätten att få uppgifter beskrivs närmare i specialmotiveringen till 10 §.

Paragrafens 2 *mom.* innehåller en informativ hänvisningsbestämmelse vars syfte är att förtydliga att det annanstans i lag föreskrivs särskilt om rätten till insyn i personuppgifter. Bestämmelser om den registrerades rätt till tillgång finns i artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen och bestämmelser om de registrerades rätt till insyn i 23 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. Syftet med rätten till insyn i personuppgifter är att en fysisk person ska kunna bedöma och säkerställa att behandlingen av personens personuppgifter är lagenlig och kontrollera detta, medan syftet med den rätt att få uppgifter som föreslås i 1 *mom.* är att en person själv ska ha rätt att få uppgifter också ur sådana myndighetshandlingar som gäller personen själv och i vilka personen inte är part. Utöver syftet skiljer sig rätten till tillgång enligt den allmänna dataskyddsförordningen från den i 1 *mom.* föreslagna rätten att få uppgifter om sig själv ur en myndighetshandling bland annat i fråga om tillämpningsområdet, förfarandebestämmelserna, bestämmelserna om ändringsökande (HFD 2020:72) och begränsningarna. Bestämmelser om begränsningar av rätten till insyn finns i dataskyddslagen, lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och i flera speciallagar.

Med beaktande av rådgivnings- och utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen ska myndigheten vid behov ge den som begär uppgifter information om bestämmelserna om rätten till insyn och den rätt som föreslås i 1 *mom.* för att utreda med stöd av vilken bestämmelse uppgifterna begärs eller kan begäras. Också i laglighetsövervakningspraxis har uppmärksamhet fästs vid rådgivning till förvaltningskunder när en begäran om uppgifter blir anhängig. I biträdande justitieombudsmannens avgörande (EOAK/239/2019) har det ansetts att en myndighet på det sätt som anges i förvaltningslagen för den som begär uppgifter ska förklara skillnaden mellan en begäran enligt den allmänna dataskyddsförordningen och en begäran om uppgifter enligt offentlighetslagen med tanke på en parts rättigheter.

### **3 kap.** När rätten att få uppgifter börjar

Kapitlet innehåller bestämmelser om när rätten att få uppgifter ur en myndighetshandling börjar. Utgångspunkten är att rätt att få uppgifter inte föreligger i fråga om en handling som ännu behandlas och de uppgifter som ingår i den. Eftersom det är oklart vid vilken tidpunkt en handling kan anses vara slutbehandlad, föreslås det att bestämmelser om när rätten att få uppgifter börjar tas in i 12 och 13 § på samma sätt som i den gällande lagen.

**12 §.** När rätten att få uppgifter ur en handling som upprättats av en myndighet börjar. I 2 kap. i den gällande lagen finns det bestämmelser om tidpunkten för när en myndighetshandling blir offentlig. Begreppet blir offentlig har dock upplevts som svårt, eftersom det har ansetts kunna blandas ihop med begreppen publicering eller offentliggörande. Det föreslås därför att begrep-

pet "blir offentlig" ska slopas och det i fortsättningen ska föreskrivas om när rätten att få uppgifter börjar, vilket har en central betydelse vad gäller offentligheten. Bestämmelser om när rätten att få uppgifter börjar ska också tas in som ett eget 3 kap. i lagen efter de bestämmelser som allmänt fastställer rätten att få uppgifter. En bestämmelse som motsvarar den gällande lagens 8 § om skyldighet att allmänt offentliggöra uppgifter som påverkar kapital- och finansmarknaden ska tas in som en del av 5 kap.

Bestämmelserna i paragrafens *1 mom.* är på motsvarande sätt som i nuläget sekundära i förhållande till sekretessbestämmelserna och andra särskilda bestämmelser som begränsar rätten att få uppgifter, det vill säga i dem fastställs inte offentligheten för uppgifterna i en myndighetshandling i sig, utan tidpunkten när rätten att få uppgifter börjar. En handling anses enligt det föreslagna 6 § 3 mom. ha blivit upprättad av en myndighet också när den har upprättats på uppdrag av myndigheten. När rätten att få uppgifter ur en handling som upprättats av den som utför ett uppdrag börjar fastställs således enligt samma bestämmelser som en handling som upprättats av en anställd hos myndigheten.

Paragrafens *1 mom. 1 punkt* gäller fastställande av när en anteckning i ett ärenderegister eller i någon annan förteckning blir offentlig. Den gällande lagens 6 § 1 mom. 1 punkt gäller när en anteckning i ett diarium eller någon annan förteckning blir offentlig. Med ett diarium avses i punkten en förteckning som en myndighet för över de ärenden som den behandlar. Bestämmelser om en myndighets skyldighet att föra en förteckning över de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till behandling, avgjorts eller behandlats fanns tidigare i 18 § i offentlighetslagen och i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet, och förteckningen kallades i dem för dokumentförteckning. De nämnda bestämmelserna har sedermera upphävts, och bestämmelser om skyldigheten att föra ett ärenderegister finns i 25 § i informationshanteringslagen, och enligt den paragrafen ska en informationshanteringsenhet över ärenden som behandlas eller har behandlats hos en myndighet upprätthålla ett ärenderegister för information om ärenden, ärendebehandling och handlingar. Myndigheten ska enligt paragrafen utan dröjsmål i ärenderegistret registrera handlingar som har inkommit till myndigheten eller som den upprättat. Det föreslås att punkten ändras terminologiskt så att det i stället för ett diarium talas om ett ärenderegister.

Enligt motiveringen till 25 § i informationshanteringslagen är ärenderegistret ett logiskt register bestående av metadata som uppkommer i samband med behandlingen i en informationshanteringsenhet, oberoende av i vilket informationssystem metadata har uppkommit. Av denna anledning bildar metadata som enbart finns i ett informationshanteringssystem inte i alla situation ett ärenderegister. Till registret hör också metadata som uppkommer i ett operativt informationssystem och beskriver ärendebehandlingens förlopp. Ett ärenderegister upprätthålls i syfte att förverkliga handlingars offentlighet, specificera begäran om uppgifter, strukturera handlingar och andra motsvarande uppgifter, organisera åtgärder i anslutning till ärendebehandlingen, följa upp ärendebehandlingstiderna och styra processerna. Det främjar således genomförandet av offentlighetsprincipen samt uppföljningen och verifieringen av en ändamålsenlig och smidig ärendebehandling på det sätt som hör till en god förvaltning. Till ett ärenderegister hör också sådana uppgifter om ärendehantering som ingår i informationssystem. Ett ärenderegister är inte nödvändigtvis ett enda informationssystem och uppgifter som hör till ett ärenderegister behöver inte tas in i ett enda informationssystem. Informationshanteringsenheterna ska enligt informationshanteringslagen ha en tydlig beskrivning av var det uppkommer information som hör till ärenderegistret och hur denna information kan fås i ett sådant format att handlings-offentligheten kan förverkligas.

Eftersom ärenderegistret fortfarande har en central betydelse med tanke på det praktiska genomförandet av offentlighetsprincipen, har det ansetts behövligt att på samma sätt som i den

gällande lagen föreskriva om tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar uttryckligen i fråga om de anteckningar som ska göras i ett ärenderegister. I bestämmelsen är tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar bunden till den tidpunkt då en myndighet har gjort en anteckning. Om ett ärenderegister innehåller sekretessbelagda uppgifter, är det till denna del sekretessbelagt. Sekretessbestämmelserna kan innebära att uppgifter om vem som har anhängiggjort ett ärende inte kan lämnas ut ur myndighetens diarium, om ärendekategorin eller en anteckning som beskriver ärendets innehåll direkt avslöjar sekretessbelagda uppgifter. Som exempel på detta kan nämnas uppgifter om anteckningar i ärenderegister som gäller klienter inom socialvården och av vilka klientrelationen inom socialvården framgår. I 30 § om genomförande av sekretess i vissa fall föreskrivs det om begränsning av utlämnande av uppgifter som antecknats i en myndighets ärenderegister.

I enlighet med den gällande lagen ska det i 1 punkten i fråga om uppgifter som gäller den misstänkte i en åklagares ärenderegister finnas en specialbestämmelse enligt vilken rätten att få uppgifter i fråga om uppgifter som gäller den misstänkte i en åklagares ärenderegister dock börjar först från det att stämningsansökan som gäller den misstänkte eller åklagarens stämning har undertecknats eller bekräftats på något motsvarande sätt eller från det att åklagaren har beslutat att inte väcka åtal eller från det att ärendet har avskrivits. Senareläggningen av tidpunkten när rätten att få uppgifter börjar beror på behovet av att skydda sådana personer som inte åtalas. I ett ärende där det finns flera misstänkta bestäms tidpunkten för när uppgifterna om respektive misstänkts identitet blir offentliga separat. Tidpunkten för när de grundläggande uppgifterna om en rättegång blir offentliga bestäms i enlighet med 4 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

De andra i punkten avsedda andra förteckningar eller register som förs fortlöpande av en myndighet är till exempel olika offentliga register som förs av myndigheter, såsom registret över företags- och organisationsnummer, föreningsregistret, handelsregistret, fastighetsregistret samt lagfarts- och inbördesregistret.

Rätten att få uppgifter börjar enligt paragrafens 1 mom. 2 punkt i fråga om en begäran om anbud, utredning eller utlåtande samt i fråga om en framställning, ett förslag, ett initiativ, ett meddelande eller en ansökan med bilagor, i andra fall än de som avses i 3–5 punkten, från det att handlingen har offentliggjorts, sänts eller på annat sätt gjorts tillgänglig. Enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen blir en begäran om anbud, utredning eller utlåtande samt en framställning, ett förslag, ett initiativ, ett meddelande eller en ansökan jämte bilagehandlingar, i andra fall än de som avses i 3 eller 4 punkten, offentlig när handlingen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt. I 44 § i förvaltningslagen föreskrivs det om beslutets innehåll. Enligt den paragrafen ska av ett skriftligt beslut framgå endast namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. Inte heller de andra typer av handlingar som nämns i 6 § har i lagstiftningen förenats med ett lagenligt krav på undertecknande eller bekräftande. Tidpunkten för när en handling blir offentlig har således varit bunden till en åtgärd som myndigheten inte har någon lagstadgad skyldighet att vidta, med undantag för vissa krav på undertecknande i speciallagar. I fråga om bekräftande hänvisas det i motiveringen till bestämmelsen till maskinell underskrift. I 20 § 2 mom. i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet sägs det att i fråga om maskinell underskrift av handlingar som kommit till i förvaltningsmyndigheternas verksamhet samt av utskriftshandlingar föreskrivs särskilt. Detta krav på att det föreskrivs särskilt om vad som sägs ovan ska anses avse endast de uttryckliga krav på underskrift som anges i lag. Dessutom innebär den vida definitionen av maskinell underskrift att vilket namn som helst som markerats med textbehandling är en maskinell underskrift.

Det är inte ändamålsenligt att koppla tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar till sådant där en myndighet har prövningsrätt vad gäller genomförandet. Detta har i allt större utsträckning betydelse vid elektronisk behandling av ärenden, där handlingar inte längre alltid undertecknas. Därför föreslås det att fastställandet av tidpunkten för när rätten att få uppgifter enligt 12 § 1 mom. 2 punkten börjar ska ändras så att rätten att få uppgifter i fråga om de handlingar som avses i punkten börjar när handlingen har offentliggjorts, sänts eller på annat sätt gjorts tillgänglig i stället för att tidpunkten binds till undertecknande eller annan bekräftelse. Rätten att få uppgifter börjar vid den av de ovannämnda tidpunkter som är tidigast, det vill säga om handlingen sänds och offentliggörs är tidpunkten då handlingen sänds den tidpunkt handlingen blir offentlig. Ändringen senarelägger inte i sak väsentligt tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar.

Punkten innehåller fortfarande en med tanke på beredningens offentlighet central princip enligt vilken tidpunkten för när en handling blir offentlig bedöms separat för varje handling och myndighet. Tidpunkten för när en handling blir offentlig är inte beroende av att ärendet är slutbehandlat. Med en framställning avses i punkten till exempel kommunstyrelsens framställning till fullmäktige samt en myndighets initiativ till andra myndigheter och enskilda.

I den gällande 1 mom. 2 punkten föreskrivs det också om tidpunkten för när en begäran om anbud blir offentlig. Enligt 69 § 1 mom. i upphandlingslagen blir anbudsförfrågan offentlig först efter det att upphandlingsannonsen publicerats. Således ska också i denna lag tidpunkten för när begäran om anbud blir offentlig bindas till offentliggörandet av den. Alla myndigheters begäran om anbud omfattas inte nödvändigtvis av bestämmelserna i upphandlingslagen, såsom vid uthyrning eller försäljning av egendom, och således offentliggörs denna typ av begäran om anbud inte som en del av upphandlingsannonsen. Det behöver därför i lagen finnas en mer allmän bestämmelse som fastställer tidpunkten för när en begäran om anbud blir offentlig.

Enligt förslaget finns det tre undantag från den huvudregel som anges i momentets 2 punkt. Bestämmelser om den första av dessa finns i momentets 3 punkt.

Paragrafens 1 mom. 3 punkt motsvarar motsvarande punkt i 6 § i den gällande lagen, men början av bestämmelsen förenklas till sin ordalydelse så att i stället för en uttrycklig hänvisning till handlingar som gäller upphandling, entreprenad och någon annan rättshandling som avgörs på basis av anbud nämns endast handlingar som gäller en rättshandling som avgörs på basis av anbud och som kan anses inbegripa även handlingar som gäller upphandling och entreprenad till den del de görs på basis av anbud. Med upphandling avses köp eller hyrning av varor och tjänster eller därmed jämförbar verksamhet samt utläggning på entreprenad. Andra rättshandlingar som avgörs på basis av anbud är försäljning och uthyrning av en myndighets egendom. Att begäran om komplettering och utredningar som har utarbetats för behandlingen av anbud blir offentliga kan äventyra en fungerande konkurrens, och därför kan det inte anses ändamålsenligt att de blir offentliga innan avtalet har ingåtts.

Dessutom flyttas till punkten delvis vad som i 6 § 1 mom. 8 punkten i den gällande lagen föreskrivs om tidpunkten för när ett beslut om avtal och handlingar som upprättats hos myndigheten för behandlingen av beslutet blir offentliga och där tidpunkten är bunden till när avtalet har undertecknats eller bekräftats på annat sätt. Rätten att få de handlingar som avses i 3 punkten börjar i stället för vid tidpunkten för undertecknande eller annan bekräftelse enligt den gällande lagen från det att avtalet har ingåtts. I sak ändras tidpunkten inte nämnvärt, och avsikten är inte heller i övrigt att ändra bestämmelsens innehåll i fråga om ett beslut som myndigheten fattat i egenskap av avtalspart och handlingar som upprättats för behandlingen av beslutet.

Ett annat undantag från huvudregeln i 2 punkten utgörs enligt 4 och 5 punkten av förslag och andra handlingar som utarbetats för statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna.

Momentets 4 punkt motsvarar delvis 6 § 1 mom. 4 punkten i den gällande lagen. Det föreslås att punkten ändras så att budgetförslag som utarbetats vid ministerierna och ämbetsverk och inrättningar som hör till deras förvaltningsområden före finansministeriets första ställningstagande ska bli offentliga i enlighet med de övriga bestämmelserna i lagen. Den senarelagda offentligheten för budgetförslag enligt den gällande lagen slopas, och ministeriernas, ämbetsverkens och inrättningarnas budgetförslag blir i fortsättningen offentliga i enlighet med 1 mom. 2 punkten i denna paragraf redan när de har offentliggjorts, sänts eller på annat sätt gjorts tillgängliga. Ändringen bidrar till en större öppenhet än i nuläget i beredningen av statsbudgeten och möjliggör en offentlig diskussion om de budgetförslag som ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna lämnar i den inledande fasen av beredningen av budgetpropositionen. Att statsrådet internt får förhandla i lugn och ro om budgetpropositionen tryggas i enlighet med den gällande lagen under tidsperioden mellan finansministeriets första ställningstagande och överlämnandet av regeringens budgetproposition. Detta är motiverat eftersom budgetberedningen efter finansministeriets första ställningstagande i hög grad förutsätter att de olika ministeriernas förslag samordnas på statsrådsnivå, och statsrådet som överlämnar budgetpropositionen beslutar i sista hand om detta.

Punkten ändras dessutom så att de förslag som ministerierna utarbetar efter finansministeriets första ställningstagande samt övriga förslag som utarbetas i samband med budgetberedningen, med undantag för eventuella sekretessbelagda uppgifter, blir offentliga på det sätt som beskrivs ovan oberoende av om förslaget har inkluderats i eller har inverkat på beredningen av statsbudgeten, om det är fråga om en myndighetshandling på det sätt som avses i lagen. Genom förslaget förtydligas samtidigt formuleringen i punkten och den förenhetligas med den föreslagna 2 punkten så att i fråga om det första ställningstagandet ersätts tidpunkten för undertecknandet med tidpunkten för offentliggörandet.

Bestämmelsen i momentets 5 punkt är ny jämfört med den gällande lagen. I punkten föreskrivs det på motsvarande sätt som i 4 punkten som gäller beredningen av budgetpropositionen om när myndighetshandlingar som gäller planen för de offentliga finanserna blir offentliga. I den gällande lagen finns det inga särskilda bestämmelser om när handlingar som gäller planen för de offentliga finanserna blir offentliga. Bestämmelserna om när förslag som gäller planen för de offentliga finanserna blir offentliga motsvarar de föreslagna bestämmelserna om budgetförslag. Detta är motiverat eftersom processen för beredningen av planen för de offentliga finanserna till sina huvuddrag motsvarar processen för beredningen av budgetpropositionen. De förslag som ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna har utarbetat för beredningen av planen för de offentliga finanserna blir således offentliga först. Ministeriernas förslag som utarbetats efter finansministeriets första ställningstagande samt övriga förslag som utarbetats för beredningen av planen för de offentliga finanserna blir, med undantag för eventuella sekretessbelagda uppgifter, offentliga på motsvarande grunder som beredningen av statsbudgeten, det vill säga när statsrådet har fattat beslut om planen för de offentliga finanserna.

Finansministeriets ställningstagande kan gälla antingen planen för de offentliga finanserna som helhet eller endast de följande årens inkomstposter, anslag och fullmakter enligt rambeslutet för statsfinanserna som ingår i planen för de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna finns delar som gäller statsfinanserna, välfärdsområdenas ekonomi, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. Den del av dessa som gäller statsfinanserna (rambeslutet) innehåller statsrådets centrala riktlinjer för den ekonomiska politiken och finanspolitiken för en planeringsperiod på fyra år och bereds i statsrådet i en förhandlingsprocess som motsvarar budgeten. De övriga delarna av planen för de offentliga

finanserna är i väsentlig grad beroende av att den konjunkturprognos som beskriver samhällsekonomin utveckling eller de olika sektorerna inom de offentliga finansernas ekonomiska uppgifter blir färdiga. Dessutom har de delar som gäller välfärdsområdenas ekonomi och den kommunala ekonomin egna förhandlingsförfaranden i delegationen för välfärdsområdenas ekonomi och förvaltning samt i delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning. Till följd av det som konstateras ovan gäller finansministeriets första ställningstagande i nuläget endast de följande årens inkomstposter, anslag och fullmakter enligt rambeslutet för statsfinanserna som ingår i planen för de offentliga finanserna. De första versionerna av de övriga delarna av planen för de offentliga finanserna blir färdiga först precis före utkastet till planen för de offentliga finanserna lämnas till regeringen för de så kallade ramförhandlingarna. Förslaget innehåller dock en möjlighet att finansministeriets första ställningstagande kan gälla hela planen för de offentliga finanserna, om detta är möjligt i framtiden med tanke på färdigställandet av de grundläggande uppgifter som planen för de offentliga finanserna förutsätter och den övriga beredningsprocessen.

Paragrafens 1 mom. 6 punkt gäller när rätten att få uppgifter börjar i fråga om forskning och statistik och andra med dem jämförbara utredningar. Rätten att få uppgifter för forskning och statistik som en myndighet har utarbetat eller för med dem jämförbara utredningar som bildar självständiga helheter och beskriver de alternativ som föreligger i avgöranden eller planer som är av allmän betydelse samt grunderna för och verkningarna av dessa avgöranden eller planer börjar när handlingen i fråga är färdig för det ändamål som den är avsedd för. Rätten att få uppgifter i fråga om de handlingar som nämns i punkten är inte beroende av om ärendet är slutbehandlat, utan rätten att få uppgifter föreligger också när handlingen hänför sig till ett ärende som i övrigt inte är slutbehandlat. Bestämmelsen motsvarar 6 § 1 mom. 5 punkten i den gällande lagen.

På motsvarande sätt som i den gällande lagen gäller punkten statistik, forskning och utredningar som används i myndigheternas beslutsfattande eller vid utarbetandet av planer och som beskriver nuläget, utvecklingstrenderna eller bedömningen av verkningarna av olika åtgärder i ett ärende under beredning och som bildar en självständig helhet. De utredningar som avses i punkten hänför sig i regel till lagberedning och andra projekt som förutsätter ett brett kunskapsunderlag och som allmänt är betydande och där man i olika faser av beredningen söker och bedömer en lösning som så bra som möjligt uppfyller målen för projektet.

En utredning bildar en självständig helhet på det sätt som avses i punkten när den har utarbetats i enlighet med vissa förutsättningar som antingen uppställts på förhand eller fastställts inom ramen för själva utredningen. Således omfattas sådana preliminära handlingar av typen promemorior där olika alternativ och synpunkter i anslutning till dem bedöms allmänt och som till sin karaktär är handlingar som tjänar myndigheternas inledande interna diskussioner inte av punktens tillämpningsområde på basis av vad som föreskrivs i 6 § 4 mom.

Sådana självständiga utredningar blir offentliga när de är färdiga för det ändamål de är avsedda för oberoende av om de hör till ett i övrigt ännu inte slutbehandlat ärende, såsom en lagstiftningsreform som är under beredning. En utredning är färdig för det ändamål den är avsedd för när den vid en myndighets interna behandling genom godkännande eller i övrigt har fått en sådan form att avsikten inte längre är att göra ändringar i den. Om en utomstående forskningsinstitution eller sakkunnig har fått i uppdrag sådan forskning, statistik eller utredning som avses i punkten, kan forskningen, statistiken eller utredningen anses vara färdig för det ändamål den är avsedd för när myndigheten har fått den i sin besittning och kunnat försäkra sig om att den motsvarar uppdraget. Även denna punkt är sekundär i förhållande till sekretessbestämmelserna. Således är till exempel en utredning som betjänar det finanspolitiska beslutsfattandet sekretessbelagd, om utlämnandet av uppgifter orsakar en sådan följd som avses i 28 § 1 mom. 11 punkten.

Framställningen av statistik styrs av statistiklagen (280/2004). I statistiklagen föreskrivs det bland annat om insamling av uppgifter, behandling av uppgifter och uppgiftsskyldighet. När Statistikcentralen framställer statistik tillämpar den också EU:s rättsakter om statistik, vilka styr statistikbyråerna i alla Europeiska unionens medlemsländer. En del av statistiken uppdateras kontinuerligt, varvid den blir färdig för det ändamål den är avsedd för allteftersom den offentliggjorda statistiken uppdateras.

Paragrafens 1 mom. 7 punkt motsvarar 6 § 1 mom. 6 punkten i den gällande lagen, och enligt den punkten blir ett myndighetsprotokoll offentligt när det efter justeringen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt. Det föreslås dock att bestämmelsen ändras så att tidpunkten för när rätten att få uppgifter börjar ska kopplas till godkännandet av protokollet i stället för till undertecknandet av protokollet. I praktiken är det ofta så att protokoll inte längre undertecknas. Ett undantag från huvudregeln är enligt bestämmelsen sådana protokoll som gäller beredningen av ett ärende som är anhängigt vid myndigheten eller myndighetens interna arbete. Sådana är till exempel arbetsgruppers och kommittéers protokoll, som snarare är beredningsmaterial än egentliga protokoll. De blir offentliga först när ett ärende har slutbehandlats hos myndigheten i fråga, det vill säga samtidigt som det övriga beredningsmaterialet. Ett protokoll kan vara sekretessbelagt till de delar det innehåller enligt lag sekretessbelagda uppgifter. Tidpunkten för när en kommunal nämnds protokoll blir offentligt fastställs enligt punkten också när ett ärende som är under beredning har behandlats vid nämndens sammanträde. Föredragningslistorna för sammanträden blir i praktiken i allmänhet offentliga samtidigt som protokollen. Bilagorna till protokoll nämns dock inte i punkten, utan deras offentlighet ska bedömas separat. Således blir till exempel en bilagehandling som gäller ett ärende i fråga om vilket beslutet överförs till ett senare sammanträde offentlig enligt 9 punkten när ärendet är slutbehandla hos myndigheten i fråga, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

En domstols beslut och dom blir enligt paragrafens 1 mom. 8 punkt offentliga när avgörandet har meddelats eller när de är tillgängliga för parterna. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen. Olika domstolar meddelar sina avgöranden på olika sätt. Tingsrättens dom kan avkunnas genast när behandlingen har avslutats eller meddelas i kansliet. Inom förvaltningsprocessen meddelas avgörandena i form av beslut som inte avkunnas, utan beslutet delges i enlighet med 90 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I motiveringen till den gällande lagen har det ansetts att trots att delgivningen av en förvaltningsdomstols beslut vanligen når vederbörande först dagen efter beslutets avsändande eller därpå följande dag, kan kännedom om beslutets innehåll fås redan avsändningsdagen till exempel per telefon. Inom förvaltningsprocessen kan ett beslut delges också med ett elektroniskt meddelande eller med bevislig elektronisk delgivning, varvid avgörandet når vederbörande snabbt efter att det har sänts. På grund av de olika sätten att meddela domstolars beslut och domar ska det i bestämmelsen i enlighet med den gällande lagen anges att rätten att få uppgifter börjar när avgörandet har meddelats eller när de är tillgängliga för parterna, och detta ska tillämpas beroende på det sätt på vilket en dom eller ett beslut meddelas. Ju viktigare beslutet är för en part, bland annat på grund av det allmänna intresset kring saken, desto mer nödvändigt blir det att i enlighet med rättsnormen i paragrafens 3 mom. se till att en part kan få kännedom om beslutet redan innan det kommer fram till parten per post.

I paragrafens 1 mom. 9 punkt föreskrivs det om när rätten att få uppgifter börjar i fråga om andra än i 1–3 eller 6–8 punkten avsedda beslut, utlåtanden och expeditioner som upprättats av en myndighet samt handlingar som upprättats hos myndigheten för behandlingen av dessa. Handlingarna i fråga blir enligt den gällande lagen offentliga när de har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt. Sådant material för beredningen av ärenden som inte redan tidigare har

blivit offentligt enligt 1–3 eller 6–8 punkten blir samtidigt offentligt. Punkten gäller inte handlingar som upprättats för statsbudgeten eller planen för de offentliga finanserna, eftersom tidpunkten för när dessa handlingar blir offentliga bestäms i enlighet med 4 och 5 punkten.

Beslut enligt punkten är bland annat regeringens propositioner och andra ärenden som ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. En regeringsproposition blir således offentlig efter det att statsrådets beslut har fattats. Om propositionen inte behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde blir beredningsunderlaget för propositionen enligt 10 punkten offentligt när ärende har slutbehandlats hos ministeriet, om inte de övriga punkterna i momentet blir tillämpliga. De ställningstaganden som justitiekanslern i statsrådet har lämnat inom ramen för sin uppgift enligt 108 § i grundlagen blir dock i princip offentliga genast efter det att de har lämnats till den del de gäller myndighetshandlingar.

Tidpunkten för när de handlingar som avses i punkten blir offentliga har i den gällande lagen bestämts enligt när handlingen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt. Rätten att få de beslut, utlåtanden och expeditioner som avses i punkten samt de handlingar som upprättats för behandlingen av dessa ska ändras så att rätten börjar vid den tidpunkt då beslutet eller utlåtandet har godkänts eller expeditionen har utfärdats eller gjorts tillgänglig. I sak ändras tidpunkten inte nämnvärt, och avsikten är inte heller i övrigt att ändra bestämmelsens innehåll i fråga om de handlingar som avses i punkten.

Offentligheten för handlingar som uppkommer vid behandlingen av flerfasiga ärenden bestäms enligt huvudregeln separat för varje handling. Således blir till exempel ett ministeriums beslut om tillsättande av en arbetsgrupp för en viss lagberedningsuppgift offentligt genast när beslutet har undertecknats, och inte först när beredningsarbetet är avslutat. Enligt förslaget blir en handling som upprättats för beredning av ett myndighetsbeslut offentlig senast när behandlingen av ärendet har avslutats hos myndigheten, om handlingen inte innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Den föreslagna bestämmelsen är central med tanke på tillgodoseendet av offentligheten i beredningen, eftersom det i bestämmelsen fastställs när en myndighets interna beredningsmaterial blir offentligt. Utgångspunkten är att allt beredningsmaterial som hänför sig till ett ärende som behandlas av en myndighet, med undantag för sekretessbelagda handlingar, ska bli offentligt senast när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten i fråga. Enligt bestämmelsen blir så kallade interna myndighetsutredningar som hänför sig till det ärende som behandlas, såsom förslag och utkast som lagts fram inom myndigheten och som hänför sig till något ärende som behandlas av myndigheten, offentliga när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten i fråga.

För ett ärende som behandlas av en myndighet låter man ofta utomstående sakkunniga göra undersökningar och utredningar eller utföra andra uppdrag. Det kan också i lag förutsättas att en myndighet begär ett utlåtande av en annan myndighet, vilket blir en del av beslutsprocessen hos den myndighet som begärt handlingen. Det beredningsmaterial som uppkommer på detta sätt jämföras med det beredningsmaterial som uppkommit inom myndigheten. Således blir materialet offentligt enligt samma bestämmelser som motsvarande handlingar som upprättats av dem som är verksamma hos myndigheten.

Jämfört med 6 § 1 mom. 8 punkten i den gällande lagen flyttas från 9 punkten på det sätt som beskrivs ovan bestämmelserna om handlingar som upprättats av en myndighet i egenskap av avtalspart till paragrafens 1 mom. 3 punkten.

Enligt paragrafens 1 mom. *10 punkt* börjar rätten att få uppgifter i fråga om andra handlingar än de som avses i 1–3 och 6–9 punkten, när det ärende som handlingen gäller har slutbehandlats

hos myndigheten i fråga. Med beaktande av de övriga bestämmelserna i momentet blir punkten i första hand tillämplig på en handling som en myndighet har upprättat i ett ärende där en expedition inte utfärdas eller en handling inte lämnas till utomstående. Punkten motsvarar 6 § 1 mom. 9 punkten i den gällande lagen.

Behandlingen av ett ärende hos en myndighet kan avslutas på olika sätt. Ofta avslutas behandlingen av ett ärende hos en myndighet med en formell åtgärd, till exempel med att ett avgörande meddelas. Det framgår dock inte alltid av någon uttrycklig åtgärd att ett ärende har slutbehandlats. Det väsentliga är att ärendet inte längre behandlas hos myndigheten i fråga. Det kan också fattas ett uttryckligt beslut om att ärendet förfaller. Behandlingen av ett ärende hos en myndighet kan också avslutas så att den slutliga handling om ärendet som myndigheten upprättar, såsom en plan, ett förslag eller ett betänkande, blir färdig. Ibland kan behandlingen av ett ärende avslutas så att de flesta åtgärderna frångås eller det de facto inte längre görs något åt ärendet. Till god förvaltning hör att detta avgörande antecknas i handlingen och att det i ärenderegistret då antecknas att behandlingen av ärendet har avslutats.

I paragrafens 2 mom. föreslås ett undantag från 1 mom., enligt vilket rätten att få uppgifter ur ett arbetsgruppsbetänkande, ett kommittébetänkande, en utredning eller någon annan motsvarande handling som ska göras offentligt tillgänglig börjar med avvikelse från 1 mom. när den har godkänts och tekniskt färdigställts för offentliggörande. Den gällande lagens 6 § 2 mom. gäller offentligheten för myndighetshandlingar som ska tryckas eller på annat sätt dupliceras, såsom betänkanden och utredningar. Dessa handlingar som är avsedda för allmän distribuering blir enligt den gällande lagen offentliga när de innehas av myndigheten för att distribueras. Betänkanden som inte görs offentligt tillgängliga men som har godkänts av det beredande organet blir offentliga enligt 1 mom. 9 punkten i den föreslagna paragrafen.

Betänkanden och utredningar eller andra handlingar som är avsedda för allmän distribution trycks nuförtiden sällan. Handlingarna offentliggörs elektroniskt, men också offentliggörandet av dem kräver förberedande arbete. Bestämmelsen bedöms fortfarande vara behövlig av praktiska skäl. Det föreslås dock att bestämmelsen ska ändras så att rätten att få uppgifter ur ett arbetsgruppsbetänkande, en utredning eller någon annan motsvarande handling som upprättats av en myndighet och som ska offentliggöras börjar med avvikelse från 1 mom. när den har godkänts och tekniskt färdigställts för offentliggörande. Den mest typiska handling som publiceras torde vara ett arbetsgruppsbetänkande, medan kommittébetänkanden numera är mer sällsynta. Av denna orsak ska arbetsgruppsbetänkande uttryckligen nämnas i bestämmelsen vid sidan av kommittébetänkande.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om en myndighets skyldighet att på eget initiativ informera en part om ett ärende redan innan en handling blir offentlig. Bestämmelsen motsvarar i sak 6 § 3 mom. i den gällande lagen. Om en expedition eller någon annan handling utfärdas i ärendet till en enskild eller en annan myndighet ska myndigheten enligt förslaget försöka sörja för att mottagaren kan få information om ärendet innan rätten att få uppgifter enligt denna paragraf börjar. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en part får information om ett avgörande som gäller parten själv direkt av en myndighet, vilket ska anses vara en princip som hör till god förvaltning och omfattas av en rättsstat. Av praktiska skäl har det dock inte ansetts möjligt att koppla tidpunkten för när en handling blir offentlig till det att mottagaren har fått handlingen. Ett mer ändamålsenligt alternativ har ansetts vara förfarandet enligt den gällande lagen, och enligt det ska myndigheten i synnerhet i ärenden som väcker allmänt intresse och i fråga om vilka handlingarna är offentliga underrätta parten om innehållet i sitt avgörande på förhand. Bestämmelsen är av central betydelse särskilt i fråga om de handlingar som avses i paragrafens

1 mom. 8 punkt. Ju viktigare beslutet är för en part, bland annat på grund av det allmänna intresset kring saken, desto mer nödvändigt blir det att se till att en part kan få information om beslutet innan den egentliga rätten att få uppgifter börjar.

**13 §.** När rätten att få uppgifter ur en handling som lämnats till en myndighet börjar. I paragrafen föreskrivs det om när rätten att få uppgifter börjar i fråga om en handling som lämnats till en myndighet. Rätten att få uppgifter ur en handling som har lämnats till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde börjar enligt huvudregeln i paragrafens 1 mom. när myndigheten har fått handlingen. Bestämmelsen motsvarar 7 § 1 mom. i den gällande lagen. Bestämmelserna i paragrafens 1 mom. är på motsvarande sätt som i nuläget sekundära i förhållande till bestämmelsen om definitionen av myndighetshandling, sekretessbestämmelserna och andra särskilda bestämmelser som begränsar rätten att få uppgifter, det vill säga i dem fastställs inte offentligheten för uppgifterna i en myndighetshandling i sig, utan tidpunkten när rätten att få uppgifter börjar. Bestämmelsen gäller handlingar som lämnats till en myndighet av en annan myndighet eller av en enskild. En sådan handling börjar i enlighet med 6 § omfattas av rätten att få uppgifter hos den myndighet som lämnar handlingen. Handlingar som enskilda lämnar till myndigheter är till exempel olika ansökningar. Däremot jämföras de i motiveringen till den föreslagna 6 § nämnda undersökningar, utredningar och andra uppdrag som man låtit utomstående sakkunniga utföra för ett ärende som behandlas hos myndigheten med beredningsmaterial som uppkommit inom myndigheten i fråga. Således blir de offentliga enligt samma bestämmelser som motsvarande handlingar som upprättats av dem som är verksamma hos myndigheten.

Det föreslås också att bestämmelsen i det gällande 7 § 3 mom. flyttas till paragrafens 1 mom., och i den bestämmelsen sägs att om det är möjligt att ta del av handlingens innehåll endast med hjälpmedel börjar rätten först när myndigheten eller den som är verksam för myndighetens räkning har kunnat ta del av handlingens innehåll. Bestämmelsen motsvarar till innehållet nuläget, men dess ordalydelse föreslås bli förtydligad och moderniserad. En teknisk upptagning som lämnats till en myndighet av en enskild blir således inte nödvändigtvis offentlig från och med den tidpunkt när myndigheten har fått den, utan först när myndigheten har de tekniska hjälpmedel som behövs för att göra upptagningen begriplig. En särskild bestämmelse behövs när man betonar den allmänna princip enligt vilken en myndighet först ska få information om en upptagnings innehåll för att kunna bedöma bland annat om upptagningen innehåller sekretessbelagda uppgifter.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om rätten att få uppgift om ett anbud eller någon annan handling som gäller ett avtal, och den rätten börjar med avvikelse från 1 mom. dock först när avtalet har ingåtts. Enligt 7 § 2 mom. i den gällande lagen blir de anbud som lämnats till en myndighet offentliga först när ett upphandlings- eller entreprenadavtal eller ett annat avtal som ska slutas på basis av anbuden har slutits. Bestämmelsen motsvarar i sak bestämmelserna i den gällande lagen. Bestämmelsen är nödvändig eftersom man kan bli tvungen att be olika anbudsgivare komplettera sina anbud och om en konkurrent i förtid får kännedom om handlingarna skulle detta hindra konkurrensen och strida mot offentliga samfunds intressen vid upphandlingar. På grund av att upphandlingsförfarandet inbegriper flera faser omfattar momentet inte bara anbud utan också anbudsansökningar och andra handlingar som anbudsgivarna upprättat under upphandlingsförfarandet. Det föreslås att bestämmelsen utvidgas så att den gäller all avtalsverksamhet.

Den gällande lagens 7 § 2 mom. gäller också andra handlingar som enligt beslut därom ska öppnas vid en bestämd tidpunkt eller efter en viss tid. Sådana har varit i synnerhet de sakkun-

nigutlåtanden om tjänstsökande som ges till högskolorna. Det går inte längre att identifiera något tillämpningsområde för bestämmelsen, och därför föreslås det att den särskilda bestämmelsen inte ska tas in i den nya lagen.

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

Lagens 4 kap. innehåller på motsvarande sätt som den gällande lagen centrala förfarandebestämmelser för att tillgodose den rätt att få uppgifter som avses i lagen. I kapitlet föreskrivs det om förfarandena för begäran om och utlämnande av uppgifter, hur handlingar lämnas ut och andra anteckningar i myndighetshandlingar än sådana som anger sekretess.

**14 §. Begäran om uppgifter.** I paragrafen föreskrivs det om hur en begäran om uppgifter ska specificeras och i vilka situationer den som begär uppgifter ska uppge sin identitet eller motivera sin begäran att få uppgifter. Bestämmelsen motsvarar till sitt centrala innehåll 13 § i den gällande lagen.

Enligt paragrafens *1 mom.* ska en begäran att få uppgifter ur en handling specificeras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda i vilken handling de uppgifter som begäran om uppgifter avser finns. En myndighet ska med ett ärenderegister och andra register bistå den som begär uppgifter vid specificeringen av de handlingar som personen önskar få uppgifter ur. Bestämmelsen motsvarar nuläget, men dess ordalydelse ska ändras så att i den beaktas att rätten att få uppgifter gäller uppgifterna i en handling i stället för en handling i sig. Även om rätten att få uppgifter gäller uppgifter i stället för handlingar, är det dock väsentligt att de uppgifter som rätten att få uppgifter gäller ska finnas i en myndighetshandling. Därför ska den begärda informationen även i fortsättningen specificeras uttryckligen genom specificering av de handlingar i vilka de begärda uppgifterna finns. När uppgifter begärs är det inte nödvändigtvis ännu känt om uppgifterna finns i en myndighetshandling eller om de till exempel med stöd av 6 § i lagen inte omfattas av definitionen av myndighetshandling. Av denna orsak talas det i denna paragraf inte heller om myndighetshandlingar utan mer allmänt om handlingar.

Tröskeln för tillräckligt noggrann specificering varierar beroende på begärens omfattning och föremålet för begäran. Om begäran har specificerats till exempel så att alla handlingar och uppgifter som hänför sig till ett visst ärende begärs, kan begäran vara tillräckligt noggrant specificerad, om ärendet är av snäv karaktär och endast några handlingar hänför sig till det. Om ett ärende som är föremål för begäran till sin karaktär är omfattande och flera handlingar som innehåller såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter hänför sig till det, kan det vara motiverat att begäran om uppgifter specificeras noggrannare. I rättspraxis som gäller bestämmelsen i den gällande lagen har man bedömt en begäran om handlingar som gällde en obegränsad tid och alla de beslut av arbetslöshetskassan som innehöll en viss typ av avgörande i sak. Begäran ansågs inte under rådande förhållanden vara så specificerad att myndigheten skulle ha kunnat förutsättas kunna reda ut vilka handlingar begäran avsåg. Bedömningen påverkades förutom av den obegränsade tiden också av bland annat det stora antalet beslut om beviljande samt av att beslut om beviljande som ingår i en viss typ av avgörande i sak måste sökas separat inom ramen för andra beslut om beviljande (HFD 6.9.2007/2254). I rättspraxis som gällde den lag som föregick offentlighetslagen har en begäran som gällde befintliga handlingar och som omfattade en tidsperiod på två år däremot ansetts tillräckligt noggrant specificerad (HFD 1995-A-9, lig-gare 2883).

I högsta förvaltningsdomstolens beslut om tolkningen av den lag som föregick offentlighetslagen (HFD 1991-A-5) har det ansetts att specificeringen var tillräckligt noggrann när sökanden hade begärt kopior av de beslut om bygglov som fattats hos en kommunal myndighet under det kvartal som följer på begäran. En begäran om uppgifter kan alltså avse en handling som ännu

inte existerar vid tidpunkten för begäran, men som uppkommer som ett resultat av en myndighets normala verksamhet. I laglighetsövervakningspraxis har det i fråga om den gällande lagen ansetts att det inte är möjligt att lägga fram en allmängiltig tolkning av hur länge före en handling blir färdig en begäran kan göras för att begäran ska kunna anses tillräckligt noggrant specificerad (EOAK/6094/2019). I fråga om en begäran om uppgifter som görs på förhand ska det från fall till fall bedömas om den är tillräckligt noggrant specificerad med beaktande av till exempel om de uppgifter som begäran gäller vanligen är offentliga eller sekretessbelagda och mängden handlingar som produceras. I lagens 16 § 5 mom. föreslås det en bestämmelse med stöd av vilken myndigheten får vägra att lämna ut offentliga uppgifter, om verkställandet av begäran om uppgifter förutsätter uppenbart oskäligen åtgärder av myndigheten med beaktande av lagens syfte. En begäran om uppgifter som görs på förhand kan nekas på denna grund, om de förutsättningar som anges i momentet uppfylls

Det är inte enbart den som begär uppgifter som är skyldig att specificera, utan myndigheten ska med ett ärenderegister och andra register bistå den som begär uppgifter vid specificeringen av den handling som personen önskar få uppgifter ur. I 28 § i informationshanteringslagen föreskrivs det om att en informationshanteringsenhet för genomförande av offentlighetsprincipen ska upprätthålla en beskrivning av de informationslager och ärenderegister som den förvaltar. Av beskrivningen ska framgå bland annat vilka informationssystem som innehåller uppgifter som hör till ärenderegistret eller till informationshanteringen i samband med tjänsteproduktion, vilka kategorier av informationsmaterial som ingår i informationssystemen och de söktermer med vilka handlingar tekniskt kan sökas i en myndighets ärenderegister eller informationssystem. I paragrafen avses med ett ärenderegister ett sådant ärenderegister som avses i 25 § i informationshanteringslagen. Med andra register avses andra av myndigheter förvaltade register, informationssystem, informationslager och förteckningar utanför ärenderegistret i vilka uppgifter finns tillgängliga. Genom beskrivningen av handlingars offentlighet kan man på ett centralt sätt bistå den som begär uppgifter med att specificera sin begäran om uppgifter. Utöver om den i denna lag avsedda rätt att få uppgifter som tillgodoses genom begäran om uppgifter föreskrivs det i 8 § i förvaltningslagen om en särskild skyldighet för myndigheterna att inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden.

Bestämmelsen möjliggör att myndigheten och den som begär uppgifter kan föra en diskussion för att specificera begäran och att myndigheten kan bistå den som begär uppgifter till exempel genom att föreslå begränsningar eller preciseringar av begäran om uppgifter. Om den som begär uppgifter önskar få uppgifter ur flera handlingar som förutsätter att myndigheterna sammanställer uppgifterna och upprättar en ny handling, möjliggör den föreslagna 24 § att en ny handling upprättas.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om utredning av identiteten hos den som begär uppgifter och om motivering av begäran om uppgifter. Utgångspunkten för utredning av identiteten hos den som begär uppgifter är densamma som i den gällande lagen. En myndighet har i princip inte rätt att kräva att identiteten hos den som begär uppgifter ur en handling utreds eller att begäran motiveras. Dessa uppgifter ska dock lämnas till myndigheten, om det är nödvändigt att utreda identiteten eller motivera begäran för att utreda om den som begär uppgifter har rätt att få uppgifterna ur handlingen eller för utövande av myndighetens prövningsrätt. Enligt den gällande lagen är en förutsättning för lämnandet av ytterligare uppgifter att de behövs, alltså inte att de är nödvändiga, för att myndigheten ska kunna utreda om en person har rätt att ta del av handlingens innehåll eller kunna utöva sin prövningsrätt. I fortsättningen kan ytterligare uppgifter krävas endast när de är nödvändiga med tanke på de grunder som nämns ovan.

I laglighetsövervakningspraxis har uppmärksamhet fästs vid att skyldigheten enligt 26 § i informationshanteringslagen att registrera en handlings avsändare strider mot utgångspunkten i offentlighetslagen att den som begär uppgifter i princip inte behöver uppge sin identitet (EOAK/4051/2020). För att en begäran om uppgifter enligt lagen ska kunna verkställas kan det vara behövt att utreda identiteten hos den som begär uppgifter i synnerhet för att avgifter för begäran ska kunna tas ut. Utgångspunkten bör dock fortfarande vara att den som begär uppgifter inte behöver uppge sin identitet. Den föreslagna paragrafens 2 mom. är en specialbestämmelse i förhållande till den ovannämnda skyldigheten enligt informationshanteringslagen att registrera en handlings avsändare eller ombud. I momentet fastställs det för tydlighetens skull uttryckligen att om den som begär uppgifter inte är skyldig att uppge sin identitet, behöver inte namnet på den som inlett ärendet registreras i ärenderegistret med avvikelse från 26 § i informationshanteringslagen. I ett ärende som gäller begäran om uppgifter kan till exempel en anonym förkortning för den som begär uppgifter registreras i ärenderegistret.

Utöver när det gäller uttag av avgift blir det aktuellt att utreda identiteten hos den som begär uppgifter ur en myndighetshandling närmast när det måste säkerställas huruvida den som begär uppgifter har en parts rätt att få uppgifterna. Det kan förutsättas att begäran motiveras eller att identiteten utreds för att det ska kunna bedömas om det finns förutsättningar enligt 10 § i den föreslagna lagen för beviljande av tillstånd att få uppgifter ur en sekretessbelagd handling. En begäran kan behöva motiveras också för att utreda om en annan myndighet med stöd av 34 § i den föreslagna lagen har rätt att få uppgifter ur en handling.

Paragrafens 3 mom. gäller de situationer där den som begär uppgifter är skyldig att lämna en utredning till stöd för sin begäran. Om en begäran avser en sekretessbelagd uppgift eller en uppgift som kan lämnas ut endast under vissa förutsättningar, ska den som begär uppgifter enligt momentet meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter, samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas. Till exempel utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med stöd av 36 § för vetenskaplig forskning förutsätter närmare uppgifter om användningsändamålet och en utredning om arrangemangen för hur uppgifterna skyddas. Momentet gäller således inte sedvanliga situationer där uppgifter lämnas ut och där handlingar som innehåller offentliga personuppgifter lämnas ut med stöd av 15 §. I speciallagstiftning kan det dock till exempel föreskrivas om att en annan myndighet har rätt att få uppgifter ur sekretessbelagda handlingar på så sätt att meddelandeskyldigheten enligt denna paragraf inte blir tillämplig.

Uttömmande bestämmelser om begäran om uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller offentliga personuppgifter, det vill säga sådana personuppgifter som inte är sekretessbelagda, finns i 15 §. Således ska förutsättningarna för när den som begär uppgifter ska uppge sin identitet eller motivera sin begäran i situationer där uppgifter begärs ur en myndighetshandling som innehåller offentliga personuppgifter bestämmas i enlighet med de särskilda förutsättningarna i 15 § i stället för i enlighet med 14 §.

**15 §.** *Begäran om uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller offentliga personuppgifter.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om förfarandet vid begäran om uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller offentliga personuppgifter. Syftet med paragrafen är att samordna offentligheten för personuppgifter som finns i myndighetshandlingar med kraven på skydd för personuppgifter i fråga om sådana personuppgifter som inte är sekretessbelagda. I bestämmelsen är det i huvudsak fråga om bestämmelser som utfärdas inom ramen för handlingsutrymmet enligt den allmänna dataskyddsförordningen och genom vilka myndighetshandlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter samordnas. Det handlingsutrymme som förordningen möjliggör och användningen av det beskrivs närmare i avsnitt 10.3.

I den gällande lagen har utlämnande av offentliga personuppgifter med stöd av offentlighetslagen på ett centralt sätt samordnats med kraven enligt bestämmelserna om dataskydd genom den begränsning i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen som gäller utlämnande av personuppgifter och omfattar vissa sätt att lämna ut handlingar och begreppet personregister. Om ett avgörande som gäller samordning av skyddet för personuppgifter och handlingars offentlighet på motsvarande sätt som i den gällande lagen gäller endast offentliga personuppgifter som finns i personregister eller över huvud taget i register, erbjuder det endast en mycket begränsad lösning avseende frågor som gäller samordning av offentlighet och dataskydd. Dessutom har personregistret inte längre samma begreppsmässiga motsvarighet i bestämmelserna om dataskydd som tidigare i personuppgiftslagen. Begränsningen som baserar sig på skillnaden mellan olika sätt att lämna ut uppgifter har också förlorat sin betydelse i och med digitaliseringen, eftersom det i praktiken kan vara svårt för en myndighet att veta om till exempel uppgifter som lämnats ut muntligen sparas. Det kan också vara svårt att säkerställa att uppgifterna inte sparas till exempel genom fotografering. Det är också lättare än tidigare att använda uppgifter som sparats på detta sätt. Således är det motiverat att utvidga samordningens regleringsobjekt så att det i större utsträckning gäller personuppgifter utan att göra skillnad på olika sätt att lämna ut uppgifter. Undantag från 16 § 3 mom. i den gällande lagen har möjliggjorts genom särskilda bestämmelser, och det är också möjligt att avvika från denna föreslagna grundläggande samordningslösning genom speciallagar.

Begreppet personuppgifter definieras i artikel 4.1 i den allmänna dataskyddsförordningen. I förordningen avses med personuppgifter varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (en registrerad). En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Med personuppgifter avses i denna lag personuppgifter enligt definitionen i den allmänna dataskyddsförordningen. Begreppet är brett och omfattar till exempel en bils registreringsnummer eller IP-adress och kan omfatta också till exempel sådana uppgifter som i övrigt till sin karaktär är miljöinformation.

Eftersom regleringsobjektet med avvikelse från den gällande lagen vid begränsningen av utlämnande också är andra personuppgifter än sådana som lämnas ut ur myndigheternas personregister, utvidgas den föreslagna nya begränsningen av utlämnande av personuppgifter till att gälla en större grupp personuppgifter än i den gällande lagen. Eftersom begreppet personuppgifter är brett i dataskyddslagstiftningen och begreppet personregister ska slopas, bör det med tanke på offentlighetsprincipen säkerställas att en lösning som på grund av skyddet för personuppgifter begränsar utlämnandet av uppgifter om offentliga personuppgifter är proportionerlig och beaktar både dataskyddet och offentlighetsprincipen så att båda rättigheterna tillgodoses så fullt ut som möjligt.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska den som begär uppgifter på begäran av myndigheten uppge för vilket ändamål personuppgifterna ska användas och andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om den som begär uppgifterna har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter, om begäran gäller en myndighetshandling som innehåller offentliga personuppgifter. Myndigheten får dock enligt 1 mom. 1 punkten begära ovannämnda uppgifter endast, om det är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet, eller enligt 1 mom. 2 punkten, om det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnats ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Villkoren i minst en av punkterna ska uppfyllas för att myndigheten ska kunna begära ytterligare information av den som begärt

uppgifter för behandlingen av begäran när den begärda handlingen innehåller offentliga personuppgifter.

Den föreslagna regleringslösningen ska inte längre på samma sätt som i den gällande lagen grunda sig differentiering av rätten att få uppgifter enligt hur handlingen lämnas ut. Den begränsning av utlämnande av personuppgifter ur personregister som finns i den gällande lagen utvidgas alltså till att omfatta också situationer där personuppgifter lämnas ut till påseende hos en myndighet eller muntligen. Utlämnande av uppgifter elektroniskt torde i nuläget vara det vanligaste sättet uppgifter lämnas ut på.

Med avvikelse från de gällande bestämmelserna förutsätter utlämnande av personuppgifter i form av en kopia, en utskrift eller i elektronisk form i princip inte att det utreds om mottagaren av uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att spara och använda de begärda personuppgifterna. Myndigheten ska dock utifrån begäran bedöma om begäran gäller personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet. Dessutom ska myndigheten bedöma om det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnats ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt bestämmelserna om dataskydd. Om ett eller båda av de ovannämnda villkoren uppfylls, kan myndigheten begära att den som begär uppgifter uppger användningsändamålet med personuppgifterna och alla andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om mottagaren av uppgifterna har rätt att behandla dem enligt lagstiftningen om skydd för personuppgifter. Myndigheten kan också i vissa situationer bli tvungen att utreda om uppgifterna behandlas för ett personligt ändamål, varvid behandlingen omfattas av det i bestämmelserna om dataskydd avsedda så kallade hushållsundantaget. Utöver användningsändamålet kan de uppgifter som begärs vara till exempel identiteten hos den som begär uppgifter eller uppgifter om huruvida den som begär uppgifter är en juridisk eller fysisk person, huruvida den som begär uppgifter bedriver ekonomisk verksamhet eller sådana uppgifter om bostadsplatsen eller vistelseorten för den som begär uppgifter på basis av vilka det kan bedömas om behandlingen av personuppgifter sker inom eller utanför Europeiska unionen. Bestämmelsen utgör ett undantag från de allmänna bestämmelser som finns i 14 § 2 och 3 mom. och som anger i vilka situationer det är möjligt att be den som begär uppgifter att uppge sin identitet eller motivera sin begäran.

Vid bedömningen av när det är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker ska de begärda uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet beaktas. Riskerna vad gäller missbruk av personuppgifter har ökat efter det att den gällande lagen stiftades. Även om det är fullt möjligt att den som begär uppgifter har rätt att behandla också ett stort antal personuppgifter med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter, är ett omfattande utlämnande av personuppgifter i princip förenat med fler risker än utlämnande av enskilda uppgifter, och det är därför motiverat att före ett omfattande utlämnande av personuppgifter bedöma uppgifternas användningsändamål och dess förenlighet med bestämmelserna om dataskydd. Också arten och betydelsen av de utlämnade personuppgifterna med tanke på skyddet för privatlivet bör beaktas vid bedömningen av behovet av att utreda användningsändamålet med personuppgifterna. Exempelvis offentliga personuppgifter vad gäller barn eller andra särskilt utsatta personer kan till sin art eller betydelse vara sådana att behandlingen av dem kan bedömas vara förenad med särskilda risker på det sätt som avses i momentet. Till offentlighetsprincipens kärnområde hör dock till exempel information om vem som sköter myndighetsuppgifter eller förtroendeuppdrag hos en myndighet och i vilken tjänstställning eller uppgift personen sköter uppgiften i fråga. I synnerhet offentligheten för denna information gör det möjligt att bland annat övervaka utövningen av offentlig makt i enlighet med lagens i 2 § avsedda syfte. Det är av denna orsak inte motiverat att förena ovannämnda uppgifter med särskilda åtgärder som skyddar uppgifter och förfrågningar om användningsändamålet,

utan dessa uppgifter ska alltid vara direkt tillgängliga hos myndigheten, om det inte någon annanstans i lag föreskrivs om begränsningar av utlämnande av uppgifter.

Bedömningen av uppgifter som är förenade med särskilda risker ska i princip inte kategoriskt gälla vissa typer av personuppgifter, utan även den vidare kontexten vid respektive tidpunkt ska alltid beaktas. Exempelvis offentliga uppgifter om hemadress i myndighetshandlingar kan i princip bedömas vara uppgifter vars behandling inte är förenad med särskilda risker. Om uppgifterna är en del av till exempel handlingar som gäller småbarnspedagogik, kan utlämnandet av uppgifter dock i vissa situationer bedömas vara förenat med särskilda risker. Utlämnande av hemadresser till den del de är offentliga och ingår i en myndighetshandling kan bedömas vara förenat med särskilda risker också om det i samband med begäran om uppgifter finns anledning att misstänka att adressen kommer att användas till exempel för verksamhet där aktören med hjälp av det allmänna datanätet försöker utöva systematiska trakasserier, hot eller påtryckningar som riktar sig mot en person på grund av dennes arbetsuppgifter eller samhällseliga uppgifter eller om personen i övrigt utsätts för andra kända hot.

Myndigheten kan dessutom begära att användningsändamålet med personuppgifterna uppges, om det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnats ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt dataskyddsbestämmelserna, även om det inte är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker på det sätt som beskrivs ovan. Det är i regel svårt för myndigheten att enbart på basis av en begäran om handlingar bedöma om den som begär handlingarna har en sådan behandlingsgrund för uppgifterna som avses i dataskyddsbestämmelserna. Om det dock på basis av begäran om handlingar uppstår en grundad misstanke om att det inte finns någon behandlingsgrund, kan myndigheten begära att uppgifternas användningsändamål uppges. Det är motiverat att möjligheten att bedöma användningsändamålet kopplas till sådana situationer där det av begäran tydligt framgår sådana omständigheter på basis av vilka det kan ifrågasättas om den som begär uppgifter har rätt att behandla de uppgifter som lämnas ut. En sådan situation kan uppstå till exempel när föremålet för begäran i sig är sedvanliga offentliga personuppgifter, men det av begäran framgår att uppgifterna sannolikt kommer att lämnas ut utanför Europeiska unionen och således inte omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen utan någon grund som avses i dataskyddsbestämmelserna, det vill säga i synnerhet i kapitel V i den allmänna dataskyddsförordningen, eller kommer att offentliggöras i det allmänna datanätet utan laglig grund. För att en förfrågan om användningsändamålet ska kunna göras, ska begäran dock med fog väcka misstanke om att det inte finns någon grund för att få behandla de utlämnade uppgifterna. Bestämelsen behövs i synnerhet på grund av sådana situationer där det av begäran mycket tydligt framgår att utlämnande av uppgifter kan leda till att uppgifter behandlas i strid med dataskyddsbestämmelserna. I de föreslagna bestämmelserna hänför sig möjligheten att närmare utreda ändamålet med behandlingen av personuppgifter särskilt till de särskilda risker som behandlingen av de begärda personuppgifterna är förenade med. Dessutom ska det vara möjligt att utreda användningsändamålet också i sådana situationer där de uppgifter som begäran gäller inte i sig är förenade med en särskild risk, men där det av begäran klart kan dras den slutsatsen att det inte finns någon sådan grund för behandling av uppgifterna som avses i dataskyddsbestämmelserna.

Personuppgifter får enligt 2 mom. inte lämnas ut om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Rätten för den som begär uppgifter att behandla de begärda personuppgifterna ska bedömas i förhållande till vad som föreskrivs i lagstiftningen om skydd för personuppgifter. Användningsändamålet och eventuella behandlingsgrunder ska bedömas särskilt utifrån den information som getts i samband med begäran om uppgifter, men i bedömningen kan också de uppgifter

som myndigheten redan har beaktas. Rätten att behandla personuppgifter bestäms i stor utsträckning i enlighet med de grunder för behandling som anges i artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen. Dessutom innehåller de nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, det vill säga dataskyddslagen, bestämmelser som preciserar vissa behandlingsgrunder. Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten finns i den lag som utfärdades för genomförandet av dataskyddsdirektivet. I 4 § i den lagen föreskrivs det om laglig behandling av personuppgifter inom ramen för den nämnda lagens tillämpningsområde.

I den allmänna dataskyddsförordningen fastställs de lagliga grunderna för behandling av personuppgifter på en relativt allmän nivå. Enligt artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter laglig om ett av följande villkor är uppfyllt: a) den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål, b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås, c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person, e) behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn. Den grund för behandling av personuppgifter som hänför sig till den personuppgiftsansvariges berättigade intresse och som anges i artikel 6.1 f i förordningen är till sin ordalydelse en öppen grund för behandling som kompletterar andra grunder. Huruvida ett intresse kan anses berättigat med stöd av denna grund framgår av ett så kallat avvägningstest. Där vägs den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts intressen mot den registrerades intressen och grundläggande rättigheter. Ett berättigat intresse kan föreligga till exempel när det finns ett förhållande av betydelse mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Med detta avses att den registrerade är till exempel kund hos den personuppgiftsansvarige eller en anställd som lyder under den personuppgiftsansvarige.

I 4 § i dataskyddslagen föreskrivs det på allmän lags nivå närmare om när personuppgifter får behandlas i enlighet med artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen, det vill säga för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Dessa situationer är följande: 1) det är fråga om uppgifter som beskriver en persons ställning samt uppdrag och skötseln av detta inom ett offentligt samfund, näringslivet, organisationsverksamhet eller någon annan motsvarande verksamhet, i den mån som syftet med behandlingen är förenligt med allmänt intresse och behandlingen står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, 2) behandlingen behövs och är proportionell i en myndighets verksamhet för utförande av en uppgift av allmänt intresse, 3) behandlingen behövs för vetenskaplig eller historisk forskning eller för statistikföring och den står i proportion till det mål av allmänt intresse som eftersträvas, eller 4) behandling av forskningsmaterial och kulturarvsmaterial som innehåller personuppgifter samt av personuppgifter som hänför sig till innehålls- och referensinformation som gäller sådant material behövs för arkivändamål och behandlingen står i proportion till det mål av allmänt intresse som eftersträvas och den registrerades rättigheter. Dessutom föreskrivs det nationellt i flera speciallagar inom ramen för vad som anges i den allmänna dataskyddsförordningen närmare om när personuppgifter får behandlas i synnerhet på de grunder som avses i artiklarna 6.1 c och 6.1 e i förordningen.

Myndigheten ska utifrån de uppgifter som den begär eller andra uppgifter som myndigheten har bedöma om den som begär uppgifter har en laglig grund för behandling av uppgifterna. Om det

är uppenbart att den som begär uppgifter inte har rätt att behandla uppgifterna med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter, får myndigheten inte lämna ut de begärda personuppgifterna till den som begär uppgifterna, även om de är offentliga. Myndigheten förutsätts dock inte försäkra sig om eller följa upp hur den som begär uppgifter senare behandlar personuppgifter och om behandlingen är förenlig med dataskyddsbestämmelserna. Vid behandlingen av en begäran om uppgifter ska myndigheten utifrån den information myndigheten har bedöma om det är uppenbart att en grund för behandling saknas.

Hur den som begär uppgifter senare behandlar personuppgifter är föremål för de tillsynsmetoder och påföljder som dataskyddsbestämmelserna möjliggör samt i sista hand bestämmelserna i strafflagen. Den personuppgiftsansvariges behandling övervakas av den tillsynsmyndighet som avses i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt 8 § i den nationella dataskyddslagen är dataombudsmannen tillsynsmyndighet i Finland.

Enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 5.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen ska uppgifterna samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. När personuppgifter lämnas ut ur myndighetshandlingar eller personregister med stöd av offentlighetslagen motsvarar den senare användningen av personuppgifterna inte nödvändigtvis personuppgifternas ursprungliga användningsändamål. Avvikelse från ändamålsbegränsningarna är således i princip nödvändig för att offentlighetsprincipen ska kunna beaktas. I artikel 13 i den direkt tillämpliga allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs det om den information som ska tillhandahållas den registrerade om personuppgifterna samlas in från den registrerade. Artikel 14 i förordningen innehåller bestämmelser om den information som ska tillhandahållas den registrerade om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. I artiklarna 13.1 e och 14.1 e i förordningen föreskrivs det om den personuppgiftsansvariges skyldighet att ge den registrerade information om mottagarna som ska ta del av personuppgifterna. För att säkerställa förutsägbarheten i fråga om eventuellt vidare utlämnande av personuppgifter som lämnats ut till en myndighet kan den myndighet som är personuppgiftsansvarig som en del av informations-skyldigheten enligt den allmänna dataskyddsförordningen ge de registrerade de viktigaste uppgifterna om möjligheterna att lämna ut personuppgifter på basis av begäran om uppgifter enligt denna lag.

Enligt artikel 2.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen ska den inte tillämpas på behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med personens hushåll. Om den som begär uppgifter uppger att användningsändamålet med de begärda uppgifterna är ett privat syfte, får uppgifterna lämnas ut, eftersom det inte finns någon risk för att behandlingen strider mot dataskyddsbestämmelserna i en situation där den allmänna dataskyddsförordningen inte tillämpas. Detta gäller också situationer där uppgifter lämnas ut för ett privat användningsändamål utanför den allmänna dataskyddsförordningens territoriella tillämpningsområde. De grunder för utlämnande av uppgifter utanför Europeiska unionen som avses i kapitel V i den allmänna dataskyddsförordningen ska inte tillämpas, eftersom behandlingen av personuppgifter för ett privat ändamål redan med stöd av artikel 2.1 c inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Om uppgifterna offentliggörs till exempel på internet senare, tillämpas det så kallade hushållsundantaget dock inte nödvändigtvis längre. Då blir de skyldigheter som följer av dataskyddsbestämmelserna och som gäller behandling av personuppgifter tillämpliga (se till exempel dom 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596).

I artikel 85 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs det om behandling av personuppgifter som sker för bland annat journalistiska ändamål och i artikeln förutsätts att det nationellt fastställs avvikelser för bland annat detta ändamål. I 27 § 1 mom. i dataskyddslagen föreskrivs

det nationellt om att för att trygga yttrandefriheten och informationsfriheten ska bland annat artikel 6 om behandlingsgrunder i den allmänna dataskyddsförordningen inte tillämpas på behandling av personuppgifter som sker för enbart journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Eftersom bestämmelsen om att det krävs en behandlingsgrund enligt den allmänna dataskyddsförordningen inte tillämpas på behandling av personuppgifter för ovannämnda ändamål, kan offentliga personuppgifter lämnas ut för dessa ändamål utan någon närmare bedömning av om det finns en behandlingsgrund.

Vid bedömningen av en begäran om uppgifter som gäller en handling som innehåller offentliga personuppgifter ska myndigheten av de orsaker som följer av 1 § se till att personuppgifternas offentlighet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose dataskyddet. Detta krav ska beaktas särskilt när myndigheten i enlighet med 15 § 1 mom. bedömer om begäran gäller sådana personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker eller om begäran i övrigt är sådan att det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnats ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt dataskyddsbestämmelserna. Dessutom ska kravet beaktas när myndigheten på basis av detta moment mot bakgrund av användningsändamålet och annan information som myndigheten har bedömer om det är uppenbart att den som begär uppgifter inte har rätt att behandla uppgifterna enligt lagstiftningen om skydd för personuppgifter.

I den gällande lagen har utlämnandet av offentliga personuppgifter ur personregister också mellan myndigheter i princip grundat sig på den rätt att få personuppgifter till exempel i elektronisk form som följer av 16 § 3 mom. i offentlighetslagen, när en myndighet med stöd av dataskyddsbestämmelserna har rätt att behandla personuppgifterna i fråga. Om en myndighet begär personuppgifter av en annan myndighet och behandlingen av dem är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas mängd, art och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet, kan också den andra myndigheten begära att personuppgifternas användningsändamål uppges. Personuppgifter får inte lämnas ut, om det utifrån den information som den som begär uppgifter har uppgett är uppenbart att den myndighet som begär uppgifter inte har rätt att behandla uppgifterna enligt lagstiftningen om skydd för personuppgifter. En sådan situation kan bli aktuell om en annan myndighet begär att få i och för sig offentliga personuppgifter, men myndigheten inte har någon lagstadgad uppgift där uppgifterna i fråga kan behövas, det vill säga en i den allmänna dataskyddsförordningen avsedd behandlingsgrund för att fullgöra en rättslig förpliktelse saknas. Enligt 4 § 1 mom. 2 punkten i dataskyddslagen får personuppgifter dock behandlas, om behandlingen behövs och är proportionell i en myndighets verksamhet för utförande av en uppgift av allmänt intresse. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för myndigheter att behandla personuppgifter när rätten till behandling inte direkt kan härledas från en uppgifts- och behörighetsbestämmelse som gäller myndigheten eller från mera detaljerad specialreglering, om sådan finns (RP 9/2018 rd, s. 81). Således kan rätten för den myndighet som begär uppgifter att behandla de begärda uppgifterna grunda sig på ovannämnda preciserande grund i dataskyddslagen, om det saknas en grund för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Dessutom kan behandlingen också basera sig på speciallagstiftning som stiftats inom ramen för handlingsutrymmet enligt artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen.

De särskilda skyldigheter som föreskrivs i paragrafen fastställer uttryckligen rätten att få uppgifter ur en handling. Dessutom följer av informationshanteringslagen andra skyldigheter som skyddar privatlivet och personuppgifter vad gäller vissa sätt att lämna ut uppgifter mellan myndigheter, det vill säga när avsikten är att öppna ett sådant tekniskt gränssnitt som avses i 22 § i informationshanteringslagen eller en sådan elektronisk förbindelse mellan myndigheter som avses i 23 § i den lagen. I 24 § i informationshanteringslagen föreskrivs det dessutom om överföring av informationsmaterial via tekniska gränssnitt till andra än myndigheter.

Enligt det föreslagna 3 mom. krävs den registrerades samtycke för behandling av personuppgifter som lämnats ut med stöd av denna lag för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Den som begär uppgifter kan således inte utan samtycke använda personuppgifter som denne fått med stöd av denna lag till exempel för marknadsföringsändamål. I 16 § 3 mom. i den gällande lagen fastställs det att för direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar får personuppgifter lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta. Eftersom en förutsättning för utlämnande av personuppgifter i princip inte är att de utlämnade uppgifternas användningsområde utreds, bör det i fortsättningen föreskrivas på något annat sätt om utlämnande och behandling av personuppgifter i anslutning till marknadsföring och opinions- eller marknadsundersökningar.

I motiveringen till den gällande lagen har det ansetts att kommersiella ändamål är främmande för offentlighetsprincipen. Även om syftet med rätten att få uppgifter enligt 2 § 2 mom. i denna lag inte uttryckligen är att till exempel främja vidareutnyttjande av information, begränsar lagen dock i princip inte vidareutnyttjande av uppgifter som fås med stöd av den rätt att få uppgifter som föreskrivs i lagen också för kommersiella ändamål. Av denna orsak har det ansetts behövt att föreskriva om en särskild begränsning av användningen av med stöd av denna lag utlämnade personuppgifter för marknadsföringsändamål. De bestämmelser som föreslås i 3 mom. gäller endast de marknadsföringssituationer där marknadsföringen eller opinions- eller marknadsundersökningen grundar sig på personuppgifter som lämnats ut med stöd av denna lag. Mer allmänna bestämmelser om behandling av personuppgifter för direktmarknadsföring och elektronisk direktmarknadsföring finns annanstans i lagstiftningen. Bestämmelser om rätten att göra invändningar mot behandling av personuppgifter, om personuppgifterna behandlas för direkt marknadsföring, finns i artikel 21 i den allmänna dataskyddsförordningen. Bestämmelser om villkoren för elektronisk direktmarknadsföring finns i 24 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014).

I den gällande lagen ställs särskilda villkor för utlämnande av uppgifter för uttryckligen direktmarknadsföringsändamål. Med elektronisk direktmarknadsföring avses direktmarknadsföring som bedrivs med hjälp av automatiska uppringningssystem, telefax, e-postmeddelanden, textmeddelanden, talmeddelanden, röstmeddelanden eller bildmeddelanden. Traditionell direktmarknadsföring är till exempel direktmarknadsföring som bedrivs per telefon eller brev. Det föreslås att i stället för begreppet direktmarknadsföring ska i lagen användas begreppet marknadsföring som omfattar såväl elektronisk som traditionell direktmarknadsföring och dessutom till exempel riktad marknadsföring som bedrivs inom olika tjänster. Den registrerade ska således ha gett sitt samtycke till att personuppgifter som fås av en myndighet med stöd av offentlighetslagen utnyttjas som en del av åtgärder genom vilka marknadsföring riktas till en viss person eller grupp av personer. Sätten på vilka marknadsföring bedrivs har förändrats och i stället för traditionell och elektronisk direktmarknadsföring har i synnerhet riktad marknadsföring som bedrivs på olika elektroniska plattformar blivit vanligare. Samtycke krävs för marknadsföring som riktar sig till en registrerad vars uppgifter har lämnats ut och även för marknadsföring som riktar sig till andra aktörer än en registrerad.

Särskilda bestämmelser om utlämnande av personuppgifter för direktmarknadsföring och opinions- eller marknadsundersökningar finns i speciellagar. Till exempel i lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information (419/2011) har det möjliggjorts att vissa personuppgifter som innehas av en myndighet lämnas ut för direktmarknadsföring, och detta påverkar inte tillämpningen av dessa särskilda bestämmelser.

I momentet ska det konstateras att bestämmelser om behandling som grundar sig på samtycke finns i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.1 a i den allmänna dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter laglig om den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål. En definition av samtycke finns i artikel 4.11 i förordningen. I artikel 7 i förordningen finns uttömmande bestämmelser om villkor för samtycke. Med samtycke avses i momentet samtycke enligt den allmänna dataskyddsförordningen. Bestämmelserna i momentet utesluter i praktiken att någon annan behandlingsgrund enligt artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen än den som avses i artikel 6.1 a används som grund för behandlingen av de personuppgifter som avses i momentet. Vid direktmarknadsföring är grunden för behandling av uppgifter vanligen ett sådant berättigat intresse som avses i artikel 6.1 f. Det är dock motiverat att i fråga om personuppgifter som fås av myndigheter begränsa behandlingen för de ändamål som nämns i momentet till behandling som grundar sig på samtycke, eftersom ett berättigat intresse lämpar sig dåligt som grund för behandling i en situation där uppgifterna lämnas ut utan att den registrerade vid tidpunkten för inhämtande av personuppgifter och i samband med detta rimligen kan förvänta sig att personuppgifterna kan behandlas för ett ändamål som avses i momentet (jämför skäl 47 i ingressen till den allmänna dataskyddsförordningen). Mottagaren av uppgifterna svarar för inhämtande av samtycke och uppfyllande av de föreskrivna villkoren för samtycke.

Om det vid det förfarande som avses i 1 mom. i denna paragraf framgår att de uppgifter som lämnas ut är avsedda att användas för marknadsföring eller för andra ändamål som det hänvisas till i detta moment, ska myndigheten i enlighet med 2 mom. bedöma om det är uppenbart att den som begär uppgifter inte har rätt att behandla uppgifterna med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Den som begär uppgifter kan till stöd för sin rätt att behandla uppgifter lägga fram till exempel en plan för hur de samtycken som avses i momentet kommer att inhämtas. Om det till stöd för rätten att behandla uppgifter inte läggs fram någon som helst plan för inhämtande av samtycke, ska myndigheten på det sätt som avses i 2 mom. i denna paragraf bedöma om det i situationen i fråga är uppenbart att den som begär uppgifter inte har rätt att behandla uppgifterna med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Den tillsynsmyndighet som avses i den allmänna dataskyddsförordningen ska övervaka att villkoren för den personuppgiftsansvariges behandling och villkoren för samtycke iakttas. Påföljderna för överträdelse av skyldigheten enligt momentet, det vill säga behandling av uppgifter utan samtycke, bestäms i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen. I artikel 83.5 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs det om påföljder vid överträdelse av de grundläggande principerna för behandling, inklusive villkoren för samtycke, enligt artiklarna 5, 6, 7 och 9.

**16 §. Beslut om att uppgifter lämnas ut.** Paragrafen gäller myndigheternas behörighet och uppgifter vid behandlingen av en begäran om uppgifter som gäller tillgodoseendet av offentlighet. Paragrafen motsvarar i hög grad 14 § i den gällande lagen, men bestämmelserna förtydligas och kompletteras till vissa delar. Enligt huvudregeln i 1 mom. ska beslut om att uppgifter i en handling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen eller förfogar över den. Ett undantag från denna huvudregel är de situationer som avses i 17 § 2 mom. där behandlingen av begäran om uppgifter som gäller säkerhetsklassificerade handlingar har koncentrerats till den myndighet som har de bästa förutsättningarna att bedöma handlingarnas offentlighet. Också annanstans i lag har det på ett sätt som avviker från 1 mom. kunnat föreskrivas om behörigheten vad gäller utlämnandet av en handling. Bestämmelsen motsvarar nuläget, men vid sidan av kravet på innehav har det på motsvarande sätt som i 6 § 2 mom. tagits in ett krav på att myndigheten ska förfoga över handlingen.

I paragrafens 1 mom. kvarstår i huvudsak en bestämmelse som motsvarar nuläget och som gäller kommunfullmäktiges eller välfärdsområdesfullmäktiges rätt att i förvaltningsstadgan ge ett kommunalt organ eller ett välfärdsområdesorgan som verkar som en i denna lag avsedd myndighet rätt att i den utsträckning som organet beslutar till en tjänsteinnehavare överföra myndighetens beslutanderätt när det gäller utlämnande av handlingar. Ordalydelsen i bestämmelsen förenklas i förhållande till formuleringen i den gällande lagen så att i bestämmelsen anges möjligheten för kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar att i förvaltningsstadgan föreskriva om överföring av behörigheten att lämna ut uppgifter. Enligt den gällande lagen kan fullmäktige inte överföra behörighet direkt till den tjänsteinnehavare som fullmäktige utsett, utan fullmäktige kan i förvaltningsstadgan ge organet rätt att överföra behörighet till en underlydande tjänsteinnehavare. I och med ändringen kan man i förvaltningsstadgan vid behov också direkt överföra behörigheten till en tjänsteinnehavare.

Enligt 6 § 3 mom. i lagen anses en handling ha blivit upprättad av en myndighet också när handlingen har upprättats på uppdrag av myndigheten, och en handling anses ha blivit lämnad till en myndighet när handlingen har lämnats till den som är verksam på uppdrag av myndigheten eller den som annars är verksam för myndighetens räkning för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag. Den som utför ett uppdrag kan i praktiken vara en annan myndighet eller en enskild. I momentet finns det en specialbestämmelse om beslut om utlämnande av uppgifter i dessa situationer. Eftersom offentlighetslagens tillämpningsområde utvidgas till att gälla skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter, tas i bestämmelsen jämfört med nuläget in också i fråga om dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter där en myndighet bistås en bestämmelse enligt vilken beslut om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag i dessa situationer ska fattas av den myndighet som bistås. De som bistår myndigheterna med offentliga förvaltningsuppgifter är till exempel olika vid en myndighets inspektioner i biträdande uppgifter anlitade revisorer, sakkunniga och andra sådana aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och vars uppgift till sin karaktär tydligt är att bistå myndigheten när den utövar sin behörighet. Enligt sista meningen i paragrafens 1 mom. fattas beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med utförandet av ett uppdrag som tilldelats av en myndighet eller en offentlig förvaltningsuppgift med vilken en myndighet bistås eller ur en handling som har lämnats för ett uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning av den myndighet som tilldelat uppdraget eller av den myndighet som bistås. I de situationer där den som sköter ett uppdrag eller en biträdande offentlig förvaltningsuppgift behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning ska den myndighet som är personuppgiftsansvarig och den aktör som bistår myndigheten försäkra sig om att de krav i artikel 28 i den allmänna dataskyddsförordningen som gäller den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet uppfylls.

Utgångspunkten har varit att beslutsfattandet om tillämpningen av offentlighetsbestämmelserna kvarstår hos myndigheten till exempel när myndigheten köper tjänster av andra aktörer eller uppgiften i övrigt har getts som ett uppdrag av en myndighet. Uppdrag är således med tanke på lagen inte offentliga förvaltningsuppgifter som genom lag eller med stöd av lag har anförtratts privata aktörer, och i 5 § föreskrivs det särskilt om när dessa uppgifter omfattas av lagens tillämpningsområde. I den gällande lagen har utgångspunkten varit att myndigheten dock kan delegera behörigheten att lämna ut uppgifter, varvid detta ska framgå av de handlingar som upprättas om uppdraget. Av orsaker som beror på 2 § 3 mom. i grundlagen föreslås att det inte längre ska föreskrivas om en allmän avtalsbaserad delegerad behörighet som gäller utövning av offentlig makt, eftersom utövning av offentlig makt och den därmed anslutna behörigheten ska bygga på lag. Bestämmelser om överföring av behörighet kan efter behov utfärdas från fall till fall genom lag med beaktande av de villkor som följer av 124 § i grundlagen.

Paragrafens 2 mom. gäller det förfarande som myndigheter ska iaktta vid beslut om utlämnande av uppgifter. Uppgifter om innehållet i en handling lämnas ut av den som är anställd hos myndigheten eller som annars är verksam hos myndigheten och som av myndigheten har förordnats till att sköta denna uppgift eller som uppgiften annars hör till på grund av personens ställning och uppgifter. Myndigheten kan bestämma vem som ska ansvara för utlämnande av uppgifter till exempel i arbetsordningen, en instruktion eller andra motsvarande interna anvisningar. Utöver den som är anställd hos myndigheten nämns i bestämmelsen också personer som annars är verksam hos myndigheten. Uttrycket omfattar bland annat verkställande direktörer som inte utgör en del av myndighetens personal. Till den del det är fråga om en begäran om uppgifter som riktats till en privat aktör som enligt 5 § omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde avgörs behörigheten att fatta beslut i princip på motsvarande sätt så att begäran avgörs i första hand av den arbetstagare som uppgiften har anförtrots i organisationen eller som uppgiften hör till på grund av personens ställning och uppgifter.

Enligt 4 § 2 mom. i informationshanteringslagen ska en informationshanteringsenhetens ledning ombesörja att det vid enheten bland annat har definierats ansvaren för de uppgifter i anslutning till informationshanteringen som föreskrivs i lag. En informationshanteringsenhetens ledning ska enligt momentet i fråga dessutom ombesörja att det vid enheten finns uppdaterade anvisningar om bland annat informationsrättigheter samt kan erbjudas utbildning varmed det säkerställs att de anställda och personer som arbetar för informationshanteringsenhetens räkning är tillräckligt förtrodda med gällande författningar, föreskrifter och med informationshanteringsenhetens anvisningar om informationshantering och databehandling samt om offentlighet och sekretess i fråga om handlingar. Utlämnandet av uppgifter kan även utan en särskild föreskrift hör till tjänsteplikten för den som är anställd hos en myndighet. En person har denna ställning till exempel när uppgifter begärs ur en handling som hänför sig till ett ärende som personen för närvarande bereder. Flera anställda hos en myndighet kan också samtidigt vara skyldiga att lämna ut uppgifter ur samma handling. Den som är anställd hos myndigheten och som en begäran om uppgifter riktats till kan inte vägra att behandla begäran om uppgifter på den grunden att begäran inte hör till dennes uppgifter, utan personen är skyldig att se till att begäran om uppgifter överförs till den person inom myndigheten till vars uppgifter begäran hör.

Till momentet fogas en bestämmelse som motsvarar nuvarande praxis och där det fastställs att om den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten vägrar att lämna ut begärda uppgifter, kan den som begär uppgifterna föra ärendet till myndigheten för avgörande. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga paragrafen, eftersom detta i den gällande lagen endast indirekt framgår av rådgivningsskyldigheten enligt 14 § 3 mom. Bestämmelsen gäller också situationer där uppgifter lämnas ut, men uppgifterna lämnas ut i någon annan form än den begärda formen. Då har man inte vägrat att lämna ut uppgifter, men sättet att lämna ut uppgifter kan dock inverka på de intressen och rättigheter som den som begär uppgifter har. Av denna orsak är det behövligt att vid behov få ett förvaltningsbeslut om svaret från den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten som fattats av en myndighet och som är överklagbart. Bestämmelser om hur uppgifter lämnas ut finns i lagens 19 §.

Ärendet förs till myndigheten för avgörande genom att underrätta myndigheten om saken. Det har inte föreskrivits om några särskilda formkrav för detta. Enligt 19 § i förvaltningslagen är utgångspunkten att ett ärende inleds skriftligen, men med myndighetens samtycke får ett ärende också inledas muntligen. Vanligen tas underrättelsen emot av en person som är anställd eller annars är verksam hos den myndighet som initialt svarat på begäran om uppgifter, och denna överför på basis av underrättelsen ärendet till myndigheten för avgörande. Till den del det är fråga om en begäran om uppgifter som riktats till en privat aktör som omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde enligt 5 § tillämpas motsvarande bestämmelser, och begäran om uppgifter överförs till organisationen för avgörande.

I 7 a kap. i förvaltningslagen föreskrivs det om omprövningsbegäran och om förfarandet vid behandlingen av den. Enligt 49 a § i förvaltningslagen ska bestämmelserna om förfarandet vid behandling av omprövningsärenden tillämpas även när ett ärende som har avgjorts av en tjänsteman ska föras till en behörig myndighet för behandling innan det överklagas. I rättspraxis och i laglighetsövervakningspraxis har förhållandet mellan bestämmelserna i 14 § i den gällande lagen och omprövningsförfarandet enligt 7 a kap. i förvaltningslagen bedömts (HFD 11.9.2017 L 4357 och OKV 1861/1/2017). I enlighet med tolkningspraxis ska bestämmelserna i 7 a kap. i förvaltningslagen inte tillämpas på det förfarande som avses i momentet. I lagens 41 § föreskrivs det som en del av bestämmelserna om ändringssökande informativt om att en i 16 § 2 mom. avsedd vägran att lämna ut uppgifter av den som är anställd hos en myndighet eller annars är verksam hos en myndighet inte får överklagas separat genom besvär.

Syftet med bestämmelserna i 16 § är att säkerställa att offentligheten tillgodoses på ett effektivt sätt. Därför är syftet med de särskilda bestämmelserna om verkställande av begäran om uppgifter att säkerställa att begäran om uppgifter behandlas så snabbt som möjligt. Avsikten är att handlingen så snart som möjligt efter begäran ska lämnas ut eller att vägran motiveras på det sätt som föreskrivs i 4 mom. Ett initialt svar på en begäran om uppgifter innebär inte ett sådant avgörande av en anställd hos myndigheten som utgör myndighetens slutliga ståndpunkt i ärendet, utan det är fråga om svar på begäran om uppgifter i enlighet med 16 § 2 mom. Ett egentligt förvaltningsbeslut upprättas i de situationer där den som begär uppgifter uttrycker att denne önskar det. En betydande del av de fall där man vägrar att lämna ut uppgifter gäller fritt formulerat informationsutbyte, där det ställs frågor till exempel om en handling som utarbetas och om färdigställandet av den. Om det för alla dessa direkt utarbetades ett förvaltningsbeslut enligt förvaltningslagen, skulle erhållandet av det initiala svaret fördröjas väsentligt med beaktande av till exempel bestämmelserna om vanlig delgivning i förvaltningslagen och det delgivnings-sätt som följer av det. Tillämpningen av omprövningsförfarandet på myndighetens beslutsfas medför också nya skyldigheter för den som begär uppgifter jämfört med nuläget. I stället för en fritt formulerad begäran skulle det vara nödvändigt att inleda ärendet på nytt skriftligen. Av skrivelsen om omprövningsbegäran ska det då också separat framgå vilket beslut som avses, hurdan omprövning som begärs och på vilka grunder omprövning begärs. Eftersom initial vägran har underlättats, är det inte motiverat att utöka skyldigheterna för den som begär uppgifter, utan det ska vara möjligt att få beslutet på basis av den ursprungliga begäran.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det för tydlighetens skull uttryckligen om att den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten är skyldig att informera den som begär uppgifter om saken i de fall där en avgift enligt 40 § 2 mom. tas ut för att söka fram uppgifter. Den som begär uppgifterna ska informeras om avgifter innan kostnaderna uppkommer och man ska höra efter om personen trots detta vill att de begärda uppgifterna söks fram. Däremot har det ansetts motiverat att den bestämmelse som finns i 14 § 3 mom. 4 punkten i den gällande lagen och som gäller upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen stryks som onödig. Till övriga delar föreskrivs det om avgifter och information om dem i 40 §.

I paragrafens 4 mom. föreslås det särskilda bestämmelser om det förfarande som initialt ska tillämpas på behandlingen av begäran om uppgifter. I bestämmelsen fastställs skyldigheterna för den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten när den vägrar att lämna ut de begärda uppgifterna eller lämnar ut uppgifterna i någon annan form än den begärda.

Vägran att lämna ut uppgifter kan grunda sig till exempel på att de begärda uppgifterna är sekretessbelagda eller att den som begär uppgifterna inte uppfyller de lagstadgade förutsättningarna för utlämnande av uppgifter. Den sistnämnda situationen kan uppkomma till exempel när de

begärda uppgifterna är personuppgifter och det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla uppgifterna med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Vägran kan också bero på att en handling ännu är under beredning och rätten att få uppgifter ur den med stöd av 12 § ännu inte har börjat. I paragrafens 5 mom. föreskrivs det dessutom om rätten att vägra lämna ut uppgifter på grund av oskälighet. Skyldigheterna enligt momentet blir tillämpliga också i situationer där vägran grundar sig på att den begärda handlingen inte finns eller på att en person som är anställd hos myndigheten anser att den begärda handlingen inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Detta har i praktiken ansetts vara fallet redan med stöd av den gällande lagen, eftersom vägran också i dessa situationer påverkar de intressen och rättigheter som den som begär uppgifterna har (HFD 22.3.2005/668).

Också avgörandet om hur en handling ska lämnas ut omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen är till denna del ny, men baserar sig på den tolkningspraxis som den gällande lagen gett upphov till (EOAK/1473/2016). Enligt 19 § i lagen ska uppgifterna i regel lämnas ut i den begärda formen. Vägran att lämna ut uppgifter på det begärda sättet innebär att uppgifterna lämnas ut, men inte i den begärda formen. Då tillämpas de skyldigheter som anges i momentet också på avgörandet om avvikelser från det begärda sättet att lämna ut uppgifterna.

Den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten ska enligt 4 mom. uppge orsaken till vägran för den som begärt uppgifterna. Också avvikelser från det begärda sättet att lämna ut uppgifterna ska motiveras. Momentet är en specialbestämmelse i förhållande till vad som föreskrivs i förvaltningslagen. Enligt 45 § i förvaltningslagen ska det i motiveringen anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. Initial vägran behöver inte uppfylla alla formkrav enligt 45 § i förvaltningslagen, utan rätt att få ett beslut i ärendet enligt 45 § i förvaltningslagen föreligger först om ärendet förs till en myndighet för avgörande. Vägran ska dock redan i den första fasen motiveras på ett tydligt och begripligt sätt och i den ska anges den rättsliga grunden för vägran, och grunder ska åtminstone innehålla de bestämmelser som vägran grundar sig på. Syftet med det tvåfasiga beslutsförfarandet är att det svar som lämnas på en begäran om uppgifter ska kunna prövas på nytt på ett genuint sätt. I ett förvaltningsbeslut av en myndighet kan man således komma fram till ett annat avgörande än i det initiala svaret från den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten.

När den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten har vägrat att lämna ut begärda uppgifter, kan den som begärt uppgifterna föra ärendet till myndigheten för avgörande. Bestämmelser om denna rätt föreslås i paragrafens 2 mom. Enligt 4 mom. ska den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten i samband med vägran informera den som begärt uppgifterna om denna möjlighet. I de gällande bestämmelserna har de ärenden som anhängiggjorts skriftligen och de ärenden som anhängiggjorts muntligen skiljts åt så att skyldigheten att fråga om den som begärt uppgifterna vill föra ärendet till myndigheten för avgörande har gällt endast skriftliga begäran om uppgifter. Det föreslås inte längre några bestämmelser om skyldigheten för den som är anställd hos myndigheten att fråga om ärendet eventuellt ska föras till myndigheten för avgörande, utan skyldigheten ersätts med skyldighet att informera om rätten att genom en underrättelse föra ärendet till myndigheten för avgörande. Ett ärende förs till myndigheten för avgörande, om den som begär uppgifter meddelar att den vill föra sitt ärende som gäller begäran om uppgifter till myndigheten för avgörande.

I lagens 18 § 3 mom. föreskrivs det om en tidsfrist på 14 dygn inom vilken den som begär uppgifter ska meddela om sin önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande. Den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten ska också informera om denna tidsfrist för meddelande när denne informerar om att ett ärende som gäller en begäran om

uppgifter kan föras till myndigheten för behandling efter anmälan av den som begärt uppgifterna.

I paragrafens 5 mom. föreslås det bestämmelser om myndighetens rätt att vägra att verkställa en begäran om uppgifter, om det med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäliga åtgärder av myndigheten. Till myndigheten kan också göras en begäran om uppgifter vars syfte inte har något nära samband med genomförandet av offentlighetsprincipen och som det är mycket arbetskrävande eller i extrema situationer till och med omöjligt att besvara. Till exempel en förhandsbegäran om handlingar som lagen möjliggör kan i vissa situationer bli oskälig på det sätt som avses i momentet. Begäran om uppgifter i fråga om vilka det är uppenbart att begäran om uppgifter görs enbart för att skapa förtret, till exempel genom att upprepade gånger lägga fram samma begäran om uppgifter eller annars förfara på ett sätt som uppsåtligt avsevärt försvårar myndighetens verksamhet, kan också vara oskäliga på det sätt som avses i momentet. Eftersom myndigheten ska behandla begäran om handlingar inom utsatt tid, möjliggör den gällande lagen också att det görs begäran om uppgifter som inte ens i teorin är möjliga att verkställa. En oskälig begäran om uppgifter kan i extrema fall äventyra en ändamålsenlig skötsel av myndighetens övriga verksamhet. Problemet gäller i synnerhet sådana myndigheter vars handlingar vanligen innehåller både offentliga och sekretessbelagda uppgifter. I offentlighetslagen har det inte tidigare funnits bestämmelser om oskäliga begäran om uppgifter eller begäran om uppgifter som görs i syfte att skapa förtret.

Enligt Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar kan en begäran att få ta del av en myndighetshandling avslås om den trots myndighetens bistånd är så vag att det inte är möjligt att identifiera myndighetshandlingen, eller om begäran är uppenbart oskälig. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (nedan *miljöinformationsdirektivet*) möjliggör även med stöd av vad som föreskrivs i dess artikel 4 att begäran om miljöinformation avslås om den uppenbarligen är orimlig.

För att en begäran om uppgifter ska kunna avslås med stöd av momentet förutsätts det att begäran är uppenbart oskälig. Enbart det att begäran är exceptionellt arbets- eller tidskrävande är inte en tillräcklig grund, utan i bestämmelsen förutsätts det att begäran är uppenbart oskälig, vilket i praktiken innebär en betydande obalans mellan begäran och de realistiska möjligheterna att verkställa den. Vägran att verkställa en begäran om uppgifter förutsätter alltid att man beaktar sig med begäran om uppgifter. Myndigheten ska ha tillräckliga resurser så att den effektivt kan verkställa begäran om uppgifter. Om begäran dock hotar att äventyra en behörig skötsel av myndighetens övriga verksamhet, kan begäran på grund av att den är så arbetskrävande vara uppenbart oskälig. I bedömningen ska också syftet med begäran beaktas, om myndigheten känner till det.

Den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten kan inte själv besluta att vägra att verkställa en begäran på den grund som anges i 5 mom., utan i dessa situationer ska personen på eget initiativ föra ärendet till myndigheten för avgörande. Beslutsfattandet och bedömningen av om begäran är skälig förutsätter vanligen också en avvägning av omständigheter som gäller användningen av myndighetens resurser och arbetsledningen, och därför fattas beslutet alltid av myndigheten. Det ska också alltid meddelas ett direkt överklagbart beslut om vägran på denna grund så att den som begär uppgifter inte särskilt behöver meddela att den önskar få beslutet. Avsikten är att accentuera rättsskyddet för den som begär uppgifter i dessa exceptionella situationer.

**17 §. Överföring till en annan myndighet av en begäran att få uppgifter.** Syftet med paragrafen är att effektivisera och förtydliga uppgiftsfördelningen vad gäller myndigheternas utlämnande

av uppgifter så att den är ändamålsenlig. Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § i den gällande lagen, men den förtydligas och kompletteras.

I paragrafens *1 mom.* föreskrivs det om myndighetens rätt att överföra ett ärende som gäller rätt att få uppgifter till en annan myndighet för avgörande. Överföring ska på motsvarande sätt som i nuläget vara möjlig om de begärda uppgifterna finns i en handling som har upprättats av någon annan myndighet eller om det är fråga om en handling som gäller ett ärende som i sin helhet ska behandlas av en annan myndighet. I den gällande lagen har det dock inte angetts några närmare grunder för när och i vilka situationer den överföring som nämns i momentet kan göras. I laglighetsövervakningspraxis har man med stöd av den gällande lagen ansett att det krävs grundad anledning för att överföra en begäran om handlingar (OKV/528/1/2012). Detta är viktigt för behandlingen på grund av det krav på behandling utan dröjsmål som anges i 18 § 1 mom. Om den myndighet som har tagit emot den överförda begäran inte anser sig vara behörig att avgöra ett ärende som gäller begäran om uppgifter, kan frågan om behörigheten i sista hand behöva avgöras av en domstol om båda myndigheterna fattar beslut om avsaknad av behörighet.

I paragrafens *1 mom.* föreslås det i enlighet med nuvarande praxis bestämmelser om att en överföring av begäran förutsätter grundad anledning. Överföring kan behövas i synnerhet när de begärda uppgifternas sekretess är beroende av konsekvenserna av att uppgifterna lämnas ut. Fastställandet av sekretessens omfattning kan då förutsätta sådan specialskunskap som innehas av den myndighet som ansvarar för behandlingen av ärendet i sin helhet. Dessutom kan överföring vara motiverad i situationer där det av en myndighet har begärts en handling eller uppgifter som myndigheten har lämnat till en annan myndighet för behandling av ett ärende som är anhängigt hos myndigheten och den särskilda sekretessgrund med klausul om skaderevisit som föreskrivits för skydd av myndighetens förfarande kan tillämpas på uppgifterna i den handling som innehas av denna andra myndighet. Sådana sekretessgrunder finns i lagens 28 § 1 mom. 3, 6 och 15 punkt.

Det kan finnas grundad anledning att överföra ett ärende som gäller begäran om uppgifter också i en situation där någon hos en myndighet begär uppgifter om en person, ett företag, en fastighet eller ett fordon eller andra sådana identifikations- eller adressuppgifter som en annan myndighet inför i ett register som är avsett för allmänt bruk. Sådana register finns bland annat i befolkningsdatasystemet, fastighetsdatasystemet och företags- och organisationsdatasystemet. Identifieringsuppgifter om fordon finns i trafik- och transportregistret. Speciallagar som gäller dessa register kan innehålla särskilda bestämmelser som avviker från denna lag och som begränsar utlämnandet av uppgifter ur registren i fråga. I 15 § 2 mom. i den gällande lagen föreskrivs det uttryckligen om möjligheten att överföra en begäran om uppgifter i ovannämnda situationer. I fortsättningen ska det inte föreskrivas uttryckligen om detta, men motsvarande möjlighet kvarstår med stöd av det föreslagna 17 § 1 mom.

I paragrafens *2 mom.* föreskrivs det om situationer där en myndighet är skyldig att till en annan myndighet överföra en begäran om uppgifter som kommit in till myndigheten. Utgångspunkten i lagen är att beslut om att en handling ska lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen. Skyldigheten att överföra en begäran gäller situationer där det av myndigheten begärs uppgifter ur en handling i vilken det enligt 18 § i informationshanteringslagen ska göras en anteckning om säkerhetsklass i fråga om de informationssäkerhetskrav som ska iakttas vid hantering av handlingen. En förutsättning för överföring är dessutom att handlingen har upprättats av en annan myndighet än den som handlingen begärs av. Då ska myndigheten överföra begäran om uppgifter för avgörande hos den myndighet som har upprättat handlingen, eller om det är fråga om en säkerhetsklassificerad handling enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet till den myndighet till vilken avtalsparten har gett den säkerhetsklassificerade handlingen.

Det föreslås att i paragrafens 3 mom. tas in en ny bestämmelse om förfarandet vid överföring av begäran om uppgifter. Bestämmelser om överföring av handlingar finns i 21 § 1 mom. i förvaltningslagen. Enligt det momentet ska en myndighet som av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Avsändaren av handlingen ska underrättas om överföringen. När en handling överförs behöver det enligt 21 § 2 mom. i förvaltningslagen inte fattas något beslut om att ärendet avvisas.

Bestämmelsen i förvaltningslagen gäller situationer där det är fråga om överföring av en handling eller begäran som inte omfattas av myndighetens behörighet. I lagens 17 § 1 och 2 mom. är det fråga om ett ärende som i sig hör till myndighetens behörighet, men i bestämmelsen ges myndigheten trots det rätt att överföra en handling. En begäran om handlingar som av misstag har tillställts en annan än den myndighet som är behörig att besluta om utlämnande av handlingen överförs till den behöriga myndigheten i enlighet med 21 § i förvaltningslagen.

I momentet föreslås det en bestämmelse om att bestämmelser som motsvarar 21 § 1 och 2 mom. i förvaltningslagen ska tillämpas också när det inte är fråga om ett sådant misstag som avses i nämnda moment, utan om en myndighets rätt enligt offentlighetslagen att överföra en begäran om uppgifter som kommit in. Bestämmelsen gäller också sådana situationer som avses i 2 mom. där myndigheten är skyldig att överföra begäran på grund av den begärda handlingens art.

**18 §. Tidsfrister.** I paragrafen föreskrivs det om tidsfrister för utlämnande av handlingar. Paragrafen är ny, men dess 1 och 2 mom. motsvarar till sitt innehåll i sak i stor utsträckning 14 § 4 mom. i den gällande lagen.

Vid fastställandet av tidsfristerna enligt bestämmelsen har vissa EU-rättsliga specialbestämmelser beaktats. Enligt artikel 4 i direktivet om öppna data ska de offentliga myndigheterna, på elektronisk väg om detta är möjligt och lämpligt, behandla en begäran om vidareutnyttjande och ge sökanden tillgång till handlingen för vidareutnyttjande eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom en rimlig tid som överensstämmer med den tidsfrist som gäller för behandling av en begäran om tillgång till handlingar. Om det inte har fastställts några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar ska de offentliga myndigheterna behandla begäran och överlämna handlingarna för vidareutnyttjande till sökanden eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden så snart som möjligt eller under alla omständigheter inom 20 arbetsdagar från det att begäran inkommit. Den tidsfristen får förlängas med ytterligare 20 arbetsdagar för begäranden som är omfattande eller komplicerade. I sådana fall ska sökanden så snart som möjligt och åtminstone inom tre veckor från den ursprungliga begäran underrättas om att det behövs mer tid för att handlägga begäran och om skälen för detta.

I direktivet om miljöinformation föreskrivs det om tidsfrister för behandlingen av begäran om information som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Enligt artikel 3.2 i direktivet ska miljöinformation tillhandahållas en sökande så snart som möjligt eller senast inom en månad efter det att den offentliga myndigheten mottog begäran, eller inom två månader efter det att den offentliga myndigheten mottog begäran, om informationen är så omfattande och komplicerad att begäran inte kan besvaras inom en period på en månad. I sådana fall ska den sökande så snart som möjligt och under alla förhållanden inom en månad informeras om fördröjningen och skälen till den. De tidsfrister som nu föreslås i lagen avviker från de tidsfrister som anges i de ovannämnda direktiven, men iakttagandet av de föreslagna tidsfristerna gör det också möjligt att hålla sig inom ramen för de tidsfrister som förutsätts i direktiven.

I paragrafens 1 mom. föreslås det bestämmelser om att en begäran om uppgifter ska behandlas utan dröjsmål och uppgifter ur en myndighetshandling ska lämnas ut så snart som möjligt, dock senast inom 14 dygn från det att den myndighet som avgör ärendet har fått en specificerad begäran om uppgifter på det sätt som avses i 14 § 1 mom. Det föreslås att den gällande tidsfristen på två veckor ska ersättas med en lika lång, men till formuleringen mer exakt, tidsfrist på 14 dygn. Tidsfristerna enligt lagen ska beräknas i enlighet med lagen om beräkning av laga tid (150/1930). Huvudregeln vid behandlingen av en begäran om uppgifter och utlämnande av uppgifter är trots de föreskrivna tidsfristerna alltid att det ska ske utan dröjsmål. Att uppgifter fås ur en handling kan förlora sin betydelse om beslutet dröjer. I de flesta fall är det möjligt att verkställa en enkel begäran om uppgifter inom en betydligt kortare tidsfrist än maximitiden (OKV/3527/10/2021).

Tidsfristen börjar löpa från det att en tillräckligt noggrant specificerad begäran om uppgifter har lämnats till myndigheten. Bestämmelser om kravet på specificering av begäran om uppgifter finns i 14 § 1 mom., som det hänvisas till i bestämmelsen. Enligt det momentet är en begäran tillräckligt noggrant specificerad när myndigheten med hjälp av den kan fastställa i vilken handling eller uppsättning av handlingar de uppgifter som begäran avser finns. Om begäran är otydlig, ska myndigheten be den som gjort begäran precisera sin begäran och vid behov bistå i denna uppgift på det sätt som föreskrivs i 14 §. Den tid som eventuellt går åt till att precisera begäran beaktas inte när tidsfristen beräknas, utan tidsfristen börjar löpa från det att begäran om uppgifter har specificerats på det sätt som avses i 14 § 1 mom. För att en begäran om handlingar ska kunna avgöras krävs det ibland att ytterligare uppgifter eller förtydliganden begärs. I laglighetsövervakningspraxis har det ansetts att när tidsfristerna enligt offentlighetslagen börjar löpa kan de inte avbrytas och inledas på nytt på så sätt att man för säkerhets skull sänder kunden en förfrågan som gäller ärendet. Eventuella uppmaningar att komplettera en begäran om uppgifter ska utan obefogat dröjsmål sändas till den som begär uppgifterna (EOA 1210/4/16).

Om en myndighet med stöd av 17 § överför en begäran om uppgifter till en annan myndighet för avgörande, börjar tidsfristen löpa från det att den myndighet som avgör ärendet har fått begäran. Av denna orsak ska bestämmelsen i 1 mom. preciseras jämfört med nuläget så att den myndighet som avgör ärendet nämns uttryckligen i momentet. Enligt 17 § 3 mom. ska begäran överföras utan dröjsmål, varvid den tid som går åt till överföringen inte oskäligt fördröjer behandlingen av ärendet. I fråga om förhandsbegäran om uppgifter börjar tidsfristen löpa från det att den handling som motsvarar begäran har blivit färdig och rätten att få uppgifter har börjat på det sätt som avses i 12 § (EOAK/6094/2019).

De tidsfrister som avses i den gällande lagen gäller enligt ordalydelsen i lagen endast offentliga handlingar. Det föreslås att ordalydelsen i bestämmelsen preciseras så att hänvisningen till en offentlig handling stryks så att det är tydligt att tidsfristerna också tillämpas på beslut om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till exempel i situationer där en part med åberopande av sin ställning begär sekretessbelagda uppgifter. I paragrafens 4 mom. föreslås det dock bestämmelser om ett undantag som ska tillämpas när en myndighet lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.

Om sekretessbelagda uppgifter begärs av en myndighet till exempel på basis av parternas rätt till handlingar, kan det vara behövt att höra de andra parterna innan beslutet fattas. Likaså kan hörande vara behövt också när myndigheten inom ramen för klausulen om skaderekvisit blir tvungen att bedöma konsekvenserna av att uppgifter lämnas ut eller när en part har åberopat till exempel en företagshemlighet som grund för sekretess, varvid bedömningen av en enskild uppgifts sekretess kan bero på tolkning utan ytterligare utredning. Vid hörande iaktas vad som föreskrivs om hörande av part i 34 § i förvaltningslagen. I 34 § i förvaltningslagen föreskrivs det också om när ett ärende får avgöras utan att en part hörs.

I laglighetsövervakningspraxis har det ansetts att det talar för att en part ska höras att rätten att bli hörd är en av de centrala principer för rättsskyddet inom förvaltningen som tryggas i 21 § i grundlagen. Hörandet bidrar också till utredningen av ett ärende. Framför allt kan försummelse av hörandet leda till att den myndighet som fattar beslut i ärendet inte får kännedom om en åsikt som motsätter sig att uppgifter lämnas ut, och att ett överklagbart beslut inte fattas. Hörandet tryggar för sin del också en parts rätt att söka ändring (EOA 3069/4/12 och 1055/4/05). Grunderna för sekretess ska dock bedömas objektivt, och viljan att sekretessbelägga eller utredningar som en part lägger fram har ingen avgörande betydelse vid bedömningen av om en begärd handling innehåller sekretessbelagda uppgifter. Ärendet har bedömts bland annat i högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD 2017:82). Grundlagsutskottet har ansett att om sekretessen enbart bygger på en begäran från den berörda, uppfylls inte kraven i 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 50/2010 rd, s. 4/II).

När en part hörs ska parten i enlighet med 36 § i förvaltningslagen upplysas om syftet med hörandet samt om den frist som har satts ut för avgivande av förklaring, och det ska vid behov specificeras vilka omständigheter förklaring begärs om. Med beaktande av behovet av att reservera en med hänsyn till ärendets art skäligen tidsfrist för hörande av parter, kan det vara omöjligt att avgöra en begäran om uppgifter inom den föreskrivna maximitiden. I fråga om den gällande lagen har det ansetts oklart hur hörande påverkar den tidsfrist som fastställts för behandlingen av ett ärende. För att göra detta tydligare och beakta olika hörandesituationer och de olika långa tidsfrister som eventuellt behövs för dem föreskrivs det i paragrafens 1 mom. om att det förfarande för hörande som är nödvändigt för att avgöra en begäran om uppgifter inte ska räknas med i de tidsfrister som anges i 1 och 2 mom. Bestämmelsen är ny och dess syfte är att förtydliga beräkningen av tidsfristerna. Bestämmelsen ska tillämpas också i en situation där den som ska höras är en annan myndighet eller ett annat organ. En sådan situation föreligger till exempel när en myndighet tar emot en begäran som gäller en handling som myndigheten innehar och som härrör från en EU-institution. Enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, ska myndigheten då rådgöra med institutionen i fråga, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs det om de särskilda situationer i vilka den tidsfrist som anges i 1 mom. i undantagsfall kan förlängas. Om behandlingen och avgörandet av ett ärende kräver särskilda åtgärder eller annars en arbetsmängd som är större än normalt på grund av mängden uppgifter som begärs, sekretessbelagda uppgifter som ingår i handlingarna eller någon annan jämförbar orsak, kan myndigheten förlänga den tidsfrist som anges i 1 mom. till högst 30 dygn. Bestämmelsen i paragrafens 2 mom. avviker från den gällande lagen på så sätt att det i paragrafen tydligare föreskrivs om möjligheten att i enskilda fall förlänga den tidsfrist som anges i 1 mom. när de villkor som anges i momentet uppfylls. Den maximitid för behandlingen som anges i paragrafens 1 mom. kan förlängas till högst 30 dygn. Den föreslagna tidsfristen på 30 dygn är i praktiken lika lång som tidigare, men är vad gäller tillämpningen mer exakt än begreppet ”månad” i den gällande lagen.

De situationer där tidsfristen kan förlängas motsvarar den gällande lagen. En förlängning är möjlig för det första om mängden begärda uppgifter är stor. Med detta avses en sådan mängd uppgifter som det inte är möjligt att söka fram och gå igenom inom den tidsfrist på högst 14 dygn som anges i 1 mom. En förlängning är möjlig också om handlingarna innehåller sekretessbelagda uppgifter eller om det av någon annan därmed jämförbar orsak krävs särskilda åtgärder eller annars en arbetsmängd som är större än normalt för att behandla och avgöra ärendet. En liten mängd sekretessbelagda uppgifter berättigar inte till förlängning av tidsfristen, utan i momentet avses vanligen situationer där det har begärts en stor mängd handlingar som innehåller

sekretessbelagda uppgifter och där genomgången och döljandet av de sekretessbelagda uppgifterna kräver en betydande arbetsmängd eller där bedömningen av uppgifternas sekretess är exceptionellt arbetskrävande. Tidsfristen kan förlängas också vid sådana exceptionella störningar under normala förhållanden eller under sådana undantagsförhållanden där behandlingen av en begäran om uppgifter kan orsaka oskälig olägenhet för myndighetens funktionsförmåga, om myndighetens resurser används för hanteringen av störningarna. Olägenheten ska på motsvarande sätt som i nuläget vara verklig och väsentlig. Också när tidsfristen förlängs är huvudregeln att behandlingen ska ske utan dröjsmål. En förlängning berättigar alltså inte automatiskt till att behandla ärendet i hela 30 dygn, utan endast till den tid som behövs för att avgöra ärendet.

I den gällande lagen föreskrivs det inte om någon tidsfrist för att föra ärendet till myndigheten för avgörande, det vill säga för att begära ett överklagbart beslut. Det har alltså kunnat uppkomma en tidsperiod av obestämd längd mellan den första och den andra fasen, vars betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om tidsfrister inte heller har beaktats i förarbetena till den gällande lagen. Hur tidsfristerna ska tillämpas på den tvåfasiga beslutsprocessen har bedömts bland annat i riksdagens justitieombudsmans avgörande (3071/4/12).

I den gällande lagen finns det inte heller några särskilda bestämmelser om inom vilken tid ett överklagbart beslut ska meddelas. Beroende på ärendets art kan den maximitid som anges i lagen gå åt redan till att avgöra ärendet i den första fasen. Då är det inte möjligt att i den andra fasen avgöra ärendet inom samma tidsfrist. Också i det fallet att begäran görs först nära utgången av tidsfristen, är det svårt att få ärendet avgjort i sin helhet inom den tidsfrist som anges i lagen (EOAK/811/2019).

Av denna anledning föreslås att det i 3 mom. föreskrivs särskilt om inom vilken tidsfrist den som begär uppgifter ska meddela sin önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande och inom vilken tidsfrist avgörandet därefter ska meddelas. Den som begär uppgifter ska meddela sin önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande inom 14 dygn från det att den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten på det sätt som avses i 16 § 2 mom. har vägrat lämna ut uppgifterna eller har lämnat ut dem i någon annan form än den form som begärts. Enligt andra mening i momentet ska myndigheten meddela sitt avgörande utan dröjsmål, dock senast inom 30 dygn från det att den som begär uppgifter har meddelat att den önskar föra ärendet till myndigheten för avgörande. När man önskar föra ärendet till myndigheten för avgörande efter det att den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten har svarat, är det fråga om en situation där man helt eller delvis har vägrat att lämna ut uppgifterna eller där uppgifterna har lämnats ut i en annan form än den form som begärts.

Om en underrättelse om önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande görs redan när ärendet anhängiggörs eller medan behandlingen av ärendet pågår, tillämpas dock också vad som föreskrivs i 2 mom. I dessa situationer kan också myndigheten utöver den tidsfrist som anges i 3 mom. utnyttja möjligheten till förlängning av tidsfristen enligt 2 mom., om ärendet är av särskild art på det sätt som avses i 2 mom. och det är exceptionellt svårt att besvara begäran. En sådan situation föreligger till exempel om myndigheten måste gå igenom hundratals sidor med delvis sekretessbelagda handlingar för att kunna motivera sitt beslut på behörigt sätt. Om en myndighet vägrar att lämna ut uppgifter med åberopande av oskälighet enligt lagens 16 § 5 mom., ska de tidsfrister som anges i denna paragraf likaså tillämpas. För lämnande av myndighetens svar kan vid behov den förlängning av tidsfristen som avses i 2 mom. utnyttjas, om villkoren för tillämpning av momentet i fråga uppfylls.

I paragrafens 4 mom. föreskrivs det om att de tidsfrister som anges i 1–3 mom. inte ska tillämpas när en myndighet lämnar ut sekretessbelagda handlingar till en annan myndighet. I dessa situationer har det i allmänhet föreskrivits särskilt om rätten att få uppgifter, och samtidigt har det vanligen också föreskrivits om att utlämnandet ska ske utan dröjsmål eller om andra tidsfrister för utlämnandet av uppgifter, när det behövs. Myndigheten ska däremot ha rätt att få offentliga uppgifter inom den tidsfrist som anges i denna paragraf, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

**19 §. Hur uppgifter lämnas ut.** I lagens 19 § föreslås det bestämmelser om hur uppgifter lämnas ut. Rätten att få uppgifter bestäms enligt vad som föreskrivs i 2 kap. Bestämmelserna i den föreslagna paragrafen gäller således endast hur uppgifter lämnas ut tekniskt. Om tillgången till uppgifter grundar sig på någon annan lag, ska de bestämmelser om hur uppgifter lämnas ut som eventuellt finns i en speciallag iakttas. Paragrafen motsvarar delvis 16 § 1 och 2 mom. i den gällande lagen, men bestämmelserna ändras så att de motsvarar de ändrade sätten att behandla uppgifter.

Enligt 16 § 1 mom. i den gällande lagen kan uppgifter lämnas ut ur en myndighetshandling muntligen eller så att handlingen läggs fram för påseende och kopiering eller får avlyssnas hos myndigheten eller så att en kopia eller en utskrift av den lämnas ut. Behandlingen av uppgifter har förändrats så att elektronisk behandling av handlingar har blivit vanligare, och utlämnande i elektronisk form är i praktiken det primära sättet att lämna ut uppgifter ur en handling. Uppgifter lämnas vanligen ut per e-post, men de kan lämnas ut också på andra sätt, såsom med hjälp av olika gränssnitt för dataöverföring och offentliga söktjänster. Den som bekantar sig med uppgifter hos en myndighet kan nuförtiden i praktiken också mycket lätt tekniskt spara eller på annat sätt kopiera uppgifterna. I 16 § 1 mom. i den gällande lagen har elektroniskt utlämnande av uppgifter inte beaktats, utan det föreskrivs särskilt om detta i 2 och 3 mom.

Det föreslås att paragrafens 1 mom. ska förtydligas i förhållande till 16 § 1 mom. i den gällande lagen så att det i momentet inte längre uttömmande räknas upp på vilka sätt uppgifter kan lämnas ut. Uppgifter ur en myndighetshandling lämnas enligt momentet ut elektroniskt, muntligt, så att det går att ta del av uppgifterna hos myndigheten eller i någon annan begärd och tillgänglig form. Att uppgifter lämnas ut elektroniskt nämns först i lagen på grund av att det är så vanligt, men avsikten är dock inte att i momentet ange en prioritetsordning för de olika sätten att lämna ut uppgifter. Även om den rätt att få uppgifter som avses i lagen gäller uppgifter i myndighetshandlingar, har sättet på vilket uppgifter lämnas ut också betydelse för tillgodoseendet av rätten att få uppgifter. Med tanke på den som begär uppgifter kan det vara viktigt att få uppgifterna som en del av en handling och uttryckligen i den begärda formen, så att uppgifterna kan utnyttjas för det planerade användningsändamålet. I rättspraxis har det ansetts att myndighetens prövning som sker på basis av den gällande lagens 16 § 2 mom. andra mening om hur uppgifter lämnas ut inte var fri, utan att myndigheten vid prövningen skulle beakta vad som föreskrivs i 17 § 1 mom. i offentlighetslagen (HFD 2022:112). Utgångspunkten är att uppgifterna ska lämnas ut i den begärda formen.

Oftast lämnas uppgifter ut elektroniskt som en bilaga till ett e-postmeddelande. Uppgifterna i en handling kan dock fortfarande lämnas ut också till exempel som papperskopior eller som en elektronisk upptagning på en extern databärare, såsom en minnespinne. I laglighetsövervakningspraxis har det ansetts att uppgifter kan lämnas ut elektroniskt också till exempel genom att sända en webbadress där de begärda offentliga uppgifterna finns tillgängliga, om uppgifterna har offentliggjorts på myndighetens webbsidor i det allmänna datanätet. I en sådan situation är det dock ändamålsenligt att informera om att en kund om den så önskar har rätt att få en begärd offentlig handling också i någon annan form eller på något annat sätt (EOAK/1484/2022). Om

mottagaren av uppgifter är en aktör för vilken ett sådant tekniskt gränssnitt som avses i informationshanteringslagen har öppnats, är det möjligt att lämna ut handlingen också via gränssnittet.

Informationssäkerheten ska dock beaktas i sättet på vilket uppgifter lämnas ut. Detta gäller i synnerhet sekretessbelagda uppgifter och personuppgifter. I 4 kap. i informationshanteringslagen föreskrivs det om grunderna för informations säkerhetsåtgärder i myndigheternas verksamhet. I 14 § 1 mom. i den lagen fastställs det att om en myndighet överför sekretessbelagd information i det allmänna datanätet ska informationen överföras i ett krypterat eller på annat sätt skyddat format. Dessutom ska överföringen ordnas så att mottagaren verifieras eller identifieras på ett tillräckligt informations säkert sätt, innan mottagaren kommer åt att behandla den överförda sekretessbelagda informationen. Olika filformat av elektroniska handlingar kan också finnas tillgängliga. En handling lämnas i regel ut i det filformat som begärts, om ett sådant finns tillgängligt. Myndigheten behöver dock inte omvandla handlingen till ett annat format än det som handlingen finns färdigt tillgänglig i.

Uppgifter kan även i fortsättningen lämnas ut muntligt eller så att det går att ta del av eller kopiera dem hos myndigheten. Att ta del av kan innebära att en handling beskådas i form av den ursprungliga pappershandlingen, en kopia av den eller en utskrift av en elektronisk handling. Uppgifter ska när myndigheten så anser kunna tas del av också på en terminal i myndighetens lokaler. En handling kan också lämnas ut genom att den visas på myndighetens bildskärmsterminal, och lagen förpliktar inte heller i fortsättningen myndigheter att tillåta att den som begär uppgifter själv använder anordningar. Uppgifter kan också lämnas ut om en del av en handling, eftersom rätten att få uppgifter uttryckligen gäller uppgifter i en myndighetshandling. Om en handling innehåller sekretessbelagda uppgifter, lämnas offentliga uppgifter ut på lämpligt sätt med tanke på detta, med beaktande av bestämmelserna i 8 §.

I den gällande lagen görs det skillnad på en kopia och en utskrift. Med kopia avses både en bestyrkt kopia och en obestyrkt kopia, såsom ett transumt. En kopia har också kunnat vara en kopia av en elektronisk handling, till exempel en på en minnespinne sparad kopia av en elektronisk handling. I det fallet att det går att förstå en handling endast med hjälp av hjälpmedel, har uppgifterna i den däremot kunnat lämnas ut i form av en utskrift. Till exempel de uppgifter som finns i en elektronisk fil har kunnat lämnas ut i form av en pappersutskrift och tal på ljudband i transkriberad form. Denna skillnad ska slopas. Enligt bestämmelsen gäller rätten datainnehållet i en handling, och det ska på begäran ges en kopia av det, om inte de grunder för undantag som anges i paragrafen blir tillämpliga. Med att ge en kopia avses utlämnande av uppgifter i alla sådana former där den som begär uppgifter får en kopia av uppgifterna som kan sparas eller bevaras, det vill säga i praktiken alla andra situationer än de där uppgifter lämnas ut muntligt eller uppgifter i en handling tas del av hos myndigheten. Kopiering kan vara till exempel en pappershandling som skrivits ut eller kopierats, en elektronisk bilaga som sänds per e-post eller en elektronisk fil eller upptagning som finns på en extern databärare. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt att i alla situationer få en kopia av en handling uttryckligen i dess ursprungliga form. I fråga om till exempel utrikespolitiska handlingar räcker det med att ge en kopia av datainnehållet, men till exempel en fotokopia av de ursprungliga helt offentliga handlingar som statscheferna undertecknat behöver inte ges.

Hur en handling lämnas ut kan inverka på hurdana avgifter det kan tas ut för utlämnande av uppgifter. Bestämmelser om avgifter finns i 40 §.

Den gällande bestämmelsen har enligt ordalydelsen i den gällt endast offentliga handlingar, vilket har gjort att det är oklart i vilken form en part har rätt att få sekretessbelagda uppgifter som parten enligt parternas rätt till handlingar har rätt till. I rättspraxis har det ansetts att det i regel är motiverat att principen om att den som begär uppgifter har rätt att få uppgifter i den begärda

formen tillämpas i tillämpliga delar också när begäran om uppgifter gäller en uppgift eller handling som den som begär uppgifter hade rätt att få uppgifter om med stöd av 11 eller 12 § i den gällande lagen (HFD 2022:118). Bestämmelserna om hur uppgifter lämnas ut ska i fortsättningen gälla alla uppgifter, det vill säga också uppgifter som är offentliga för parter och i princip också sekretessbelagda uppgifter, som till exempel myndigheter har rätt att få uppgifter om enligt vad som föreskrivs särskilt.

På motsvarande sätt som i den gällande bestämmelsen ska uppgifter ur en handling lämnas ut på det sätt som begärts, om inte iakttagandet av begäran på grund av det stora antalet handlingar eller svårigheter att kopiera en handling eller någon annan därmed jämförbar orsak skulle medföra oskäliga olägenheter för tjänsteverksamheten. Olägenheten ska på motsvarande sätt som i nuläget vara verklig och väsentlig. På motsvarande sätt kan uppgifter lämnas ut på något annat sätt än på det sätt som begärts, om det är behövligt av informationssäkerhetsskäl. Myndigheten är inte skyldig att till exempel kopiera elektroniska handlingar till den som begär uppgifternas egna minnespinnar. Utgångspunkten är dock att uppgifter ska lämnas ut på det sätt som den som begär uppgifter önskar.

I den sista meningen i momentet sägs det att rätt att få en kopia i elektronisk form av offentliga uppgifter i elektronisk form som ingår i en myndighetshandling och som uppdateras frekvent eller i realtid dock alltid föreligger, om uppgifterna till innehållet förändras snabbt eller föråldras och uppgifterna inte till sin karaktär är sådana att de får lämnas ut endast under vissa förutsättningar. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll den gällande bestämmelsen, men dess ordalydelse ska ändras så att i den beaktas att rätten att få uppgifter gäller uppgifterna i myndighetshandlingar i stället för handlingar. Genom bestämmelsen har artikel 5.5 i direktivet om öppna data genomförts i fråga om de aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde, och enligt den artikeln ska offentliga myndigheter göra dynamiska data tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen genom lämpliga applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) och, i förekommande fall, som en bulknedladdning. Bestämmelser om tillgången till uppgifter i elektronisk form via ett tekniskt gränssnitt och en elektronisk förbindelse finns i informationshanteringslagen.

Bestämmelsen gäller både handlingar som upprättats av en myndighet och handlingar som lämnats till en myndighet. Med uppgifter som uppdateras frekvent eller i realtid och som till innehållet förändras snabbt eller föråldras avses dynamiska data enligt definitionen i direktivet om öppna data. Enligt definitionen i artikel 2.8 i direktivet om öppna data avses med dynamiska data handlingar i digitalt format, som uppdateras ofta eller i realtid, särskilt på grund av deras volatilitet eller snabba åldrande. I artikel 2.8 i direktivet sägs det också att data som genereras av sensorer betraktas vanligtvis som dynamiska data. Dynamisk data, som uppdateras frekvent eller i realtid, finns oundvikligen i digitalt format, och det behöver inte föreskrivas särskilt om detta. Det är inte heller möjligt att på ett uttömmande sätt räkna upp datamaterial eller datatyper som uppdateras frekvent, utan myndigheterna ska från fall till fall bedöma om myndighetshandlingar som de innehar innehåller denna typ av data som uppdateras frekvent.

Rätten att få en kopia av offentliga uppgifter i elektronisk form som uppdateras frekvent eller i realtid gäller inte uppgifter som får lämnas ut endast under vissa förutsättningar. Tillämpningsområdet för direktivet om öppna data omfattar inte handlingar för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat i sådana fall då medborgare eller rättsliga enheter måste visa att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna (artikel 1.2 f). I direktivet preciseras det dessutom att direktivet om öppna data inte ska tillämpas på handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång (artikel 1.2 h).

Tillgången till uppgifter har kunnat begränsas nationellt inte bara i denna lag utan också i speciallagar. Tillämpningsområdet för den skyldighet som följer av direktivet omfattar inte till exempel sekretessbelagda uppgifter, uppgifter som är offentliga enligt prövning samt uppgifter som är offentliga för parter. I fråga om personuppgifter finns det bestämmelser om begränsningar av utlämnandet inte bara i denna lag utan också i flera speciallagar. I speciallagar har man kunnat avvika från denna lag också så att vissa personuppgifter får lämnas ut i större utsträckning till exempel via det allmänna datanätet. I detta fall ska utlämnandet av personuppgifter i princip begränsas till enskilda sökningar i enlighet med grundlagsutskottets praxis. Med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter är det enligt utskottet av relevans att det i webbaserade personregister inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning (GrUU 2/2017 rd, s. 7 och GrUU 32/2008 rd, s. 2/II). Bedömningen av om den uttryckliga rätt att få uppgifter i elektronisk form som följer av direktivet och som anges i sista meningen i momentet ska tillämpas på vissa begärda uppgifter ska göras från fall till fall.

Av de offentliga uppgifterna i ett beslutsregister som förs av en myndighet med hjälp av automatisk databehandling har man enligt 16 § 2 mom. i den gällande lagen rätt att få en kopia i form av en teknisk upptagning eller annars i elektronisk form, om inte något annat följer av särskilda skäl. Bestämmelsen ska inte tas in i den nya lagen, eftersom i princip all ärendehantering är elektronisk och det vanligaste är att handlingar lämnas ut i elektronisk form, om uppgifterna finns tillgängliga i elektronisk form.

I paragrafens 2 mom. begränsas dock på motsvarande sätt som i nuläget sätten på vilka uppgifter lämnas ut när ett av en myndighet inspelat förhör eller någon annan händelse där en person hörs har sparats som en ljud- och bildupptagning. Enligt det föreslagna momentet får en upptagning av ett nödmeddelande eller en ljud- och bildupptagning som innehåller ett av en myndighet inspelat förhör eller någon annan händelse där en person hörs lämnas ut endast så att det går att ta del av upptagningen hos myndigheten, om inte den som hörs eller som uppträder på upptagningen av ett nödmeddelande ger sitt samtycke till ett annat sätt att lämna ut uppgifter, eller om det med beaktande av upptagningens innehåll är uppenbart att utlämnande av uppgifterna på något annat sätt inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för den som hörs eller uppträder på upptagningen av nödmeddelandet. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i fråga om förhörsupptagningar till sitt innehåll sista meningen i 16 § 2 mom. i den gällande lagen, men i ordalydelsen görs det vissa preciseringar.

I stället för videoinspelningar eller andra motsvarande upptagningar används i momentet i fortsättningen begreppet bild- och ljudupptagningar. Bestämmelsen gäller inte enbart ljudupptagningar eller enskilda fotografier, utan det är uttryckligen fråga om upptagningar som förenar bild och ljud. Förundersökningslagen och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar innehåller specialbestämmelser som till sin ordalydelse avviker något från den gällande lagen och som gäller utlämnande av bild- och ljudupptagningar. Terminologin uppdateras och förenhetligas med vad som föreskrivs i de ovannämnda lagarna.

De upptagningar som avses i momentet är viktiga med tanke på skyddet för privatlivet och den personliga integriteten vad gäller personerna som uppträder på upptagningarna, och med beaktande av risken för missbruk av dem och konsekvensernas omfattning leder utlämnande av materialet i fråga utanför myndigheten lätt till kränkningar av integritetsskyddet. Innan en upptagning lämnas ut på något annat sätt än så att det går att ta del av den hos myndigheten ska myndigheten utifrån upptagningens innehåll bedöma de konsekvenser som till exempel utlämnande av en kopia kan ha. En upptagning kan dock alltid fås så att det går att ta del av den hos myndigheten till den del uppgifter som är offentliga framgår av handlingen.

Den ovannämnda begränsningen av utlämnandet enligt den gällande lagen kompletteras dessutom med en begränsning som gäller nödmeddelanden och som motsvarar begränsningen av utlämnandet av bild- och ljudupptagningar från ett förhör eller någon annan händelse som myndigheten spelat in. Nödmeddelanden är i praktiken samtal och textmeddelanden till det allmänna nödnumret, nödmeddelanden från fordon eller andra meddelanden om nödsituationer som Nödcentralsverket tar emot, såsom larm från brandlarmanläggningar. I fråga om nödmeddelanden gäller begränsningen dock alla nödmeddelanden, inte enbart meddelanden som sparats som bild- och ljudupptagningar.

Det kan i synnerhet utifrån samtal och videosamtal gå att identifiera den som gjort nödanmälan. I nödsituationer kan det antas att anmälaren har gjort nödanmälan konfidentiellt och att de uppgifter som anmälaren lämnat används för att polisen, social- och hälsovårdsmyndigheten, räddningsmyndigheten, Gränsbevakningsväsendet och Nödcentralsverket ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter och medborgarna ska få den hjälp de behöver utan dröjsmål. I fråga om händelser av samhälls- eller offentlig betydelse kan det dock finnas ett allmänt intresse av att få kännedom om huruvida en nödanmälan har gjorts, när den har gjorts, vilken aktör som har gjort den och vilka uppgifter myndigheten har haft tillgång till på basis av nödanmälan. Av denna orsak kan det inte föreskrivas att upptagningar av nödmeddelanden i sin helhet ska vara sekretessbelagda. Upptagningar ska kunna lyssnas på eller ses hos myndigheten till den del det av dem framgår uppgifter som är offentliga. Den nya bestämmelsen gör det möjligt att lämna ut en upptagning av ett nödmeddelande endast så att det går att ta del av upptagningen hos myndigheten, om inte den som uppträder på upptagningen av ett nödmeddelande ger sitt samtycke till ett annat sätt att lämna ut uppgifter, eller om det med beaktande av upptagningens innehåll är uppenbart att utlämnande av uppgifterna på något annat sätt inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för den som uppträder på upptagningen av nödmeddelandet.

Begränsningen av utlämnandet gäller inte jourhavande vid nödcentraler som uppträder på upptagningen eller andra personer som sköter myndighetsuppgifter, eftersom upptagningens innehåll i fråga om dessa personer hänför sig till skötseln av tjänsteuppgifter och det således är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för personen i fråga.

Jämfört med den gällande bestämmelsen ska det i paragrafens 3 mom. tas in förutsättningar som gäller det samtycke som avses i momentet. Av samtycket ska det framgå att det har lämnats frivilligt och uttryckligen och med vetskap om för vilket ändamål uppgifterna kan användas. Med uttryckligen avses att en person vet att uppgifterna kan lämnas ut uttryckligen med stöd av denna lag i princip till vem som helst som begär uppgifter till den del det är fråga om offentliga uppgifter. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten. Samtycket ska bevaras permanent, och om samtycket senare återtas ska det göras en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Återtagandet av samtycket påverkar dock inte sådant utlämnande av uppgifter som har gjorts under samtyckets giltighetstid.

I paragrafens 4 mom. föreslås det en informativ bestämmelse om att bestämmelser om överföring av information via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse finns i informationshanteringslagen. Allmänna bestämmelser om dessa sätt att lämna ut uppgifter på finns i 22–24 § i informationshanteringslagen.

**20 §. Annan anteckning än anteckning som anger sekretess.** Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen 16 a § i den gällande lagen. Det föreslås dock att ordalydelsen i paragrafens 1 mom. ändras så att i den beaktas att rätten att få information gäller uppgifter i en myndighetshandling i stället för i en handling. Bestämmelsen fogades till offentlighetslagen i samband med att informationshanteringslagen stiftades. I paragrafen föreskrivs det om anteckningar som kan göras

i handlingar som innehåller uppgifter som är förenade med någon annan begränsning av offentligheten än sekretess. Bestämmelser om anteckning om sekretess föreslås finnas i 31 §.

Också i fortsättningen kan det under vissa förutsättningar finnas behov att göra anteckningar om andra uppgifter än sekretessbelagda uppgifter i handlingar. För det första kan det behöva göras en anteckning i en handling när utlämnande av uppgifter ur handlingen är beroende av en myndighets prövning på det sätt som avses i 9 §. Detta syftar på situationer där handlingen eller uppgifterna i den ännu inte har blivit offentliga. För det andra kan en anteckning behöva göras när handlingen innehåller uppgifter som omfattas av den begränsning av utlämnande som avses i 15 § och det i samband med utlämnandet av uppgifterna har bedömts att uppgifterna kan lämnas ut för det ändamål som den som begär uppgifterna har uppgett. I båda fallen som beskrivs ovan är en ytterligare förutsättning för en anteckning att obehörigt avslöjande av uppgifterna kan orsaka olägenheter för allmänna eller enskilda intressen eller försämra en myndighets verksamhetsförutsättningar. De föreslagna förutsättningarna motsvarar förutsättningarna för anteckningar om skyddsnivå i andra än sekretessbelagda handlingar enligt 9 § 2 mom. i den upphävda informations säkerhetsförordningen (681/2010). Avsikten med bestämmelsen är att förtydliga de anteckningar som görs på handlingar. Sådana anteckningar är enligt förslaget alltid frivilliga. Anteckningen kan gälla endast en del av uppgifterna i handlingen, varvid detta särskilt ska antecknas i handlingen.

Myndigheten kan enligt egen prövning utöver en synlig anteckning också använda metadataanteckningar eller tekniskt genomföra en synlig anteckning med hjälp av metadata. När det gäller metadataanteckningar bör dock det specifika fallet beaktas, och också det att användningen av sådana anteckningar inte får äventyra bedömningen från fall till fall av uppgifternas offentlighet och sekretess. Det föreslås att det till momentet fogas en ny bestämmelse enligt vilken anteckningen kan göras i en separat handling som fogas till handlingen, om det inte är tekniskt möjligt att göra anteckningar i handlingen eller att ändra en anteckning. Utan separat bilaga kan det till exempel vara svårt att göra en anteckning direkt i olika bild- eller ljudupptagningar.

Syftet med den föreslagna anteckningen är endast att för handläggaren ange att handlingen innehåller uppgifter som får lämnas ut endast under särskilda förutsättningar, antingen av den anledningen att handlingen eller de uppgifter som ingår i den ännu inte är offentliga, eller för att uppgifterna får, trots att de är offentliga, lämnas ut endast under vissa förutsättningar. Anteckningen har ingen betydelse för handlingens offentlighet och den utvidgar inte heller sekretessen. Anteckningen kan inte heller till sina verkningar jämföras med en anteckning om sekretess. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter enligt myndighetens prövning föreslås i 9 §. Avsikten är inte heller att det ska göras anteckningar på alla handlingar som hänför sig till beredningsskedet eller uppgifter i dem, utan endast på sådana som uppfyller förutsättningarna för anteckning och om det anses föreligga särskilda grunder för en anteckning.

I 2 mom. bibehålls en bestämmelse om avförande av en anteckning, som motsvarar den gällande lagen. Momentet har fogats till den gällande lagen vid riksdagsbehandlingen med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. Grundlagsutskottet betonade att offentlighet enligt prövning är av betydelse med tanke på öppenheten i beredningen. Utskottet ansåg att framhävandet av offentlighet enligt prövning genom en särskild anteckning i praktiken kan inskränka offentligheten i synnerhet för beredningen av beslut, och ansåg att det är viktigt med en bestämmelse om avförande av en anteckning (GrUU 73/2018 rd, s. 7). Anteckningen ska avlägsnas eller en anteckning om avlägsnande göras i handlingen, om det villkor som legat till grund för anteckningen upphör. Exempelvis ska, när uppgifter som är offentliga enligt prövning blir offentliga, också en anteckning om utlämnande enligt prövning avlägsnas. Anteckningens korrekthet ska kontrolleras senast när handlingen eller uppgifter i handlingen lämnas ut.

## 5 kap. Myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information

I kapitlet föreslås det bestämmelser om myndigheters skyldighet att främja tillgången till information. Den rätt att få uppgifter som förverkligar offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tillgodoses i hög grad genom offentlighet som grundar sig på begäran. Med tanke på offentlighetsprincipen har dock också produktion och förmedling av samt kommunikation om information på myndighetsinitiativ betydelse. Kapitlet föreslås innehålla bestämmelser om myndigheters skyldighet att lämna information om beredningen av ärenden, myndigheters skyldighet att producera information, om kommunikation, om utarbetande av en ny handling enligt prövning som stöder rätten att få uppgifter samt om tillgängliggörande av vissa uppgifter för alla.

**21 §.** *Myndigheters skyldighet att lämna uppgifter om beredningen av ärenden.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om myndigheters skyldighet att lämna uppgifter om beredningen av ärenden. Paragrafen motsvarar 19 § i den gällande lagen, men i den beaktas särskilt utvecklingen i fråga om sätten att lämna ut uppgifter.

Till *1 mom.* fogas en skyldighet att hålla uppgifterna tillgängliga i det allmänna datanätet. Dessutom ska momentet formuleras så att i den tydligare beaktas att rätten att få information gäller uppgifter i stället för handlingar, vilket också annars är utgångspunkten i lagen.

Syftet med bestämmelsen är också i fortsättningen att öka och främja beredningens offentlighet. I 9 § föreskrivs det om offentlighet enligt myndighetens prövning i fråga om handlingar som är under beredning, i fråga om vilka rätten att få uppgifter ännu inte har börjat i enlighet med 12 §. Med avvikelse från den behovsprövade beredningsoffentligheten föreskrivs det i denna paragraf om skyldigheten att lämna vissa uppgifter om ärenden som är under beredning och som är av betydelse med tanke på den allmänna rätten att få uppgifter. På motsvarande sätt som i den gällande lagen avviker skyldigheten att lämna uppgifter enligt momentet från den traditionella offentligheten för handlingar eller uppgifter på det sättet, att den inte nödvändigtvis ger rätt att få en kopia av en beredningshandling, till exempel av ett lagutkast som är under beredning eller delar av det. Däremot förpliktar bestämmelsen till att hålla tillgängliga sådana handlingar av vilka de viktigaste uppgifterna om det ärende som bereds framgår.

I den gällande lagen föreskrivs det om tillgänglighållande av uppgifter utan att det anges i vilken form handlingarna ska vara tillgängliga. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att de uppgifter som avses i momentet ska hållas tillgängliga i det allmänna datanätet. Att dela information i det allmänna datanätet kan i den moderna förvaltningen anses vara effektivt och tidsenligt. Tillgodosedandet av rätten att få information enligt momentet i det allmänna datanätet på myndighetens webbplats främjar en öppnare förvaltning och förbättrar enskilda personers, sammanslutningars och företags tillgång till information. Det försnabbar också tillgången till information och minskar myndigheternas kostnader. I momentets inledande stycke konstateras det uttryckligen att skyldigheten att tillhandahålla uppgifter enligt momentet tillämpas endast om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Skyldigheten att upprätta och tillhandahålla handlingar som beskriver beredningen föreligger således inte till den del det är fråga om sekretessbelagda uppgifter.

I momentet föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen om skyldigheten att hålla sådana handlingar tillgängliga av vilka det framgår uppgifter om inledande av lagberedningsarbete, uppdraget, tidsfristen och den person som ansvarar för beredningen. Bestämmelsens ordalydelse preciseras så att det i stället för lagstiftningsreformer hänvisas till lagberedning. Lagstiftning är till sina verkningar en av samhällets mest betydande former av beslutsfattande. De lösningar som genomförs genom lagstiftning och som påverkar medborgarnas intres-

sen och rättigheter baserar sig på val utifrån värderingar, som i enlighet med målen för det demokratiska beslutsfattandet bör motsvara medborgarnas värderingar. Skyldigheten gäller också ärenden som är under beredning i Europeiska unionen. Skyldigheten enligt bestämmelsen kan fullgöras genom att de uppgifter som avses i punkten offentliggörs t.ex. via olika projektsidor.

I momentet föreskrivs det dessutom på motsvarande sätt som i den gällande lagen om skyldigheten att upprätta och tillhandahålla handlingar av vilka det framgår uppgifter om planer, utredningar och avgöranden som är under beredning och som gäller allmänt betydelsefulla frågor. Planer, utredningar och avgöranden som har en betydande inverkan på ett stort område eller på många personers förhållanden är allmänt betydelsefulla på det sätt som avses i bestämmelsen. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas åtgärder som väsentligt påverkar inkomstfördelningen, den sociala tryggheten, beskattningen, miljön, den allmänna säkerheten eller arbetsförhållandena. En del av de ovan nämnda projekten kan vara sådana projekt som genomförs genom lagstiftning och i fråga om vilka det föreligger en skyldighet att offentliggöra också sådana uppgifter om beredningen av lagstiftningen som avses i momentet. De utredningar och planer som avses i momentet kan också vara olika strategier som utarbetas för att styra bland annat lagberedningen. Också en utredning eller ett avgörande som gäller en enskild sammanslutning kan vara av allmän betydelse, om det väcker stort allmänt intresse eller om dess indirekta konsekvenser är betydande t.ex. för sysselsättningen eller inkomstfördelningen. Skyldigheten enligt bestämmelsen att hålla uppgifterna tillgängliga gäller inte förvaltningsärenden och rättskipningsärenden där det enbart är fråga om en viss individs eller sammanslutnings intressen och rättigheter. Förutsättningarna för beslutsfattande i sådana ärenden är lagstadgade, och andra än parterna har oftast inte möjlighet att påverka avgörandet. Allmänt betydelsefulla ärenden, såsom tillståndsärenden som gäller användning av miljön eller skydd av miljön, omfattas dessutom av särskilda bestämmelser om kungörande av att ärendet är anhängigt samt om hörande av parterna och allmänheten. Till exempel föreskrivs det i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) om växelverkan vid beredningen av en plan och om offentligt framläggande av planförslag. I allmän lag finns det i 41 § i förvaltningslagen en bestämmelse om möjligheter till inflytande, om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andra än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden.

I 2 mom. förslås det bestämmelser om en myndighets skyldighet att på begäran elektroniskt eller på något annat lämpligt sätt lämna uppgifter om behandlingsskedet för de ärenden som nämns i 1 mom., om de alternativ som föreligger och om bedömningen av deras konsekvenser samt om de möjligheter att påverka ärendet som individer och sammanslutningar har. I den gällande lagen föreskrivs det om lämnande av uppgifter muntligen eller på något annat lämpligt sätt. Bestämmelsen ändras så att uppgifterna ska lämnas ut elektroniskt eller på något annat lämpligt sätt. Utgångspunkten för bestämmelsen är att de uppgifter som avses i momentet lämnas ut elektroniskt till exempel genom att besvara en e-postförfrågan. Syftet med bestämmelsen är att betona öppenheten i myndigheternas verksamhet och planering samt att möjliggöra uppföljning av hur ärenden framskrider. Med tanke på individernas möjligheter att påverka är det viktigt att till exempel lämna uppgifter om när ett utkast till proposition om lagstiftning ska på remiss. Avsikten med bestämmelsen är att göra det möjligt att lämna ovannämnda uppgifter på ett icke formbundet sätt. I stället för att lämna ut uppgifter elektroniskt kan uppgifter även i fortsättningen lämnas ut muntligen, om detta är ett lämpligare sätt med tanke på de uppgifter som lämnas.

**22 §. Myndigheters skyldighet att producera information.** I paragrafen förslås det bestämmelser om myndigheters skyldighet att producera information. I 20 § i den gällande lagen föreskrivs det om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information. I paragrafen förslås bestämmelser om motsvarande skyldigheter, men regleringen utvecklas så att den bättre motsvarar den förändrade informationshanteringsmiljön. I 1 mom. ska det inte längre föreskrivas om

utarbetande av handböcker, statistik och andra publikationer vid behov. Myndigheternas informationsproduktion har ökat och dessutom har verktygen för informationshantering utvecklats så att utarbetandet av särskilda publikationer eller handböcker inte längre har samma betydelse. I 1 mom. i den gällande lagen åläggs myndigheterna också att utarbeta datamaterial om sina tjänster, sin beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Skyldigheten enligt 20 § 1 mom. i den gällande lagen att utarbeta särskilt material ersätts med en mer allmänt formulerad skyldighet att främja öppenheten i verksamheten och producera information. Särskilda bestämmelser om utarbetande av en ny handling enligt myndighetens prövning föreslås i 24 §. Dessutom föreskrivs det i 7 § i förvaltningslagen om serviceprincipen och adekvat service. I den paragrafen hänvisas det till offentlighetslagens bestämmelse om skyldighet att producera information. Syftet med hänvisningen har varit att betona myndighetens ansvar för att som en del av serviceprincipen inom sitt verksamhetsområde producera och sprida information som är av betydelse med tanke på skötseln av ärenden och förvaltningskundernas rättsliga ställning.

Enligt det förslagna 1 mom. ska myndigheterna främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte producera tillräcklig information om sina tjänster, om ärenden som är under beredning och de planer som gäller dem, om behandlingen av ärenden, om fattade beslut och beslutens konsekvenser samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. I momentet åläggs myndigheterna att främja öppenhet i sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att effektivisera förverkligandet av offentlighetsprincipen genom att betona myndighetens egen aktivitet som informationsproducent och informationsförmedlare. Medborgarnas, organisationernas och sammanslutningarnas möjligheter att övervaka myndigheternas verksamhet och påverka beslutsfattandet i allmänna ärenden förbättras i och med öppenheten i myndigheternas verksamhet. Utöver rätten att få uppgifter enligt 7 § är myndigheten skyldig att producera uppgifter som gör det möjligt att få en mer allmän och mångsidig bild av myndighetens verksamhet. Med stöd av momentet kan information ges med hjälp av publikationer, handböcker eller statistik eller exempelvis med hjälp av ett separat beslutsregister som innehåller myndighetens avgöranden. Uppgifterna ska kunna lämnas på det mest ändamålsenliga sättet. Med tanke på främjandet av öppenheten är det effektivt att publicera uppgifter i det allmänna datanätet.

Uppgifter ska produceras om ärenden som är under beredning och de planer som gäller dem, om behandlingen av ärenden, om fattade beslut och beslutens konsekvenser samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska se till att det finns tillräckligt med information också om de tjänster som myndigheten inte själv producerar. Den skyldighet att producera information som föreskrivs i lagen utgör grunden för myndigheternas kommunikation, om vilken det föreslås närmare bestämmelser i 23 §.

I 29 § i kommunallagen och 34 § i lagen om välfärdsområden föreskrivs det om kommunernas och välfärdsområdenas kommunikation. Området för skyldigheten att producera information enligt denna lag motsvarar i huvudsak området för de kommunikationsskyldigheter som anges i de ovannämnda lagarna. Dessutom innehåller bland annat 108, 109 och 140 § i kommunallagen och 113, 114 och 145 § i lagen om välfärdsområden bestämmelser om kommunikation, information och delgivning. Skyldigheterna enligt kommunallagen och lagen om välfärdsområden ska som speciallagstiftning tillämpas i första hand i kommunernas och välfärdsområdenas kommunikation.

Vid bedömning av skyldigheten att producera information ska det beaktas i vilken utsträckning uppgifter om myndighetens verksamhet kan fås med hjälp av den rätt att få uppgifter som föreskrivs i denna lag. Offentlighet som baserar sig på begäran om information är ett otillräckligt

medel särskilt inom de förvaltningsområden där uppgifter om enskilda ärenden är på grund av branschens natur till betydande delar sekretessbelagda, såsom i fråga om tillhandahållande av socialvård och social trygghet. I ju större uträkning de handlingar som beskriver en myndighets verksamhet är sekretessbelagda, desto större skyldighet har myndigheten att producera de uppgifter som avses i momentet. Vid bedömningen av skyldigheten kan det också beaktas i vilken omfattning uppgifter finns tillgängliga redan på basis av den allmänna statistikproduktionen, såsom i Statistikcentralens och andra statistikproducerande myndigheters publikationer.

Enligt 3 § 4 mom. är utgångspunkten i lagen att om utlämnande av personuppgifter i myndighetshandlingar i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla föreskrivs alltid särskilt. Det föreslagna 22 § 1 mom. är avsett att möjliggöra också publicering av personuppgifter i det allmänna datanätet som en del av de uppgifter som avses i momentet, om det är motiverat för att främja öppenheten i myndigheternas verksamhet. För att främja öppenheten är det motiverat att till exempel offentliggöra myndighetens beslutspraxis. Syftet med bestämmelsen är dock inte att göra det möjligt att till exempel publicera myndighetens alla beslut i det allmänna datanätet, utan myndigheten ska bedöma vilka beslut som det i enlighet med detta moment är motiverat att offentliggöra med tanke på öppenheten.

Det är inte alltid möjligt att ur myndighetens avgörandepraxis avlägsna alla sådana uppgifter på basis av vilka det kan säkerställas att åtminstone vissa personer inte kan identifiera en part. Därför gör paragrafen det i princip möjligt att offentliggöra personuppgifter i det allmänna datanätet, dock med de begränsningar som anges i 2 mom.

I 2 mom. föreslås det en bestämmelse om att när uppgifter offentliggörs i ett det allmänna datanätet ska myndigheten sörja för att skyddet för privatlivet och personuppgifter tillgodoses. När sådana uppgifter som avses i momentet och som produceras av en myndighet görs tillgängliga för var och en i det allmänna datanätet ska skyddet för privatlivet och personuppgifter i första hand tillgodoses så, att direkta personuppgifter avlägsnas från personuppgifterna eller ersätts, det vill säga exempelvis uppgifter om en parts namn. Det är dock klart att personuppgifter om medlemmar i arbetsgrupper som tillsatts för att bereda lagstiftning, om de tjänstemän som annars ansvarar för avgörandet av ett ärende eller om dem som ska höras får offentliggöras i det allmänna datanätet, om det behövs för att främja öppenheten. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter med stöd av 1 mom. är en sådan i artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen avsedd rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

**23 §. Myndigheters kommunikation.** I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om myndigheternas kommunikation. I 1 mom. föreskrivs det om grunderna för kommunikationen. Bestämmelsen är ny. I förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999), som utfärdats med stöd av den gällande lagen, föreskrivs det dock i stor utsträckning om en motsvarande skyldighet i fråga om statsförvaltningsmyndigheternas kommunikation. Avsikten med bestämmelsen om syftet med myndigheternas kommunikation är att visa att kommunikation är en större helhet än information. Enligt bestämmelsen ska myndigheten i sin kommunikation iaktta öppenhet och producera och sprida information som gör det möjligt att bilda sig en så sanningsenlig bild som möjligt av myndigheternas verksamhet, att påverka ärenden av allmän betydelse som är under beredning samt att bevaka sina egna intressen och rättigheter. Kommunikationens uppgift är således först och främst att skapa förutsättningar för bildandet av en helhetsbild av myndigheternas verksamhet. Avsikten är inte att myndigheterna endast ska kommunicera positiva saker, utan att handlingar eller informationsmaterial som beskriver verksamheten ska finnas tillgängliga och att myndigheterna informerar om dem så att mottagarna utifrån informationen kan skapa en sanningsenlig helhetsbild av verksamheten.

Myndigheterna ska genom sin kommunikation även skapa möjligheter att påverka ärenden av allmän betydelse som är under beredning. Myndigheterna ska med stöd av denna lag vara skyldiga att informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av beslut. Det väsentliga är att information som gäller de sätt att delta i och påverka myndigheternas verksamhet som står till förfogande är lättillgänglig, till exempel tydligt strukturerad i det allmänna datanätet. I 41 § i förvaltningslagen föreskrivs det mer detaljerat om möjligheterna till inflytande. Bestämmelsen förpliktar myndigheterna att informera om att ett ärende är anhängigt och om möjligheterna till inflytande, om avgörandet i ärendet kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden. Underlåtenhet att iaktta 41 § i förvaltningslagen kan vara ett fel i förfarandet som kan åberopas i besvär och leda till att ett beslut upphävs. Bestämmelsen hänför sig till skyldigheten enligt 22 § 1 mom. att producera information. I den föreslagna 23 § betonas dock att skyldigheten att producera information rymmer ett bredare kommunikationsperspektiv på så sätt att möjligheterna till inflytande också ska förverkligas i praktiken. Bestämmelsen har ingen inverkan när det har föreskrivits särskilt om hörandeskyldigheter. Kommunikationens uppgift är också att skapa förutsättningar för medborgarna att bevaka sina egna intressen och rättigheter. För att rättigheterna ska kunna bevakas förutsätts det att man kan få relevant allmän rådgivning, såsom information om hur ett ärende inleds hos myndigheterna.

Enligt förslaget tas bestämmelsen i 20 § 3 mom. i den gällande lagen inte in i den nya paragrafen. I momentet föreskrivs det om myndighetens skyldighet att se till att de handlingar eller förteckningar över handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter vid behov finns att tillgå på bibliotek eller i allmänna datanät eller på något annat för allmänheten lättillgängligt sätt. I motiveringen till bestämmelsen konstateras det att momentet ålägger myndigheterna att beakta de tillgängliga informationskanalerna och ta ställning till deras lämplighet för distribution av ett visst slags information. I motiveringen har det bedömts att de allmänna datanätens betydelse för informationsförmedlingen torde öka. Bestämmelsen har förlorat sin betydelse, eftersom kanalerna för distribution har blivit mångsidigare och myndigheterna använder dem aktivt. Eftersom produktionen av handlingar har ökat och informationshanteringen utvecklats har skyldigheten att föra förteckning över handlingar likaså förlorat sin betydelse och kan medföra en oskälig börda för myndigheten. I 28 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen föreskrivs det dessutom om en skyldighet för en informationshanteringsenhet att för genomförandet av offentlighetsprincipen upprätthålla en beskrivning av de informationslager och ärenderegister som den förvaltar. Skyldigheterna enligt den gällande bestämmelsen beaktas delvis i skyldigheten enligt 21 § att lämna uppgifter om beredningen av ärenden och skyldigheten enligt 23 § 1 mom. att producera information.

I 2 mom. föreskrivs det att myndigheternas kommunikation ska vara saklig, tydlig och begriplig och i den ska beaktas olika klientgruppers behov. Bestämmelsen motsvarar i stor utsträckning kraven i lagen om välfärdsområden vad gäller det språk som ska användas i kommunikationen och delvis kraven i kommunallagen. Bestämmelsen definierar på vilket sätt kommunikationen ska bedrivas i muntlig och skriftlig kommunikation. Ett bra kommunikationsmaterial är tydligt och utgår från mottagarens behov. Texterna ska ha en konsekvent struktur och bestå av lättbegripliga helheter. I kommunikationen ska man också beakta dem som på grund av ålder, bristfälliga språkkunskaper eller andra särskilda svårigheter har svårt att förstå allmänspråk. Genom att i högre grad kommunicera på klarspråk förbättrar man begripligheten och olika människors lika tillgång till information.

Myndigheten ska bedöma vilka persongrupper som har sådana behov som särskilt ska beaktas i kommunikationen. Till sådana grupper kan höra bland annat personer som talar något annat språk än finska och svenska som modersmål, barn och unga, äldre, invandrare och personer med funktionsnedsättning, såsom personer med hörselskada. I fråga om tillgången till information

för till exempel personer med funktionsnedsättning betonas vikten av tillgänglig kommunikation. I momentet föreskrivs det uttryckligen att tillgängliga och åtkomliga metoder ska användas i kommunikationen. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska personer med funktionsnedsättning förse med information som är avsedd för allmänheten i tillgängligt format och teknologi anpassad för olika funktionshinder. I lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) föreskrivs det om ordnande av digitala tjänster för allmänheten och om digitala tjänsters tillgänglighet. Allmänna bestämmelser om de språk som ska användas i myndigheternas informationsverksamhet finns i språklagen och samiska språklagen.

Enligt 2 mom. är myndigheten dessutom skyldig att i sin kommunikation på nätet sörja för att sekretessbelagda uppgifter inte läggs ut på det allmänna datanätet och att skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter tillgodoses i kommunikationen. Man bör sträva till att sammanjämka kraven på god informationshantering och god databehandling samt myndigheternas kommunikationsskyldigheter så att myndigheternas skyldigheter avseende kommunikation och främjande av rätten till information förverkligas utan att skyddet för privatlivet och personuppgifter äventyras.

I 3 mom. föreskrivs det om ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt momentet utfärdas närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen genom förordning av statsrådet Förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet, som utfärdats med stöd av 36 § i den gällande lagen, innehåller bestämmelser om syftet med, planeringen av och ordnandet av statsförvaltningens kommunikation. Närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen får även i fortsättningen utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt förslaget föreskrivs det om syftet med kommunikationen i 1 mom. i denna paragraf.

**24 §. Upprättande av en ny handling på begäran.** I paragrafen föreskrivs det om upprättande av en ny handling efter myndighetens prövning med anledning av en begäran om information. Paragrafen motsvarar till sitt syfte 21 § i den gällande lagen, men den uppdateras och förtydligas så att den är förenlig med den allmänna lagstiftningen om skydd för personuppgifter och informationshantering. Samtidigt föreslås det att paragrafens rubrik ändras. Bestämmelserna i 1 och 2 mom. ger myndigheterna rätt att behandla personuppgifter för de ändamål som anges i momenten. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter är sådant utförande av en uppgift av allmänt intresse eller sådan utövning av offentlig makt som hör till den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning som avses i artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen.

I 1 mom. föreskrivs det om möjligheten för en myndighet att på begäran sammanställa en ny handling av uppgifter som ingår i en eller flera av myndighetens handlingar, om utlämnandet av handlingen inte strider mot vad som föreskrivs om sekretess och om skydd för personuppgifter.

Syftet med bestämmelsen är på samma sätt som i den gällande paragrafen att främja utnyttjandet av uppgifter som innehas av en myndighet i situationer där det med tanke på det intresse som skyddas inte finns några hinder för att lämna ut uppgifter.

Bestämmelsen gör det möjligt för myndigheten att efter prövning upprätta en ny handling med anledning av en begäran om information. Det kan finnas anledning att upprätta en ny handling när en begäran om information gäller till exempel handlingar som finns i flera av myndighetens informationssystem eller register och det krävs att uppgifterna sammanställs. Myndigheten är dock enligt offentlighetslagen i princip inte skyldig att upprätta en ny handling med anledning

av en begäran om information (HFD 2022:146 och HFD 2015:T3614). Däremot är begäranden om information som gäller till exempel flera befintliga handlingar eller som är komplicerade att verkställa inte sådana begäranden om information som verkställs efter prövning och som hör till området för den föreslagna bestämmelsen, utan de omfattas i princip av ovillkorlig rätt till information på samma sätt som enligt den gällande lagen. En begäran om information som omfattas av ovillkorlig rätt till information kan nekas, om verkställandet av begäran med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäligen åtgärder på det sätt som avses i 16 § 5 mom. Eftersom verkställandet av en begäran om information med stöd av denna paragraf är beroende av prövning, tillämpas inte bestämmelserna om tidsfrister enligt 18 § på förfarandet. I laglighetsövervakningspraxis har det dock ansetts att även om det är fråga om produktion av informationsmaterial som omfattas av myndighetens prövningsrätt och bestämmelserna om tidsfrister i denna lag inte är tillämpliga, förutsätter god förvaltning dock att begäranden om framställning av informationsmaterial besvaras, att eventuella oklarheter i fråga om en begäran om material utreds och att kompletteringar begärs samt att ärendet i sista hand behandlas utan obefogat dröjsmål (EOAK/3315/2023). Bestämmelser om avgifter för upprättande av en ny handling finns i 40 § 6 mom.

Från regleringen bör man avskilja så kallade potentiella handlingar som betraktas som myndighetshandlingar och i fråga om vilka rätten att få information bestäms i enlighet med 6 och 7 §. I potentiella handlingar är det närmast fråga om sådana tecken eller uppgifter i handlingarna som myndigheten inte nödvändigtvis själv sammanställer, men som omfattas av samma användningsändamål. Däremot är det fråga om upprättande av en ny handling när myndigheten upprättar en ny handling genom att sammanställa sådana uppgifter i en eller flera av sina handlingar som är avsedda för olika användningsändamål.

I det föreslagna 22 § 1 mom. föreskrivs det om myndighetens skyldighet att producera information. Enligt momentet ska myndigheterna producera tillräcklig information om sina tjänster, om fattade beslut och beslutens konsekvenser samt om enskilda människors och sammanslutningars tjänster, om ärenden som är under beredning och planer som gäller dem, om behandlingen av ärenden, fattade beslut och beslutens konsekvenser samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till myndighetens verksamhetsområde. I rättspraxis har det ansetts att när begäranden om information som är beroende av prövning har verkställts i flera års tid är det inte längre fråga om sådan produktion av informationsmaterial på begäran som omfattas av myndighetens prövningsrätt, utan att myndigheten i och med att verksamheten är etablerad kan bli skyldig att upprätta den begärda handlingen med stöd av bestämmelsen om skyldighet att producera information (HFD 2022:146).

Bestämmelsen innehåller på samma sätt som den gällande bestämmelsen en sådan begränsning att en ny handling kan upprättas, om utlämnande av handlingen till den som begär informationen inte strider mot bestämmelserna om sekretess och skydd för personuppgifter. Om den nya handling som ska upprättas till exempel är offentlig och den som begär informationen har rätt att behandla den med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter, får myndigheten upprätta och lämna ut den begärda handlingen. För att myndigheten ska kunna försäkra sig om att den som begär information har rätt att behandla de begärda uppgifterna, ska myndigheten som en del av prövningen av om begäran om information ska verkställas utreda för vilket ändamål den som begär informationen har för avsikt att använda de begärda uppgifterna. Bestämmelsen hindrar inte att en sekretessbelagd handling upprättas, om den som begär informationen trots sekretessbestämmelserna har rätt att få uppgifterna i handlingen.

Det föreslås att de mer detaljerade begränsningarna som gäller utlämnande av uppgifter i den gällande bestämmelsen slopas. Hit hör sökgrunder, mängden uppgifter, uppgifternas art och

användningsändamålet med uppgifterna. En ny handling får i princip inte upprättas, om inte den som begär information med stöd av sekretessbestämmelserna och bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att få och behandla handlingen, och därför kan ytterligare begränsningar inte längre anses vara behövliga. Enligt förslaget slopas även det villkor i den gällande bestämmelsen som anger att de uppgifter som sammanställs ska samlas in från olika informationssystem eller register. I bestämmelsen förutsätts det endast att de uppgifter som sammanställs ska samlas in ur handlingar som myndigheten innehar, oberoende av om handlingarna finns i samma register eller i ett annat register eller informationssystem. I bestämmelsen används inte längre begreppet datamaterial och det förutsätts inte heller att en ny myndighetshandling ska vara datamaterial.

I 2 mom. föreskrivs det att med tillstånd av de behöriga myndigheterna och under de förutsättningar som anges i 1 mom. kan en ny handling sammanställas också av uppgifter som ingår i olika myndigheters handlingar.

Vad som föreskrivs i momentet motsvarar syftet med den gällande bestämmelsen, som gör det möjligt att sammanställa uppgifter ur flera myndigheters handlingar. Med stöd av bestämmelsen kan myndigheterna avtala om upprättande av en ny handling som innehåller uppgifter ur flera än en myndighets handlingar. Det kan till exempel vara fråga om en handling som upprättas för statistiska ändamål eller forskningsändamål. På motsvarande sätt som vad som anges i 1 mom. kan en ny handling upprättas på begäran. I praktiken avses med detta en begäran om information som riktas till en myndighet och på basis av vilken olika myndigheter efter prövning tillsammans kan upprätta och lämna ut en ny handling. En begäran om information ska behandlas hos den myndighet till vilken begäran har riktats eller överförs. Den myndighet som behandlar begäran om information kan på eget initiativ kontakta de myndigheter ur vilkas handlingar myndigheten behöver uppgifter för att upprätta en ny handling. Den nya handlingen lämnas ut av den myndighet som har tagit emot uppdraget att behandla begäran om information. Dessutom förutsätts det på samma sätt som i 1 mom. att utlämnande av en handling inte får strida mot sekretessbestämmelserna och bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Enligt 3 mom. ska på en ny myndighetshandling som upprättats med stöd av 1 mom. tillämpas vad som i 7 § i denna lag föreskrivs om rätten att ta del av en myndighetshandling. Momentet är nytt och i det anges för tydlighetens skull att utlämnande av en handling inte längre är beroende av prövning, om myndigheten redan tidigare har upprättat en ny handling med stöd av 1 mom. För utlämnande av en redan tidigare upprättad handling får det i princip inte heller tas ut någon avgift i enlighet med 40 § 6 mom., eftersom handlingen när den är färdig omfattas av ovillkorlig rätt till information.

**25 §. Tillgängliggörande av vissa uppgifter för alla.** Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 8 § i den gällande lagen, men dess rubrik ändras så att den tydligare beaktar att rätten att få information gäller uppgifter i handlingar och inte handlingar. Det föreslås även att paragrafens ordalydelse förenhetligas med de övriga bestämmelserna i lagen så att det anges att de uppgifter som avses i paragrafen ska göras tillgängliga för alla i stället för allmänt offentliga. I paragrafen föreskrivs det om en skyldighet att göra information som påverkar kapital- och finansmarknaden tillgänglig för alla. Enligt paragrafen ska statistik som beskriver samhällsekonomin utveckling, finanspolitiska initiativ och åtgärdsplaner och andra motsvarande handlingar som innehåller uppgifter som uppenbart kan påverka kapital- och finansmarknaden göras tillgängliga för alla så snart som möjligt efter den tidpunkt som avses i 12 och 13 §.

Syftet med bestämmelsen är att trygga marknadens tillförlitlighet och lika möjligheter att få information om uppgifter som påverkar marknaden, vilket är en förutsättning för marknadens tillförlitlighet. Myndighetsinformationen är av betydelse för penning- och kapitalmarknadernas

funktion, och marknaden kan reagera på vissa uppgifter som framgår av myndighetshandlingar. Om någon får tillgång till sådana handlingar före andra aktörer på marknaden kränker det marknadens tillförlitlighet.

En allmän bestämmelse om offentliggörande av statistiska uppgifter finns i 11 § 4 mom. i statistiklagen, enligt vilket statistiken ska publiceras så snart som möjligt efter det att den har utarbetats. Den andra meningen i momentet innehåller en särskild bestämmelse om publicering av statistik som uppenbart kan påverka kapital- och finansmarknaden. På offentliggörande av sådana uppgifter tillämpas denna lag på det sätt som anges i bestämmelsen. Den bestämmelse som avses i denna paragraf är en specialbestämmelse i förhållande till vad som föreskrivs i statistiklagen. Var och en som innehar sådana uppgifter är med stöd av lagen skyldig att bedöma uppgifternas inverkan.

I 28 § 1 mom. 13 punkten i denna lag föreskrivs det även i fortsättningen om en sekretessgrund som gäller de uppgifter som avses i denna paragraf innan uppgifterna har gjorts tillgängliga för alla på det sätt som avses i paragrafen. Tjänstemän och personer som är anställda hos en myndighet är således skyldiga att hemlighålla information som påverkar marknaden innan informationen görs tillgänglig för alla. Att information görs tillgänglig för alla innebär att informationen ska ges samtidigt till exempel vid en presskonferens eller i form av ett meddelande som publiceras på myndighetens webbplats.

## **6 kap.** Skyldighet att iaktta sekretess

I 6 kap. i lagförslaget ingår bestämmelser om grunderna för sekretess, tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande och om förhållandet mellan dem, om sekretessbelagda uppgifter, om tillämpningen av sekretessbestämmelserna, om genomförandet av sekretess samt om anteckning om sekretess. Bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna i den gällande lagen. Bestämmelser om säkerhetsklassificering av en handling och om anteckning om säkerhetsklass finns i informationshanteringslagen.

**26 §.** *Sekretess för uppgifter i myndighetshandlingar.* I paragrafen föreslås grundläggande bestämmelser om grunderna för sekretess för uppgifter i en myndighetshandling och om innehållet i sekretessen. Paragrafen motsvarar i sak i huvudsak 22 § i den gällande lagen, men den förtydligas till vissa delar och ordalydelsen ändras så att den motsvarar de ändringar som föreslås i övriga bestämmelser. Sekretessen för en uppgift i en handling innefattar ett förbud mot att sekretessbelagda uppgifter visas för eller lämnas ut till utomstående.

I den gällande lagen har sekretessen gällt en myndighetshandling, trots att sekretessgrunderna i regel gäller olika slags uppgifter. Av 10 § i den gällande lagen följer dessutom en skyldighet att iaktta så kallad partiell offentlighet, varvid en handling kan innehålla både offentliga och sekretessbelagda delar. Det föreslås att handlingssekretessen i fortsättningen uttryckligen ska gälla sekretessbelagda uppgifter i en myndighetshandling. Därför föreslås det också att paragrafens rubrik ändras.

Enligt 1 mom. ska en uppgift i en myndighetshandling sekretessbeläggas om det i den föreslagna lagen eller någon annan lag föreskrivs att den ska sekretessbeläggas. Sekretessen för uppgifter kan således på motsvarande sätt som för närvarande grunda sig endast på en uttrycklig bestämmelse i lag. Avsikten är att sekretessbestämmelserna även i fortsättningen ska koncentreras till denna lag, men i vissa situationer kan det fortfarande finnas bestämmelser om sekretess också i speciallagar. Sekretessbelagda uppgifter kan också vara säkerhetsklassificerade i enlighet med 18 § i informationshanteringslagen.

Enligt 1 mom. i den gällande lagen ska en myndighetshandling sekretessbeläggas också om en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att den ska vara sekretessbelagd. Härmed avses inte en tolkning av sekretessbestämmelsen, det vill säga att en myndighet med stöd av en sekretessbestämmelse i lag konstaterar att en handling ska sekretessbeläggas. I praktiken har endast de allmänna domstolarna och arbetsdomstolen behörighet att meddela ett sekretessförordnande. Med stöd av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar kan de förordna att en rättegångshandling ska sekretessbeläggas till behövliga delar. Därför föreslås det att bestämmelsens ordalydelse preciseras och förtydligas så att det inte hänvisas till sekretessförordnanden utan mera exakt till en rättegångshandling eller en uppgift i den som en domstol med stöd av lag har bestämt att ska vara sekretessbelagd.

Uppgifterna ska på motsvarande sätt som i nuläget vara sekretessbelagda också om tystnadsplikt föreskrivs för dem i lag. Det faktum att sekretessen för en uppgift i en handling delvis också fastställs genom bestämmelserna om tystnadsplikt beror på att sekretessfrågan i praktiken inte har reglerats koncentrerat till en enda lag. Det går inte heller alltid att i praktiken skilja på bestämmelserna om handlingssekretess och bestämmelserna om tystnadsplikt.

När det gäller myndigheter finns det särskilda bestämmelser om tystnadsplikt till exempel i 12 kap. 11 a § i fängelselagen (767/2005). Enligt den paragrafen får en tjänsteman inte röja sådant som genom innehållet i ett meddelande från eller till en fånge kommit till tjänstemannens kännedom, och inte heller identifieringsuppgifter om ett sådant meddelande. I en speciallag har tystnadsplikten kunnat utsträckas också till att gälla andra än myndighetsanställda. Till exempel i 63 § i postlagen (415/2011) föreskrivs det om tystnadsplikt för anställda hos ett postföretag. Bestämmelser om tystnadsplikt finns i 35 § i dataskyddslagen, och i enlighet med dataskyddslagens tillämpningsområde gäller tystnadsplikten såväl enskildas som myndigheters behandling av personuppgifter. Enligt 35 § i dataskyddslagen får den som vid utförandet av åtgärder som har samband med behandlingen av personuppgifter har fått kännedom om något som gäller en annan persons egenskaper, personliga förhållanden, ekonomiska ställning eller någon annans företagshemligheter inte obehörigen för utomstående röja uppgifterna eller använda uppgifterna för sin egen eller någon annans vinning eller för att skada någon annan. Eftersom det i 27 § 1 mom. anges att den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag inte får röja en omständighet som denne fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag, kan regleringen tolkas så att en betydande mängd personuppgifter som innehas av en myndighet är sekretessbelagd på grund av tystnadsplikten. I 35 § i dataskyddslagen hänvisas det dock till obehörigt röjande av uppgifter. Utlämnande av offentliga uppgifter är inte obehörigt röjande av uppgifter. Till den del de uppgifter som nämns i 35 § i dataskyddslagen är sekretessbelagda med stöd av denna lag, är personuppgifterna naturligtvis förenade med tystnadsplikt med stöd av denna lag. Nämnda 35 § begränsar inte heller sådan behandling av personuppgifter uteslutande för personliga syften som utförs utanför tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

I 2 mom. anges det vad sekretessen innefattar. Sekretessbelagda uppgifter får inte visas för eller lämnas ut till utomstående. Det föreslås att bestämmelsen förenklas jämfört med nuläget. Om det föreskrivs att en uppgift är sekretessbelagd, får den normalt inte visas eller lämnas ut i någon form eller med något hjälpmedel, och därför föreslås det att hänvisningarna i den gällande lagen till kopia, utskrift och teknisk anslutning stryks i bestämmelsen. Förbudet mot att lämna ut sekretessbelagda uppgifter ska också innefatta ett förbud mot att ge åtkomst till uppgifter med hjälp av olika anslutningar eller åtkomsträttigheter.

Utomstående definieras inte närmare i denna lag. Innehållet i uppgifterna i en handling eller ärendets natur kan inverka på hur ställningen som utomstående bestäms. Den som har till uppgift att behandla ett ärende vid en myndighet kan inte anses vara utomstående. Med tanke på skyldigheterna att iaktta sekretess kan som utomstående alltså i princip betraktas alla andra än den myndighet vars handling skyldigheten att iaktta sekretess gäller och de personer som behandlar ärendet hos denna myndighet. Utomstående är såväl andra myndigheter som privata aktörer utanför myndigheten. Också inom en myndighet kan en enhet, en avdelning eller en tjänsteman ha en ställning som utomstående med avseende på sekretessen. Med tanke på uppkomsten av en ställning som utomstående är det väsentligt att bedöma i vilken utsträckning enheterna och tjänstemännen har olikartade och differentierade uppdrag och huruvida en uppgift hänför sig till behandlingen av ett ärende som en person ska sköta eller till behandlingen av ett ärende av samma typ. Det kan till exempel vara nödvändigt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter mellan tjänstemän som behandlar samma typ av ersättningsärenden hos en myndighet, till exempel för att upprätthålla en enhetlig avgörandep Praxis. Också i speciallagar har det varit möjligt att uttryckligen föreskriva om hur utomstående definieras, såsom i 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992).

**27 §. Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande.** I paragrafen föreslås bestämmelser om grunderna för tystnadsplikt, om vem som har tystnadsplikt och om förbud mot utnyttjande. Paragrafen motsvarar 23 § i den gällande lagen, men i dess ordalydelse görs vissa förtydliganden av teknisk natur.

Paragrafens *1 mom.* innehåller en grundläggande bestämmelse som gäller tystnadsplikt och som motsvarar 23 § 1 mom. i den gällande lagen. Tystnadsplikten innebär ett förbud mot att röja en sekretessbelagd uppgift i en handling. Det kan förutom muntligt yppande också vara fråga om ett mera passivt röjande för utomstående, till exempel genom att en handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter lämnas liggande och blir tillgänglig för utomstående. Tystnadsplikten ska på motsvarande sätt som för närvarande vara mer omfattande än sekretessen för uppgifter i handlingar, eftersom tystnadsplikten till skillnad från sekretess enligt 26 § också gäller uppgifter som inte lagrats. Information som omfattas av tystnadsplikt kan härröra från handlingar eller ha fått till exempel muntligt.

Självständiga bestämmelser om tystnadsplikt finns fortfarande också i vissa speciallagar, såsom i 7 kap. i polislagen eller till exempel i de lagar som nämns i motiveringen till 26 §. Tystnadsplikten ska även i fortsättningen kunna grunda sig på en särskild bestämmelse om tystnadsplikt i någon annan lag. I sådana fall kan det detaljerade innehållet i och omfattningen av tystnadsplikten också bestämmas enligt de särskilda bestämmelserna om tystnadsplikt någon annanstans i lag.

En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. Tystnadsplikten fortsätter alltså även efter det att anställningsförhållandet eller förtroendeuppdraget har avslutats, uppdraget har utförts eller verksamheten hos en myndighet har upphört. På upphörande av tystnadsplikt tillämpas bestämmelserna om upphörande av sekretess i 38 §. Tystnadsplikten upphör alltså i tillämpliga delar på samma villkor som sekretessen för en uppgift i en handling. Regleringen motsvarar till dessa delar den gällande lagen, men ordalydelsen i momentet ändras dock så att det beaktas att rätten att få uppgifter inte gäller en handling utan en uppgift i en myndighetshandling.

Enligt 1 mom. har den som är anställd hos en myndighet i tjänste- eller arbetsförhållande eller den som innehar ett förtroendeuppdrag tystnadsplikt. Tystnadsplikt har enligt *2 mom.* även prak-

tikanter och andra som de facto är verksamma hos en myndighet samt de som utför ett myndighetsuppdrag eller som är anställda hos den som utför ett myndighetsuppdrag. Med stöd av bestämmelsen har till exempel en verkställande direktör som är verksam hos en myndighet och sådana som fullgör civiltjänst hos en myndighet tystnadsplikt. Också sådana som frivilligt är verksamma hos en myndighet omfattas av tystnadsplikten.

Tystnadsplikt har också den som med stöd av lag eller ett tillstånd som utfärdats med stöd av lag har fått sekretessbelagda uppgifter, om inte något annat följer av lagen eller tillståndet. Med erhållande av uppgifter ”med stöd av lag” avses specialbestämmelser om utlämnande av uppgifter, såsom en parts rätt att få uppgifter enligt 10 §, bestämmelserna om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i 7 kap. samt sådana bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som finns någon annanstans. Med uttrycket ”tillstånd som utfärdats med stöd av lag” hänvisas till det som föreskrivs om saken i 32 och 36 § eller i speciallagar.

I momentet föreskrivs på motsvarande sätt som i nuläget också om tystnadsplikt för en part och partens ombud och biträde. Yppandeförbudet föreslås också i fortsättningen gälla sekretessbelagda uppgifter som en part har erhållit på grund av sin ställning som part, men som gäller andra än parten själv. Ett ombuds och biträdes skyldighet att hemlighålla uppgifter som gäller en part som är deras huvudman bestäms enligt annan lagstiftning. Tystnadsplikten för intressebevakare som inte är myndigheter bestäms enligt 92 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999). Bestämmelser om advokaters skyldighet att hemlighålla uppgifter om klienter finns i 5 c § i lagen om advokater (496/1958), och bestämmelser om tystnadsplikten för rättegångsbiträden med tillstånd finns i 8 § i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011).

Tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande enligt 3 mom. ska på motsvarande sätt som i nuläget också gälla personer som inte är tjänstemän, personer som annars står utanför förvaltningen eller personer som utför ett myndighetsuppdrag, när de inom ramen för den prövningsrätt som sekretessbestämmelserna medger, det vill säga de så kallade klausulerna om skaderevisit, och med hänsyn till ett sådant vägande allmänt intresse som avses i 29 § 2 mom., får ta del av uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda för allmänheten. Syftet med bestämmelserna är också i fortsättningen att säkerställa att tystnadsplikten omfattar alla de aktörer som kan få sekretessbelagda uppgifter.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om förbud mot utnyttjande. Enligt det får den som har tystnadsplikt enligt 1 och 2 mom. inte utnyttja sekretessbelagda uppgifter. Till sådana uppgifter hör förutom sekretessbelagda uppgifter i en handling också uppgifter som inte lagrats och för vilka tystnadsplikt föreskrivs i lag. Förbudet mot utnyttjande gäller alla dem som enligt lagen ska iaktta sekretess, och förbudet gäller också efter att anställningsförhållandet eller förtroendeuppdraget har avslutats. Förbudet gäller också användning av sådana uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av någon annan lag. Användning av sekretessbelagda uppgifter till sin egen eller någon annans nytta är straffbart enligt 38 kap. 1 § och 40 kap. 5 § i strafflagen.

När det gäller parter föreslås det i momentet dessutom ett undantag från förbudet mot utnyttjande. En part eller partens ombud eller biträde får använda en uppgift om en annan person än parten själv när det är fråga om ett ärende som gäller den rätt, det intresse eller den skyldighet som partens rätt att få information har grundat sig på. Bestämmelsen innebär att uppgifterna får användas inte bara när samma ärende behandlas i olika besvärsinstanser, utan även i ett ärende som anhängiggörs hos en annan myndighet, om det i det sistnämnda fallet är fråga om ett ärende som gäller samma rätt, skyldighet eller intresse. Således kan till exempel den som ansöker om utsökning använda uppgifter som denne fått i egenskap av part i ett utsökningsärende i ett ärende som gäller återvinning eller konkurs, om det är fråga om indrivning av samma fordran.

**28 §. Sekretessbelagda uppgifter.** Enligt beslutet om tillsättande av den arbetsgrupp som berett betänkandet faller en systematisk översyn av innehållet i sekretessbestämmelserna och de klausuler om skaderekvisit som hänför sig till dem utanför arbetsgruppens uppdrag. En eventuell revidering av dem genomförs senare. I detta betänkande föreslås således inga innehållsmässiga ändringar i sekretessgrunderna i 24 § 1 mom. i den gällande lagen. Det föreslås dock att paragrafens rubrik och punkterna i 1 mom. ändras så att de överensstämmer med de övriga föreslagna bestämmelserna så att det i momentet inte hänvisas till handlingar utan i regel till sekretessbelagda uppgifter, om inte sekretessen i den gällande lagen uttryckligen gäller en viss handling eller till exempel en utredning. I förteckningen i momentet föreslås inga innehållsmässiga ändringar och punkterna motsvarar till sin ordalydelse i huvudsak den gällande lagen. Även punkternas ordningsföljd förblir oförändrad, även om numreringen ändras i fråga om de punkter som lagts till senare. Bestämmelserna motiveras inte på nytt i detta betänkande, utan i motiveringen till punkterna nedan hänvisas det till de regeringspropositioner och vid behov de utskottsbetänkanden där punkterna i fråga och eventuella ändringar av dem är motiverade. Hänvisningsbestämmelsen i 24 § 2 mom. i den gällande lagen slopas dock, eftersom bestämmelserna i 17 § i den gällande lagen delvis flyttas till 1 och 29 § i den nya lagen.

Sekretessbelagda är enligt *1 punkten* uppgifter i handlingar som innehas av det utskott inom statsrådet som behandlar utrikespolitiska frågor, om inte utskottet beslutar något annat, samt uppgifter som gäller politiska lägesbedömningar som utarbetats av det ministerium som sköter utrikesärenden eller av finska beskickningar, uppgifter som gäller underhandlingar om de politiska eller ekonomiska relationerna med en annan stat och uppgifter i chiffermeddelanden som hör till området för utrikesförvaltningen, om inte det ministerium som är behörigt beslutar något annat. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 1 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 88).

Sekretessbelagda är enligt *2 punkten* andra än i 1 punkten avsedda uppgifter som gäller Finlands förhållanden till andra stater eller internationella organisationer, uppgifter som gäller ärenden som behandlas i ett internationellt rättskipnings- eller undersökningsorgan eller något annat internationellt organ och uppgifter som gäller förhållandet mellan finska staten, finska medborgare, personer som vistas i Finland eller sammanslutningar som är verksamma i Finland och myndigheter, personer eller sammanslutningar i en annan stat, om utlämnandet av uppgifterna skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 88–89).

Sekretessbelagda är enligt *3 punkten* anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, uppgifter i handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet avskrivits, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 3 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 89, FvUB 31/1998 rd, s. 14, RP 286/2010 rd, s. 61).

Sekretessbelagda är enligt *4 punkten* uppgifter i register som förs av polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet för förebyggande eller utredning av brott och i utredningar som gäller förebyggande av brott, liksom även fotografier och andra signalement som erhållits eller tagits av en person för behandlingen av ett förvaltningsärende som gäller konstaterande eller

bekräftande av identitet eller reserätt samt särskilda identifikationsuppgifter som gets för en person eller ett identitetskort eller ett resedokument. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 4 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 90).

Sekretessbelagda är enligt 5 punkten uppgifter om polisens, Gränsbevakningsväsendets, Tullens, fångvårdsmyndigheternas och Migrationsverkets taktiska och tekniska metoder och planer, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra förebyggande och utredning av brott, upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller ordningen vid en straffanstalt, eller tillförlitligheten hos Migrationsverkets utredning om en utlänning. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 5 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91, FvUB 31/1998 rd, s. 14, RP 18/2019 rd, s. 125).

Sekretessbelagda är enligt 6 punkten uppgifter i handlingar som avser en klagan, innan ärendet har avgjorts, om utlämnandet av uppgifter skulle försvåra ärendets utredning eller utan vägande skäl vara ägnat att orsaka den som har del i saken skada eller lidande. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 6 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91, FvUB 31/1998 rd, s. 14)

Sekretessbelagda är enligt 7 punkten uppgifter som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, konstruktioner samt data- och kommunikationssystem och genomförandet av arrangemangen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 7 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91, FvUB 31/1998 rd, s. 14)

Sekretessbelagda är enligt 8 punkten uppgifter som gäller beredskap för olyckor eller undantagsförhållanden, befolkningsskydd eller utredning enligt lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011), om utlämnandet av uppgifter skulle skada eller äventyra säkerheten eller förbättrande av den, befolkningsskyddet eller beredskapen inför undantagsförhållanden, äventyra säkerhetsutredning eller syftet med en säkerhetsutredning eller möjligheterna att få information för en utredning eller om ett utlämnande skulle kränka rättigheterna för offer i olyckor, tillbud eller exceptionella händelser, minnet av offer eller närstående till offer. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 8 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91, FvUB 31/1998 rd, s. 14, RP 204/2010 rd, s. 61–62).

Sekretessbelagda är enligt 9 punkten uppgifter i skyddspolisens och andra myndigheters handlingar som gäller upprätthållande av statens säkerhet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar statens säkerhet. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 9 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91).

Sekretessbelagda är enligt 10 punkten uppgifter som gäller militär underrättelseverksamhet, försvarsmaktens utrustning, sammansättning, placering eller användning, det övriga militära försvaret eller uppfinningar, konstruktioner, anordningar eller system som tjänar försvaret eller som gäller objekt som annars är av betydelse för försvaret eller som gäller försvarsberedskapen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte skadar eller äventyrar försvarets intressen. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 10 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 91–92).

Sekretessbelagda är enligt 11 punkten uppgifter om penning- och valutapolitiska beslut eller åtgärder eller beredning av dessa eller uppgifter om beredning av finans- och inkomstpolitiken eller utredning av behovet av finans-, inkomst-, penning- eller valutapolitiska beslut eller åtgärder, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot statens intressen i egenskap av förhandlingspart eller äventyra syftet med besluten eller åtgärderna eller i övrigt avsevärt försvåra skötseln

av finans-, inkomst-, penning- eller valutapolitiken. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 11 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 92, FvUB 31/1998 rd, s. 14–15)

Sekretessbelagda är enligt *12 punkten* utredningar som gjorts för att de myndigheter som övervakar finansmarknaden och försäkringsverksamheten samt svarar för finansmarknadens och försäkringsväsendets funktionsduglighet ska kunna utföra sina uppgifter enligt lag och som innehåller uppgifter om marknadens funktionsduglighet eller om finansinstitut, försäkrings- och pensionsanstalter eller deras kunder, om utlämnandet av uppgifter skulle orsaka skada eller olägenhet för finans- eller försäkringssystemets tillförlitlighet och funktionsduglighet. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 12 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 92–93, FvUB 31/1998 rd, s. 16) Till de myndigheter som övervakar finansmarknaden och försäkringsverksamheten samt svarar för finansmarknadens och försäkringsväsendets funktionsduglighet hör bland annat finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Bank, Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet.

Sekretessbelagda är enligt *13 punkten* uppgifter i statistik som beskriver samhällsekonomin utveckling, i ekonomisk-politiska initiativ och i åtgärdsplaner samt uppgifter i andra motsvarande handlingar som uppenbarligen kan påverka kapital- och finansmarknaden, innan uppgifterna har gjorts allmänt tillgängliga på det sätt som avses i 25 §. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 13 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 93, FvUB 31/1998 rd, s. 16)

Sekretessbelagda är enligt *14 punkten* uppgifter om utrotningshotade djur- eller växtarter eller skydd av värdefulla naturområden, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra skyddet av djur- eller växtarten eller naturområdet i fråga. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 14 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 93).

Sekretessbelagda är enligt *15 punkten* uppgifter om kampanjkonton samt andra motsvarande redogörelser för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjer som har lämnats till statens revisionsverk med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009), likaså uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att orsaka den som har del i saken skada. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 15 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 93, FvUB 31/1998 rd, s. 16, RP 13/2009 rd, s. 28–29).

Sekretessbelagda är enligt *16 punkten* uppgifter som lämnats till statistikmyndigheter för statistikframställning samt uppgifter som frivilligt lämnats till en myndighet för forskning eller statistikföring. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 16 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 93, RP 157/2003 rd, s. 35)

Sekretessbelagda är enligt *17 punkten* uppgifter om statens, välfärdsområdets, kommuners eller något annat offentligt samfunds eller i 5 § 1 mom. avsedda aktörers företagshemligheter, samt uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med affärsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter skulle medföra ekonomisk skada för aktören eller ge ett annat offentligt samfund eller en enskild som bedriver liknande eller annars konkurrerande verksamhet en konkurrensfördel eller försämra det offentliga samfundets eller i 5 § 1 mom. avsedda aktörers möjligheter till förmånlig upphandling eller arrangemang som avser placering, finansiering eller låneskötsel. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 17 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 93–94, FvUB 31/1998 rd, s. 16, RP 49/2018 rd, s. 121, RP 241/2020 rd, s. 1322).

Sekretessbelagda är enligt *18 punkten* uppgifter i sådana handlingar som staten, välfärdsområden, kommuner eller något annat offentligt samfund har upprättat eller mottagit i egenskap av arbetsmarknadsparter eller part i en arbetskonflikt, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle strida mot det offentliga samfundets intressen som arbetsgivare, samt uppgifter i handlingar som representanter för staten har upprättat eller mottagit inför förhandlingarna om lantbruksstöd, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot statens intressen som förhandlingspart. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 18 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 94, FvUB 31/1998 rd, s. 16, RP 241/2020 rd, s. 1322).

Sekretessbelagda är enligt *19 punkten* uppgifter i handlingar som har upprättats eller skaffats av en myndighet i egenskap av delaktig i rättegång för en rättegång, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot det offentliga samfundets eller en i 5 § 1 mom. avsedd aktörs intresse vid rättegången eller intresset vid rättegången för den som är verksam hos en sådan aktör. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 19 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 94–95).

Sekretessbelagda är enligt *20 punkten* uppgifter om en privat företagshemlighet samt uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 20 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 95, FvUB 31/1998 rd, s. 16, RP 49/2018 rd, s. 121).

Sekretessbelagda är enligt *21 punkten* uppgifter som gäller planering av eller basmaterial för lärdomsprov eller vetenskaplig forskning eller uppgifter som gäller teknologiskt eller något annat utvecklingsarbete eller bedömning av sådant arbete, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte orsakar lärdomsprovet, forskningen eller utvecklingsarbetet eller ett utnyttjande av dessa eller en saklig bedömning av dessa olägenheter eller medför olägenhet för forskaren eller uppdragsgivaren för forskningen eller utvecklingsarbetet. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 21 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 95–96, FvUB 31/1998 rd, s. 17)

Sekretessbelagda är enligt *22 punkten* uppgifter om inträdesprov eller andra prov eller test, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra provens eller testens syfte eller en användning av testen i framtiden. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 22 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 96).

Sekretessbelagda är enligt *23 punkten* uppgifter om en persons årsinkomster eller totala förmögenhet eller inkomster och förmögenhet som ligger till grund för stöd eller förmåner eller som annars beskriver personens ekonomiska ställning, uppgifter i utredningsmyndigheternas handlingar vilka som införda i utredningsregistret skulle vara sekretessbelagda enligt utredningsbalken samt uppgifter om fysiska personer som utredningsgäldenärer och utredningsutredningar. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 23 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 96–97, FvUB 31/1998 rd, s. 17, RP 216/2001 rd, s. 219, LaUB 34/2002 rd, s. 18, RP 83/2006 rd, s. 100).

Sekretessbelagda är enligt *24 punkten* uppgifter i handlingar som gäller behovet av internationellt skydd, förutsättningarna för utlänningars inresa och uppehållsrätt i landet eller grunden för dem eller förvärv eller förlust av finskt medborgarskap eller bestämmande av medborgarskapsstatus, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar säkerheten för parten

eller partens närstående. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 24 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 97, RP 18/2019 rd, s. 109, FvUB 10/2020 rd, s. 20).

Sekretessbelagda är enligt 25 punkten uppgifter om en klient hos socialvården eller en enskild kund hos arbetsförvaltningen samt om de förmåner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice eller den service för arbetsförvaltningens enskilda kunder personen erhållit eller uppgifter om en persons hälsotillstånd eller funktionsnedsättning, den hälsovård eller rehabilitering som en person har erhållit eller uppgifter om någons sexuella beteende eller inriktning. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 25 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 97, RP 87/2002 rd, s. 9, AjUB 7/2002 rd, s. 6).

Sekretessbelagda är enligt 26 punkten uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål samt sådana uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 97–98, FvUB 31/1998 rd, s. 18)

Sekretessbelagda är enligt 27 punkten uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt uppgifter i ett utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 27 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 98–99, RP 12/2006 rd, s. 48, LaUB 25/2006 rd, s. 5–6, RP 17/2010 rd, s. 53, LaUB 30/2010 rd, s. 16, RP 215/2014 rd, s. 93, LaUB 18/2014 rd, s. 7, RP 268/2016 rd, s. 46, RP 120/2018 rd, s. 42).

Sekretessbelagda är enligt 28 punkten en förvaltningsmyndighets handlingar och register med uppgifter om en dömd, en häktad eller en person som annars berövats sin frihet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar personens framtida utkomst, anpassning i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften; sekretessbelagda är också uppgifter som förts in i straffregistret, bötesregistret, justitieförvaltningens nationella informationsresurs och registret över djurhållningsförbud samt uppgifter som förts in i registret över vittnesskyddsprogram och andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram liksom också uppgifter som Institutet för kriminologi och rättspolitik samlat in för forskning och uppföljningsändamål. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 28 punkten i den gällande lagen. (RP 30/1998 rd, s. 99, FvUB 31/1998 rd, s. 18, RP 102/2009 rd, s. 35, RP 97/2010 rd, s. 38, RP 184/2012 rd, s. 7–8, RP 121/2014 rd, s. 11, RP 65/2014 rd, s. 47, RP 110/2020 rd, s. 28).

Sekretessbelagda är enligt 29 punkten uppgifter om psykologiska tester eller lämplighetsprov som gäller en person eller resultatet av dem eller bedömning för placering av en värnpliktig, val av en anställd eller fastställande av avlöningsgrund. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 29 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 99).

Sekretessbelagda är enligt 30 punkten uppgifter som gäller elevvård eller befriande av en elev från undervisning, elevers och examinanders provprestationer samt uppgifter i sådana av en läroanstalt utfärdade betyg och andra handlingar om verbala bedömningar av en elevs personliga egenskaper liksom även uppgifter av vilka det framgår hur de som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren har fördelat sina uppgifter mellan olika skolor,

tills ett år har förflutit från examensomgången. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 30 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 99).

Sekretessbelagda är enligt *31 punkten* uppgifter som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer eller uppgifter om läget för en mobiltelefon samt uppgifter om en persons hemkommun och bostad där eller tillfälliga bostad samt om telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen har begärt att uppgifterna ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att personens egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 31 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 99, FvUB 31/1998 rd, s. 18, RP 71/2001 rd, s. 69–70).

Sekretessbelagda är enligt *32 punkten* uppgifter i en ansökan om ett beslut om anonym bevisning och i de handlingar som hänför sig till beredningen av ansökan och uppgifter i handlingar som hänför sig till ett ärende som gäller rövande av ett anonymt vittnes identitet samt uppgifter i rättegångshandlingar som gäller dessa ärenden, om inte något annat följer av 5 kap. 11 d § i lagen om rättegång i brottmål. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 31 a punkten i den gällande lagen (RP 46/2014 rd, s. 158–159).

Sekretessbelagda är enligt *33 punkten* uppgifter om en i 4 kap. 19 § i förundersökningslagen avsedd begäran från målsäganden om att få en anmälan om att en fånge eller en häktad har frigivits eller avlägsnat sig från fängelset eller någon annan förvaringslokal eller uppgifter om nämnda anmälningar samt, utöver vad som i 31 punkten föreskrivs om kontaktinformation som ska hållas hemlig, målsägandens kontaktinformation i anslutning till nämnda begäran i Brottsförundersökningsmyndighetens handlingar. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 31 b punkten i den gällande lagen (RP 66/2015 rd, s. 57).

Sekretessbelagda är enligt *34 punkten* uppgifter som gäller en utlännings vistelse i Finland, om det finns grundad anledning att misstänka att utlämnandet av uppgifterna äventyrar säkerheten för parten eller partens närstående. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 31 c punkten i den gällande lagen (RP 18/2019 rd, s. 111–112).

Sekretessbelagda är enligt *35 punkten* uppgifter om en persons politiska övertygelse, uppgifter om åsikter som en person har uttalat privat eller uppgifter om en persons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val är offentliga. Punkten motsvarar till sitt innehåll 24 § 1 mom. 32 punkten i den gällande lagen (RP 30/1998 rd, s. 100, FvUB 31/1998 rd, s. 18)

I 24 § 2 mom. i den gällande lagen föreskrivs det att vid tillämpningen av 1 mom. och andra bestämmelser i lag om handlingssekretess ska 17 § beaktas. Det föreslås att det i paragrafen inte tas in någon hänvisningsbestämmelse till 17 § på motsvarande sätt som i 24 § 2 mom. i den gällande lagen, eftersom den föreslagna lagen inte längre innehåller någon motsvarande paragraf med samma innehåll. I 17 § i den gällande lagen föreskrivs det om beaktande av rätten till information vid beslutsfattande. Innehållet i paragrafen i fråga delas upp på flera paragrafer. Den bestämmelse enligt 1 mom. som styr tolkningen kommer att ingå i 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen. Bestämmelserna i 17 § 2 och 3 mom. i den gällande lagen kommer i sin tur att ingå i 29 §.

**29 §. Tillämpning av sekretessbestämmelserna.** Syftet med bestämmelsen är att styra tolkningen av sekretessbestämmelserna. Paragrafens 1 mom. motsvarar 17 § 2 mom. i den gällande lagen.

I bestämmelsen tas det fasta på att sekretessbestämmelserna är olika formulerade och det betonas att sekretessens omfattning har uttryckts på olika sätt i 28 §. I lagens 1 § föreslås det att en myndighet inte utan laglig grund får begränsa möjligheterna att få information om myndighetens handlingar och verksamhet, och inte mer än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas, med beaktande av lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat. Vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna ska det dessutom beaktas om sekretessen för en handling är oberoende av de konsekvenser utlämnandet av handlingen har (sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvisit) eller om offentligheten är beroende av de negativa konsekvenserna av att handlingen lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtion) eller förutsätter offentlighet att det uppenbarligen inte leder till negativa konsekvenser om uppgiften lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtion). Klausulerna om skaderekvisit finns till för att säkerställa att sekretessen inte utsträcks längre än vad situationen med tanke på det intresse som ska skyddas nödvändigtvis kräver i varje enskilt fall. Om de negativa konsekvenser som anges i klausulen om skaderekvisit inte realiserar när information lämnas ut till allmänheten, är informationen offentlig.

Dessutom bör det noteras att sekretesskravet enligt klausulen om skaderekvisit inte är detsamma i alla situationer, utan bedömningen beror på till vem och i vilken situation informationen lämnas ut. Detta gör det i vissa situationer möjligt att lämna ut uppgifter inom ramen för en klausul om skaderekvisit i en sekretessbestämmelse också när uppgifterna med stöd av klausulen om skaderekvisit är sekretessbelagda för allmänheten. Om en uppgift som är sekretessbelagd för allmänheten lämnas ut inom ramen för en klausul om skaderekvisit, bevarar den dock sin karaktär av sekretessbelagd uppgift, och mottagaren omfattas bland annat av tystnadsplikten enligt 27 §. När det gäller myndigheternas lagenliga behov av att få sekretessbelagda uppgifter ska det dock alltid föreskrivas särskilt också om de uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av en klausul om skaderekvisit.

Utöver att uppgifter som är sekretessbelagda för allmänheten kan lämnas ut till en annan myndighet inom ramen för en klausul om skaderekvisit, gör lagen det också möjligt att under vissa förutsättningar inom ramen för en offentlighets- eller sekretesspresumtion lämna ut uppgifter till andra än myndigheter och personer verksamma hos dem. I 2 mom. anges det på motsvarande sätt som i 17 § 3 mom. i den gällande lagen vad en myndighet ska beakta vid prövningen av om uppgifter kan lämnas ut utanför förvaltningen inom ramen för en klausul om skaderekvisit. Det föreslås att bestämmelsens ordalydelse förtydligas.

Enligt bestämmelsen får inom de ramar som anges i en bestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion uppgifter som allmänheten inte ska ha tillgång till lämnas ut till andra på förhand bestämda mottagare än myndigheter och aktörer som är verksamma hos dem endast, om det finns vägande allmänna skäl att lämna ut uppgifterna. Både i det politiska livet och inom förvaltningen kan det uppstå situationer där det med hänsyn till ett allmänt intresse är motiverat att lämna ut uppgifter som annars är sekretessbelagda för allmänheten och där sekretessbestämmelsen inte utgör något hinder för uppgiftsutlämningen, om mottagaren av uppgifterna har tystnadsplikt. Som exempel kan nämnas de lägesrapporter som utrikesministeriet ger oppositionspartiernas ledare eller den information om andra EU-staters linje som ges viktiga intressentgrupper i samband med beredningen av Finlands hållning till aktuella lagstiftningsprojekt inom unionen. Dessutom kan det i ärenden som gäller befolkningsskydd och beredskap för undantagsförhållanden finnas ett behov av att lämna ut uppgifter till aktörer utanför förvaltningen.

Omnämmandet av vägande allmänna skäl är avsett att uttrycka att man bör förhålla sig återhållsamt till att lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda för allmänheten till andra än myndigheter och personer verksamma hos dem. Kriteriet ”vägande allmänna skäl” utgör inte i sig en

grund för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, utan syftet med kriteriet är att begränsa myndighetens möjlighet att lämna ut uppgifter till någon utanför förvaltningen jämfört med vilka möjligheterna annars skulle vara enligt gränserna för prövning i en sekretessbestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion. Ett vägande allmänt skäl kan föreligga till exempel när man vill försäkra sig om att det politiska systemet fungerar, få till stånd en enhetlig linje i frågor av stort nationella intresse eller se till att en myndighet grundar sina avgöranden på adekvat information.

Den som tar emot uppgifter ska med stöd av 27 § 2 mom. ha tystnadsplikt i fråga om dessa uppgifter. I momentet föreskrivs det uttryckligen att myndigheten ska underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. När en myndighet på det sätt som avses i detta moment lämnar ut uppgifter till på förhand bestämda mottagare, ska myndigheten samtidigt underrätta om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna och som följer av 27 § 2 mom. i denna lag.

Bestämmelsen kan inte gälla uppgifter och handlingar om vilkas sekretess det föreskrivs annanstans än i offentlighetslagen, till exempel i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Bestämmelsen kan inte heller bli tillämplig i sådana fall där 28 § i offentlighetslagen baserar sig på ovillkorlig sekretess, vilket ofta är fallet när det är fråga om uppgifter som är sekretessbelagda för att skydda privatlivet. Lagens 33 § 3 mom. möjliggör också utlämnande av uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av en ovillkorlig sekretessgrund, om utlämnandet i ett enskilt fall är nödvändigt på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse.

**30 §. Genomförande av sekretess i vissa fall.** Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om genomförandet av sekretess. I 1 mom. föreslås bestämmelser om genomförandet av sekretess när en myndighetshandling innehåller både sekretessbelagda och offentliga uppgifter. En handling kan bli delvis offentlig när andra än sekretessbelagda uppgifter, såsom identifikationsuppgifter som behövs för att identifiera en fysisk eller juridisk person, avlägsnas eller döljs i den handling som lämnas ut. Det finns ingen bestämmelse om detta i den gällande lagen, utan nuvarande praxis baserar sig på förarbetena till lagen (RP 30/1998 rd, s. 65). Sättet att genomföra offentligheten har också bedömts i rättspraxis (HFD 2013:90).

Bestämmelsen innebär att uppgifter ur en handling som är sekretessbelagd till exempel på grund av skyddet för privatlivet kan lämnas ut genom att identifikationsuppgifterna, det vill säga partens namn och andra uppgifter som behövs för identifieringen, avlägsnas eller ersätts med symboler. Bestämmelsen gäller sättet att genomföra sekretessen för uppgifter som är sekretessbelagda på grund av såväl skyddet för privatlivet och personuppgifter som till exempel skyddet för företagshemligheter. Om identifikationsuppgifterna inte avlägsnas blir det bli svårt att informera om ärenden eller avgöranden som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Vid bedömningen av hur sekretessen ska genomföras ska myndigheten beakta de bestämmelser som styr prövningsrätten i 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen och enligt vilka en myndighet inte får begränsa möjligheterna att få information om myndighetens handlingar och verksamhet mer än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas, med beaktande av lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat.

I 2 mom. föreskrivs det om en begränsning som gäller utlämnande av sådana uppgifter i ett ärenderegister som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken. Enligt momentet får uppgifter som antecknats i en myndighets ärenderegister inte lämnas ut, om det är uppenbart att sådana uppgifter i ärenderegistret som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt 28 § 1 mom. 17, 20 eller 23–35 punkten i denna lag eller uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag

för att skydda en persons privatliv eller säkerhet eller en persons eller en juridisk persons företagshemlighet.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den gällande lagen. Enligt den gällande lagen har det faktum att sekretessbelagda handlingar hänför sig till ett ärende inte nödvändigtvis medfört sekretess för de identifikationsuppgifter som finns i ärenderegistret, det vill säga de uppgifter som behövs för identifiering av en part. Om partiell offentlighet genomförs genom hemlighållande av identifikationsuppgifterna i en handling som lämnas ut, det vill säga genom att en parts namn och andra identifikationsuppgifter som kan kopplas till parten avlägsnas eller döljs, är det dock möjligt att få reda på identifikationsuppgiften i fråga genom att uppgifterna i den utlämnade handlingen samkörs med uppgifterna i ärenderegistret. En parts identitet kan i vissa fall utredas genom en separat begäran om uppgifter till exempel utifrån datum, ärendekod eller diarienummer för en handling som antecknats i ärenderegistret. Detta kan i sin tur leda till att sekretessbelagda uppgifter röjs.

Enligt 25 § i informationshantlingslagen ska en informationshantlingsenhet över ärenden som behandlas eller har behandlats hos en myndighet upprätthålla ett ärenderegister för information om ärenden, ärendebehandling och handlingar. I 26 § i informationshantlingslagen anges det vilka uppgifter som åtminstone ska registreras i ärenderegistret. I ärenderegistret ska bland annat den som inlett ärendet och vid behov övriga parter registreras. Andra uppgifter som enligt lagen ska registreras i ärenderegistret är bland annat den ärendekod som gör det möjligt att identifiera de uppgifter som rör ärendet, uppgifter som identifierar myndigheten och verksamhetsprocessen samt tidpunkten då ärendet inleddes, hur behandlingen framskridit samt myndighetens åtgärder och i samband med dem behandlade handlingar i olika skeden. I fråga om en inkommen handling registreras bland annat uppgifter som identifierar handlingen, tidpunkten då handlingen inkommit och det sätt på vilket handlingen inkommit samt i fråga om handlingar som upprättats av en myndighet utöver uppgifter som identifierar handlingen också vem som upprättat handlingen och tidpunkten då handlingen upprättats. Informationshantlingsenheten ska också ombesörja att offentliga anteckningar i ett ärenderegister eller i en del av det kan användas för att producera information som gör det möjligt att specificera informationsbegäranden.

Med tanke på öppenheten i myndigheternas verksamhet är det av central betydelse att handlingarna är så offentliga som möjligt. Om den partiella offentligheten genomförs så att identifikationsuppgifterna avlägsnas blir det bland annat möjligt att informera om myndigheternas avgörandepraxis.

Den begränsning av utlämnandet som avses i momentet gäller endast sådana identifikationsuppgifter i ärenderegistret som nämns i bestämmelsen och som behövs för identifieringen, det vill säga närmast namnet på en fysisk eller juridisk person som är part eller som har del i saken samt andra sådana uppgifter på basis av vilka denne kan identifieras. En part definieras i 10 §. Med part avses den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller. Med stöd av denna bestämmelse är det inte möjligt att låta bli att lämna ut namnet på den som är ombud eller biträde för en part. Däremot kan man med stöd av bestämmelsen låta bli att lämna ut till exempel identifikationsuppgifterna om en vårdnadshavare som företräder en minderårig, eftersom det med hjälp av dem är möjligt att få reda på partens identitet. Offentligheten och sekretessen för uppgifter i ärenderegistret bestäms på samma sätt som offentligheten för myndigheternas övriga handlingar, det vill säga i enlighet med 28 § och bestämmelserna i speciallagar. Till exempel uppgifter om den myndighet som fattat ett beslut och om ärendets exakta art är alltid offentliga.

En begränsning som gäller utlämnandet kan endast gälla sådana uppgifter i ärenderegistret som tillsammans med andra uppgifter i ärenderegistret eller andra myndighetshandlingar röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt 28 § 1 mom. 17, 20 eller 23–35 punkten. I punkterna i fråga är det fråga om uppgifter som ska vara sekretessbelagda på grund av skyddet för en persons privatliv och personuppgifter eller en persons säkerhet eller företagshemligheter eller andra motsvarande omständigheter som har samband med näringsverksamhet. Den begränsning som gäller utlämnandet av uppgifter kan dessutom avse röjande av uppgifter som enligt någon annan lag är sekretessbelagda för att skydda en persons privatliv eller personuppgifter, en persons säkerhet eller en persons eller en juridisk persons företagshemlighet.

Identifikationsuppgifter behöver inte lämnas ut, om det är uppenbart, det vill säga obestridligt och klart, att identifikationsuppgifterna tillsammans med andra uppgifter i ärenderegistret röjer sådana sekretessbelagda uppgifter som avses i momentet. Således måste det i regel i varje enskilt fall särskilt avvägas om det av utlämnandet av de identifikationsuppgifter som avses i bestämmelsen följer att de i kombination med övriga uppgifter röjer en sekretessbelagd omständighet som avses i förteckningen i momentet. Vägran att lämna ut identifikationsuppgifter kan inte anses vara utgångsläget, utan tillämpningen av en begränsning som gäller utlämnandet ska grunda sig på att det är uppenbart att sekretessen bryts, vilket ska bedömas utifrån ärendets natur, sättet att genomföra myndighetens sedvanliga sekretess och de uppgifter som antecknats i de handlingar som behandlas.

Utlämnandet av uppgifter begränsas vanligen när identifikationsuppgifter i ärenderegistret begärs i ett skede då de handlingar som gäller ärendet tidigare har lämnats ut på basis av en begäran om uppgifter eller publicerats i det allmänna datanätet genom att identifikationsuppgifterna avlägsnats eller dolts och det senare görs en begäran som gäller anteckningarna i ärenderegistret. Det kan också vara uppenbart att sekretessen bryts på det sätt som avses i momentet i en situation där en myndighet regelmässigt publicerar sin avgörandepraxis i det allmänna datanätet eller regelmässigt genomför sekretessen genom att avlägsna identifikationsuppgifterna, och uppgifterna i ärenderegistret begärs innan rätten att få uppgifter ur de handlingar som hänför sig till ärendet har börjat. Även i sådana fall är det möjligt att begränsa utlämnandet av uppgifter i ärenderegistret endast när det är fråga om behandling av sådana ärendegrupper eller ärendetyper som man vet är förenade med uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av de sekretessgrunder som avses i momentet och man samtidigt vet att sekretessen i fråga om de handlingar som hänför sig till ärendet kommer att genomföras genom att identifikationsuppgifterna avlägsnas eller döljs.

Handlingarna kan också innehålla uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av andra sekretessgrunder än de som anges i de punkter som nämns i momentet. På andra grunder än de som nämns i momentet, det vill säga i fråga om uppgifter som är sekretessbelagda enligt 28 § 17, 20 och 23–35 punkten, kan en parts identifikationsuppgifter dock inte sekretessbeläggas, utan uppgifterna i ärenderegistret är offentliga.

Momentet motsvarar delvis det som i 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar föreskrivs om sekretess för identifieringsuppgifter, men i stället för sekretess föreskrivs det om saken i form av en sådan begränsning som gäller utlämnandet av uppgifter och som blir tillämplig mera från fall till fall.

I 3 mom. föreskrivs det att myndigheten på ett tydligt sätt ska märka ut de uppgifter som avlägsnats eller dolts i en handling. Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar föresätter att det på ett tydligt sätt ska framgå att sekretessbelagda uppgifter avlägsnats ur en handling. På grund av övergången till ett mer informationsbaserat regleringssätt föreslås det för tydlighetens skull att det i lagen uttryckligen föreskrivs om en skyldighet att på ett tydligt sätt märka

ut uppgifter som avlägsnats eller dolts i en handling. Även om rätten att få uppgifter gäller de offentliga uppgifterna i en handling, tillgodoses handlingars offentlighet i regel genom utlämnande av en myndighetshandling där eventuella sekretessbelagda uppgifter har avlägsnats. Också i fortsättningen kan det med tanke på offentligheten vara av central betydelse för den som begär uppgifter att de begärda uppgifterna fås uttryckligen som en del av en handling.

**31 §. Anteckning om sekretess.** Paragrafen motsvarar delvis 25 § i den gällande lagen, men ordalydelsen ändras så att den överensstämmer med de övriga föreslagna bestämmelserna så att det i momentet inte hänvisas till handlingar utan till uppgifter i handlingar.

Enligt 1 mom. ska en anteckning om sekretess göras i en myndighetshandling som en myndighet lämnar ut till en part och som är sekretessbelagd på grund av någon annans intresse eller ett allmänt intresse. En part ska informeras om skyldigheten att iaktta sekretess också när sekretessbelagda uppgifter lämnas ut muntligen. Det är viktigt att en part får denna information så att det säkerställs att parten inte oavsiktligt bryter mot sin tystnadsplikt enligt 27 §. En part kan muntligen få ta del av sekretessbelagda uppgifter exempelvis i samband med en förundersökning. Om sekretessen grundar sig på en parts behov av skydd, ska det inte heller i fortsättningen finnas någon skyldighet att göra en anteckning. På detta sätt är det möjligt att undvika onödiga anteckningar i och med att en part själv har rätt att besluta om utlämnandet av uppgifter om sig själv till utomstående. Bestämmelserna motsvarar den gällande lagen.

Det föreslås att bestämmelsen i 25 § 2 mom. i den gällande lagen flyttas till 1 mom. Enligt bestämmelsen kan en anteckning om sekretess också göras i andra handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter än sådana som lämnas ut till en part och som innehåller uppgifter som är sekretessbelagda på grund av någon annans intresse eller ett allmänt intresse. Samtidigt föreslås det att bestämmelsens ordalydelse förtydligas jämfört med nuläget. I dessa situationer får myndigheten från fall till fall pröva om anteckningen ska göras.

Enligt 2 mom. ska sekretess på motsvarande sätt som i den gällande lagen anges med anteckningen ”SALASSA PIDETTÄVÄ” och på svenska ”SEKRETESSBELAGD”. Av anteckningen ska det alltjämt framgå till vilka delar handlingen är sekretessbelagd och vad sekretessen grundar sig på. Uttrycket ”till vilka delar” avser framför allt situationer där det i handlingen konkret kan anges separata delar som innehåller sekretessbelagda uppgifter, såsom en viss bilaga till handlingen eller ett visst stycke i texten. Om sekretessen grundar sig på en bestämmelse som innehåller en klausul om skaderekvisit eller om de sekretessbelagda och offentliga delarna inte kan skiljas åt, får anteckningen dock göras så att det av den endast framgår den bestämmelse som sekretessen grundar sig på. Denna möjlighet understryker att sekretessbedömningen ska göras från fall till fall. Sekretesstiden i fråga om intressen som skyddas med stöd av en klausul om skaderekvisit kan vara förhållandevis kort, och därför är det inte alltid ändamålsenligt att konkret ange vilka delar av en handling som är sekretessbelagda. Sådana anteckningar kan tvärtom leda till alltför omfattande sekretess, eftersom den som behandlar en begäran om att få ta del av en handling kanske en längre tid efter det att anteckningen gjordes inte gör den noggranna lägesbedömning som avses i lagen. Dessutom kan det hända att det inte är möjligt att skilja åt offentliga och sekretessbelagda delar i en handling. Också i dessa situationer kan en anteckning göras så att det av den endast framgår vilken bestämmelse sekretessen grundar sig på. Anteckningen om sekretess får inte påverka myndighetens skyldighet att varje gång särskilt bedöma en handlingens offentlighet då någon ber att få ta del av en uppgift i den med stöd av denna lag.

Det primära syftet med anteckningen om sekretess är att visa en part arten av den information som parten fått och den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande som följer av den enligt 27 §. En anteckning har gjorts i en handling på det sätt som avses i bestämmelsen när anteck-

ningen utan hjälpmedel och utan svårighet framgår av den handling som lämnas ut. Anteckningen kan inte göras endast i ärenderegistrets eller handlingens metadata på ett sådant sätt att anteckningen till exempel inte förmedlas tillsammans med en handling som lämnas ut elektroniskt. Därför föreskrivs det även i fortsättningen att anteckningen ska göras i den handling som lämnas ut. Däremot finns det inget hinder för att myndigheten enligt egen prövning utöver en synlig anteckning också använder metadataanteckningar eller tekniskt genomför en synlig anteckning med hjälp av metadata. I fråga om metadataanteckningar bör det dock beaktas att sekretessen varierar från fall till fall och att användningen av sådana anteckningar inte får äventyra bedömningen från fall till fall av uppgifternas offentlighet och sekretess. Det föreslås att det till momentet fogas en bestämmelse enligt vilken anteckningen kan göras i en separat handling som fogas till handlingen, om det inte är tekniskt möjligt att göra anteckningar i handlingen eller att ändra en anteckning. Utan separat bilaga kan det till exempel vara svårt att göra en anteckning direkt i olika bild- eller ljudupptagningar.

I 2 mom. ska det på motsvarande sätt som i nuläget också föreskrivas om avlägsnande av en anteckning om sekretess. Anteckningen om sekretess får inte påverka myndighetens skyldighet att varje gång särskilt bedöma en handlingens offentlighet då någon ber att få ta del av den med stöd av offentlighetslagen. När det inte längre finns grunder för att helt eller delvis sekretessbelägga en handling eller informationen i den ska det på handlingen antecknas att anteckningen om sekretess har avlägsnats eller ändrats. Senast när en myndighet lämnar ut handlingen ska det kontrolleras att anteckningen är korrekt.

I 3 mom. föreslås en sådan informativ hänvisning till anteckningar om säkerhetsklass som motsvarar 25 § 3 mom. i den gällande lagen. Bestämmelser om den anteckning om säkerhetsklass som ska göras i sekretessbelagda handlingar finns i informationshanteringslagen. I den ovan nämnda lagen anges det i vilka situationer en handling ska förses med en anteckning om säkerhetsklass. Det kan finnas en skyldighet att förse en och samma handling med både en anteckning om säkerhetsklass enligt informationshanteringslagen och en anteckning om sekretess enligt den föreslagna lagen. Hänvisningen behövs för att lagstiftningens systematik ska vara begriplig.

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

I kapitlet ingår bestämmelser om allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, om sekretessbelagda uppgifter som ska lämnas ut med stöd av denna lag, om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur en handling som arkiverats, om tillstånd av en myndighet att ta del av sekretessbelagda uppgifter, om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ samt om upphörande av sekretess vid utgången av sekretesstiden. Bestämmelserna motsvarar i stor utsträckning gällande reglering.

**32 §.** *Allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.* I paragrafen föreskrivs det på motsvarande sätt som i 26 § 1 mom. i den gällande lagen om grunderna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur en myndighetshandling.

Enligt 1 mom. 1 punkten får sekretessbelagda uppgifter lämnas ut endast om det uttryckligen föreskrivs särskilt om det i lag. På motsvarande sätt som i nuläget ska rätten att få sekretessbelagda uppgifter även i fortsättningen i huvudsak bestämmas i enlighet med speciallagstiftningen. Det är inte möjligt att genom bestämmelser i en allmän lag på ett tillräckligt exakt och noggrant avgränsat sätt som uppfyller kraven i grundlagen föreskriva om utlämnande av uppgifter.

Speciallagen ska innehålla en uttrycklig bestämmelse om rätten eller skyldigheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter eller om rätten att få sådana uppgifter. Av bestämmelsen ska det

också framgå att en uppgift kan lämnas ut oberoende av sekretessbestämmelserna. I bestämmelsen kan det också anges vilka sekretessgrunder den åsidosätter. Dessutom ska mottagaren och det uppgiftsinnehåll som lämnas ut specificeras på ett sätt som uppfyller kraven i grundlagsutskottets vedertagna tolkningspraxis (t.ex. GrUU 17/2016 rd).

Även offentlighetslagen innehåller vissa bestämmelser om utlämnande av uppgifter. I 33 § föreslås det bestämmelser om vissa allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Uppgifter ska med stöd av 36 § kunna lämnas ut i enskilda fall med tillstånd av en myndighet och med stöd av 34 § i vissa fall till en annan myndighet. I 37 § i lagförslaget föreslås allmänt tillämpliga bestämmelser om utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ. Liksom för närvarande åsidosätts skyldigheten att iaktta sekretess dessutom när det är fråga om en parts rätt att få uppgifter.

Enligt huvudregeln är det en myndighets sak att avgöra om uppgifterna i dess myndighetshandling är offentliga eller sekretessbelagda och om uppgifter får lämnas ut ur handlingen till utomstående. Eftersom skyldigheten att iaktta sekretess har föreskrivits för skyddande av ett ekonomiskt intresse eller något annat intresse, såsom för skyddande av företagshemligheter eller privatlivet, kan den, till skydd för vars intressen skyldigheten att iaktta sekretess är föreskriven, på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen ge sitt samtycke till att sekretessbelagda uppgifter i en handling lämnas ut. Bestämmelser om detta föreslås i *1 mom. 2 punkten*. Samtycke kan också ges av ett offentligt samfund, om sekretessbestämmelsen skyddar till exempel dess ekonomiska intressen. Om en handling samtidigt också innehåller uppgifter som gäller andra personer och som är sekretessbelagda på grund av ett enskilt intresse, kan det offentliga samfundet dock inte bestämma om undantag från sekretessen. Sekretessen för sekretessbelagda uppgifter kan alltså frångås endast till den del uppgifterna gäller en själv. Bestämmelsen möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, men den förpliktar inte en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter även om den till skydd för vars intressen sekretessen har föreskrivits ger sitt samtycke. En myndighet har således prövningsrätt när det gäller i vilka fall uppgifter lämnas ut med stöd av samtycke.

I *2 mom.* föreskrivs det närmare om förutsättningarna för utlämnande av uppgifter med stöd av samtycke. Den till skydd för vars intressen sekretessen har föreskrivits kan ge sitt samtycke till att uppgifter lämnas ut antingen till en viss mottagare eller i större utsträckning så att alla har tillgång till dem. I momentet föreskrivs det på ett förtydligande sätt att om ett samtycke enligt *1 mom. 2 punkten* har getts till att uppgifter får lämnas ut endast till en viss mottagare, ska myndigheten underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. Tystnadsplikten följer i och för sig av 27 § i den föreslagna lagen, eftersom samtycke är ett sådant med stöd av lag utfärdat tillstånd att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som avses i den paragrafen. I momentet föreskrivs dessutom att om ett samtycke har getts till att uppgifterna görs tillgängliga för alla, tillämpas tystnadsplikten enligt denna lag inte på mottagaren. Bestämmelsen behövs i synnerhet för att det ska vara klart att straffbestämmelserna i strafflagen inte ska tillämpas på en sådan mottagare.

I *2 mom.* tas det jämfört med den gällande bestämmelsen dessutom in bestämmelser om förutsättningarna för samtycke enligt momentet i sådana situationer där samtycket ges av en fysisk person. Bestämmelserna om förutsättningarna för samtycke utfärdas av konstitutionella skäl, och i förhållande till den allmänna dataskyddsförordningen är det i regleringen fråga om så kallad reglering om skyddsåtgärder som ska användas som grund för utlämnande. Ur förordningens perspektiv utgör samtycket inte grund för behandling av personuppgifter, utan behandlingen grundar sig på artikel 6 e i förordningen, det vill säga på utförande av en uppgift av allmänt intresse eller på den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den konstitution-

ella motiveringen till bestämmelserna om samtycke och de föreslagna bestämmelsernas förhållande till bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen behandlas närmare i avsnitt 10.3.

Av samtycket ska det framgå att det har getts frivilligt och uttryckligt samt med vetskap om för vilka ändamål uppgifterna kan användas. Med uttrycket uttryckligt avses att personen vet att uppgifterna med stöd av denna lag kan lämnas ut i enlighet med samtyckets omfattning antingen till en på förhand bestämd mottagargrupp eller så att alla har tillgång till dem. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten. Samtycket ska bevaras permanent, och om samtycket senare återtas ska det göras en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Återtagandet av samtycket påverkar dock inte sådant utlämnande av uppgifter som har gjorts under samtyckets giltighetstid. Samtycket ska ges till en myndighet, men förslaget ska inte heller i fortsättningen innehålla några bestämmelser om vem som ska inhämta samtycket.

Om det är fråga om undantag från sekretess som föreskrivits till skydd för någon annan än en fysisk person, till exempel ett sådant undantag som föreskrivits till skydd för ett offentligt samfund med stöd av det offentliga samfundets samtycke, ska de ovan nämnda förutsättningarna för givande av samtycke dock inte tillämpas. I sådana fall kan samtycket på motsvarande sätt som enligt den gällande lagen ges fritt formulerat.

På motsvarande sätt som i nuläget kan det anses klart att en person kan ge sitt samtycke till att en uppgift i en handling lämnas ut endast om personen själv kan ta del av uppgiften. Detsamma gäller samfund. Såsom framgår av de föreslagna 10 och 11 § är det i vissa situationer som anges i lag även i fortsättningen möjligt att låta bli att lämna ut uppgifter ur en myndighetshandling också till den som uppgifterna i handlingen gäller.

**33 §. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i vissa situationer.** Paragrafens 1 mom. motsvarar 26 § 2 mom. i den gällande lagen och gör det möjligt att göra undantag från sekretessen när det gäller någon annans ekonomiska ställning eller företagshemlighet, ett kundförhållande hos hälso- och sjukvården eller socialvården eller beviljade förmåner eller sådana omständigheter som avses i 28 § 1 mom. 35 punkten och som gäller någons privatliv eller en motsvarande omständighet som enligt någon annan lag ska vara sekretessbelagd. Enligt 1 punkten får en myndighet lämna ut ovan avsedda sekretessbelagda uppgifter, om de behövs för att en enskild eller någon annan myndighet ska kunna fullgöra en i lag föreskriven upplysningsplikt. Enligt 2 punkten får uppgifter lämnas ut för att en ersättning eller något annat yrkande som ska handhas av den myndighet som lämnar ut uppgiften ska kunna genomföras. Genom momentets formulering har man velat framhäva att uppgifter kan lämnas ut i de fall som avses i momentet oberoende av om sekretessen grundar sig på lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller någon annan lag. De uppgifter som avses i momentet kan lämnas ut, om uppgifterna är nödvändiga av orsaker som anges i 1 och 2 punkten. I den gällande lagen är tröskeln för utlämnande av uppgifter bunden till att uppgifterna behövs för de ändamål som nämns i bestämmelsen. Eftersom de uppgifter som ska lämnas ut inte är närmare specificerade i bestämmelsen, föreslås det att de uppgifter som ska lämnas ut ska vara begränsade till nödvändiga uppgifter i enlighet med grundlagsutskottets vedertagna praxis (t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 5–6).

Som exempel på en situation som avses i 1 punkten kan nämnas Folkpensionsanstaltens rätt att få uppgifter enligt 86 § i folkpensionslagen (568/2007). Folkpensionsanstalten och besvärinstanserna enligt den lagen har rätt att på begäran, för avgörande av en sjukpension, av läkare eller andra yrkesutbildade personer enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), få utlåtanden och övriga nödvändiga uppgifter ur journalhandlingar för den som ansöker om pension samt uppgifter om sökandens rehabilitering, hälsotillstånd, vård

och arbetsförmåga, om inte sökanden själv lämnar uppgifterna. För att Folkpensionsanstalten ska kunna begära uppgifterna i fråga ska den samtidigt informera om att personen i fråga är pensions sökande.

Enligt 2 punkten får uppgifter lämnas ut för att en ersättning eller något annat yrkande som ska handhas av den myndighet som lämnar ut uppgiften ska kunna genomföras. Begreppet yrkande har i punkten ett vidsträckt innehåll och omfattar både privaträttsliga och offentlighetsrättsliga fordringar och andra prestationer. Med stöd av bestämmelsen ska uppgifter i praktiken närmast få lämnas ut till verkställande myndigheter, domstolar och skiljedomstolar.

Enligt punkten ska uppgifter få lämnas ut för utredning och avgörande av ersättningsyrkanden. Bestämmelser om offentliga samfunds skadeståndsansvar finns i 3 kap. skadeståndslagen (412/1974). Ett offentligt samfund är enligt dessa bestämmelser ansvarigt bland annat för skada som vållas i arbete under vård av en person som vårdas på en vårdinrättning. Ett offentligt samfund kan vara ersättningsskyldigt eller berättigat till ersättning även på basis av ett avtal. I samband med ett yrkande som avses i punkten kan det också bli fråga om avtalsrättsliga åtgärder, till exempel ogiltigförklarande av ett avtal.

Rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter kan anses särskilt behövlig när det gäller uttaget av klientavgifter inom socialvården och hälso- och sjukvården samt när det gäller återkrav av förmåner. Sekretessbestämmelserna ska enligt förslaget inte hindra en myndighet att för indrivning lämna ut uppgifter, även om detta skulle leda till att uppgifter om att en person till exempel har vårdats på sjukhus röjs. På samma sätt är det vid behandlingen av ett ärende som gäller återkrav av en förmån nödvändigt att röja uppgifter om en beviljad förmån samt om sådana personliga förhållanden som förmånstagaren har lämnat myndigheten felaktiga uppgifter om.

Enligt 2 *mom.* får en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter för handräckning som myndigheten lämnar samt för något annat uppdrag som myndigheten gett eller någon uppgift som i övrigt handhas för myndighetens räkning. Bestämmelser om handräckningen ska finnas i lag för att uppgifter ska kunna lämnas ut med stöd av detta moment. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är enligt huvudregeln tillåtet, om det är nödvändigt för att ett i momentet avsett uppdrag ska kunna utföras. Således ska en persons eller en sammanslutnings identifikationsuppgifter primärt avlägsnas till exempel när handlingar ges till en sakkunnig för avgivande av utlåtande, om inte avgivandet av utlåtandet nödvändigt förutsätter att personen eller sammanslutningen kan identifieras. Enligt momentet ska det dock vara tillåtet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter, om det uppenbarligen inte är ändamålsenligt att avlägsna de sekretessbelagda uppgifterna på grund av deras stora antal eller av någon annan jämförbar orsak. Identifieringsuppgifterna kan således få kvarstå, om avlägsnandet är mödosamt eller försvårar förståelsen av saken.

En myndighet ska enligt förslaget vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för utförande av ett uppdrag på förhand försäkra sig om att uppgifterna kommer att hemlighållas och skyddas på behörigt sätt. I praktiken rekommenderas det att uppdraget ges skriftligen.

Paragrafens 3 *mom.* är nytt och gör det möjligt att i enskilda fall lämna ut ovillkorligt sekretessbelagda uppgifter, det vill säga uppgifter vars sekretess inte är beroende av att ett skaderekvisit är uppfyllt. Utlämnandet av uppgifter ska vara nödvändigt på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse, såsom upprätthållande av statens säkerhet, förhindrande av konsekvenserna av allvarliga kriser eller förhindrande av omfattande miljöskador. Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter finns både i den gällande lagen och i flera speciallagar. Syftet med dessa bestämmelser har varit att trygga de lagenliga, godtagbara och

proportionella informationsbehov som gäller sekretessbelagda uppgifter. Dessutom kan uppgifter i enskilda fall lämnas ut med hjälp av ett tillståndsförfarande enligt 36 § för vetenskaplig forskning, statistikföring eller sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför. Däremot kan en myndighet i andra situationer inte till någon del lämna ut ovillkorligt sekretessbelagda uppgifter ens i sådana fall där det finns ett mycket stort intresse av att ta del av en uppgift.

Därför föreslås det att bestämmelserna i lagen görs flexibla så att de undantagsvis också möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i enskilda fall. För att trygga de intressen som skyddas av sekretessen ska det dock vara nödvändigt att lämna ut uppgifter med tanke på ett synnerligen viktigt allmänt intresse, det vill säga tröskeln för att lämna ut uppgifter ska vara hög. Den föreslagna lagen förutsätter även i fortsättningen särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter i situationer där behovet av att få uppgifter är lagenligt. Mottagaren av sekretessbelagda uppgifter är med stöd av 27 § skyldig att hemlighålla uppgifterna, om uppgifterna lämnas ut endast till vissa aktörer och om de annars är sekretessbelagda för allmänheten. I momentet föreskrivs det uttryckligen att myndigheten ska underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna, när uppgifterna lämnas ut endast till vissa mottagare. Tystnadsplikten följer av 27 § 2 mom. i denna lag.

Bestämmelsen gör det möjligt att av tvingande skäl också göra uppgifter tillgängliga för alla. I miljöinformationsdirektivet regleras tillgången till miljöinformation så att de sekretessgrunder som avses i direktivet är förenade med en avvägningsbestämmelse enligt vilken allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut i varje enskilt fall ska vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. När det gäller vissa sekretessgrunder får medlemsstaterna inte heller föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön. Det att sekretessbelagd information görs tillgänglig för alla kan till exempel hänföra sig till en sådan situation som avses i direktivet i fråga.

Eftersom informationen också i stor utsträckning kan göras tillgänglig för alla, tas det i momentet in ett förtydligande omnämnande om att i sådana fall när en sekretessbelagd uppgift med stöd av bestämmelsen görs allmänt offentlig på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ska på mottagaren inte tillämpas den tystnadsplikt om vilken det föreskrivs i 27 §. Bestämmelsen behövs i synnerhet för att det ska vara klart att straffbestämmelserna enligt strafflagen inte ska tillämpas på den som tar del av sådan information. Informationen kan göras allmänt offentlig till exempel genom ett myndighetsmeddelande.

**34 §. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet i vissa situationer.** I paragrafen föreskrivs det om en myndighets rätt att låta en annan myndighet ta del av uppgifter i en sekretessbelagd handling i vissa situationer. De föreslagna bestämmelserna om sekretess och utlämnande av uppgifter trots bestämmelserna om sekretess grundar sig på principen om att myndigheterna är verksamma separat från varandra. I sin lagtillämpning är myndigheterna självständiga i relation till varandra. I 29 § 1 mom. 1 och 2 punkten i den gällande lagen föreskrivs det överlappande med 26 § 1 mom. om en myndighets rätt att lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling till en annan myndighet, om det i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter eller om sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Det föreslås att överlappningarna slopas så att det i den inledande satsen i *1 mom.* endast hänvisas till förutsättningarna enligt 32 § 1 mom. Ändringen är förtydligande.

Hänvisningen i 32 § 1 mom. 1 punkten till särskilt föreskrivande i lag innebär också att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut till en annan myndighet med stöd av 33–34 och 36 § i denna

lag. I de ovannämnda paragraferna föreskrivs det om en myndighets rätt att under vissa förutsättningar lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

I 1 mom. 1 punkten föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen att sekretessbelagda uppgifter ur en handling får lämnas ut, om uppgifterna eller handlingarna behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande, sökande av ändring i en myndighets beslut, klagomål över en åtgärd, ett underställt ärende eller besvär som anförts hos ett internationellt rättskipnings- eller undersökningsorgan. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa en tillbörlig behandling av förhandsbesked, förhandsavgöranden, ändringssökande, klagomål och underställda ärenden. Bestämmelsen ska garantera att den myndighet som behandlar ett ärende har samma kunskapsunderlag för sitt beslut som den som behandlade ärendet i första instans. Med ändringssökande avses förutom begäran om omprövning och besvär även extraordinära rättsmedel. Med klagomål avses förvaltningsklagan hos en högre myndighet, hos justitiekanslern i statsrådet eller hos riksdagens justitieombudsman. En sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut också för behandling av ett besvär som anförts hos ett internationellt rättskipnings- eller undersökningsorgan. Bland annat behandlingen av enskilda klagomål med stöd av konventionerna om mänskliga rättigheter förutsätter att handlingar lämnas ut, inte enbart till de internationella organ som behandlar ärendet utan också till utrikesministeriet och de inhemska myndigheter som deltar i behandlingen.

Enligt 2 punkten kan en myndighet till en annan myndighet ur en handling lämna ut sådana sekretessbelagda uppgifter som är nödvändiga för att en enskild tillsyns- eller inspektionsuppgift som är riktad mot en myndighet ska kunna utföras. Punkten ändras i förhållande till bestämmelsen i den gällande lagen så att det i stället för behövliga uppgifter endast får lämnas ut uppgifter som är nödvändiga för utförandet av en tillsyns- eller inspektionsuppgift. Regleringen motsvarar således bättre de konstitutionella villkoren för hur bestämmelser om utlämnande av uppgifter formuleras. Det är inte meningen att en myndighet med stöd av bestämmelsen ska kunna kräva att den myndighet som tillsynen eller inspektionen riktar sig mot ska lämna ut alla handlingar av ett visst slag. En uppgift kan lämnas ut, om den är nödvändig för att en enskild tillsyns- eller inspektionsuppgift ska kunna utföras.

I 2 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen om en myndighets rätt att till en annan myndighet lämna ut en adressuppgift eller annan kontaktinformation som är sekretessbelagd enligt 28 § 1 mom. 31 punkten. Även om det inte har angetts särskilda förutsättningar för utlämnandet av uppgifter, ska utlämnandet av kontaktinformation vara nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse eller vara proportionellt i en myndighets verksamhet för utförande av en uppgift av allmänt intresse på det sätt som föreskrivs i 4 § 1 mom. 2 punkten i dataskyddslagen. I lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) föreskrivs det om spärrmarkeringar som görs i befolkningsdatasystemet. Enligt 36 § 1 mom. i den lagen kan det på ansökan göras en spärrmarkering i befolkningsdatasystemet om en person har grundad och uppenbar anledning att misstänka att hans eller hennes eller familjens hälsa eller säkerhet är hotad. Bestämmelsen i fråga är enligt motiveringen till den en särskild bestämmelse i förhållande till en sekretessgrund enligt 28 § i denna lag (RP 89/2008 rd, s. 105). Enligt 37 § 1 mom. i den lagen får sådana uppgifter i befolkningsdatasystemet som omfattas av spärrmarkering och som lämnats ut till en myndighet inte överlåtas vidare av myndigheten, och myndigheten får inte heller låta en utomstående ta del av eller behandla dem, om inte något annat bestäms i lag. Eftersom den ovannämnda bestämmelsen om spärrmarkering utgör en specialbestämmelse i förhållande till en sekretessgrund enligt denna lag, kan en myndighet inte enbart med stöd av detta moment lämna ut uppgifter som omfattas av en spärrmarkering till en annan myndighet, om spärrmarkeringen har registrerats i befolkningsdatasystemet och myndigheten får uppgifter om spärrmarkeringen ur befolkningsdatasystemet.

**35 §. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur en handling som arkiverats.** I 1 mom. föreskrivs det om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur myndighetshandlingar som arkiverats i Riksarkivet för forskning eller något annat godtagbart ändamål. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak 27 § i den gällande lagen, men i den görs vissa preciseringar. En revidering av arkivlagen (831/1994) pågår. Vid den fortsatta beredningen är det skäl att ytterligare bedöma behovet av bestämmelser och deras förhållande till eventuella ändringar i arkivlagen.

Bestämmelsen ändras så att uttrycket något annat godtagbart ändamål i den gällande lagen definieras närmare i lagen. I fortsättningen ska det vara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter inte bara för forskning utan också för tillgodoseende av intressen, rättigheter och skyldigheter eller rättsskydd. I paragrafen kvarstår den bestämmelse som styr prövningsrätten och enligt vilken det vid prövningen av om uppgifter ska lämnas ut ska sörijas för att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas. I bestämmelsen kvarstår möjligheten för den myndighet som överfört en handling till Riksarkivet att besluta om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i handlingar som förvaras i Riksarkivet också efter överföringen. Med stöd av bestämmelsen i den gällande lagen har vissa myndigheter förbehållit sig beslutanderätten i fråga om utlämnande av sekretessbelagda handlingar också efter att handlingarna överförts till Riksarkivet. Den myndighet som överfört en handling till Riksarkivet tillämpar sekretessgrunderna enligt denna eller någon annan lag när den fattar beslut om sekretess. Om beslutanderätten inte har förbehållits beslutar Riksarkivet om utlämnandet av handlingar, om inte Riksarkivet med stöd av 17 § överför begäran till den myndighet som överfört handlingen till arkivet.

Enligt 2 mom. i den gällande lagen ska den som erhållit en handling ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon inte kommer att använda handlingen för att skada eller skymfa den som handlingen gäller eller hans eller hennes närstående eller för att kränka andra intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i stället för bestämmelser om en skriftlig förbindelse av den som erhållit en handling i lagen föreskrivs att den som får uppgifter som lämnats ut med stöd av denna paragraf inte får använda uppgifterna för ovannämnda ändamål. I stället för en skriftlig förbindelse är det motiverat att föreskriva om saken i lag. Myndigheten kan vid utlämnandet av uppgifter vid behov informera mottagaren om ovannämnda skyldighet.

**36 §. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för vetenskaplig forskning, statistikföring eller en myndighets planerings- eller utredningsarbete.** I paragrafen anges när sekretess kan frångås med tillstånd av en myndighet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 28 § i den gällande lagen.

I 1 mom. föreslås inga ändringar i sak. Momentets ordalydelse och paragrafens rubrik ändras så att de överensstämmer med de övriga föreslagna bestämmelserna så att det i momentet inte hänvisas till en handling utan till uppgifter. Tillstånd att ta del av sekretessbelagda uppgifter kan beviljas för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför. Dessutom ska det vara uppenbart att de intressen som sekretessen är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut. Tillståndsprövningen består alltså dels av en rättslig prövning, dels av en ändamålsenlighetsprövning. Frågan om huruvida det är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte kränker de intressen som sekretessen är avsedd att skydda ska avgöras genom en rättslig prövning. Till de rättsliga förutsättningarna hör också en utredning av huruvida det är fråga om vetenskaplig forskning eller huruvida uppgifterna kommer att användas för statistikföring. I rättspraxis har det bedömts om kravet på att forskningen ska vara vetenskaplig uppfylls (HFD 2013:181) och lagts särskild vikt vid att forskningsplanen ska vara korrekt (HFD 6.6.2007 L 1552 och HFD 5.12.2017 L 6311). De rättsliga förutsättningarna saknas också, om det till exempel finns grundad anledning att misstänka att den som begär uppgifter inte kan skydda dem. När en myndighet överväger att lämna ut uppgifter ska den också beakta annan lagstiftning. Myndigheten ska alltså särskilt försäkra sig om

att utlämnandet av uppgifter inte leder till sådan behandling av uppgifter som strider mot bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Vid den tillståndsprövning som beskrivs ovan ska också konsekvenserna av de villkor och föreskrifter som kan bifogas tillståndet beaktas.

Även om beviljandet av tillstånd delvis också grundar sig på en ändamålsenlighetsprövning kommer avslag på denna grund i praktiken dock antagligen att bli något tämligen ovanligt. Uppgifter ska nämligen i regel lämnas ut, om begäran har motiverats ordentligt och de praktiska frågorna, särskilt skyddet för personuppgifter, kan ordnas så att utlämnandet objektivt sett inte kan leda till att ett sekretessbelagt intresse kränks eller till att uppgifter behandlas i strid med bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Om en myndighet inte beviljar tillstånd, ska ett överklagbart beslut fattas i ärendet.

I paragrafen kvarstår på motsvarande sätt som i den gällande lagen den bestämmelse som styr prövningsrätten och enligt vilken det vid prövningen av om uppgifter ska lämnas ut ska sörjas för att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas.

Om uppgifter som ingår i en handling har lämnats ut till en myndighet med samtycke av den vars intressen sekretessplikten är avsedd att skydda, får tillstånd inte beviljas i strid med de villkor för användning och utlämnande av uppgifter som ställts i samtycket. När en myndighet samlar in uppgifter från enskilda eller sammanslutningar med deras samtycke, kan det med tanke på självbestämmanderätten inte anses acceptabelt att uppgifterna senare används i strid med de villkor för användning och utlämnande av uppgifterna som ställts i samtycket.

I den gällande lagen föreskrivs det om ministeriets behörighet att besluta om tillstånd, om tillståndet behövs för handlingar som finns hos flera myndigheter som är underställda samma ministerium. Bestämmelsen tas inte längre in i den föreslagna lagen, eftersom det nationella handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen medger när det gäller behandlingen av personuppgifter i princip inte gör det möjligt för ministeriet att besluta om utlämnande av personuppgifter för en sådan underlydande myndighets räkning som är personuppgiftsansvarig.

Enligt 28 § 2 mom. i den gällande lagen kan tillstånd att ta del av uppgifter beviljas för viss tid. Till tillståndet ska fogas de bestämmelser som behövs för att skydda allmänna och enskilda intressen. Eftersom villkoren kan ha betydelse vid prövningen av om de rättsliga förutsättningarna för beviljande av tillstånd uppfylls, är det i vissa fall möjligt att de rättsliga förutsättningarna inte uppfylls om det inte i tillståndet tas in villkor som också i stor utsträckning begränsar behandlingen av materialet.

Den som med stöd av ett tillstånd har fått sekretessbelagda uppgifter har enligt 27 § 2 mom. i lagförslaget tystnadsplikt. Utgångspunkten är att skyldigheten att iaktta sekretess ska vara densamma som för den myndighet som lämnat ut uppgifterna. När uppgifter lämnas ut för forskning ska myndigheten dock ha möjlighet att bedöma om vissa uppgifter får publiceras tillsammans med forskningsresultatet. Det kan framför allt bli fråga om uppgifter vilkas sekretesstid snart går ut och som det inte längre finns något större intresse av att hemlighålla.

I 2 mom. föreslås en mer exakt bestämmelse än i den gällande lagen om när ett tillstånd kan återkallas. En myndighet kan återkalla ett tillstånd som den beviljat och förbjuda användningen av uppgifter som den lämnat ut, om myndigheten har anledning att anta att uppgifterna kommer att användas i strid med de förutsättningar eller tillståndsvillkor som anges i 1 mom. Med beaktande av de konsekvenser som återkallandet av ett tillstånd eventuellt har för den som beviljats tillstånd är det ändamålsenligare att binda möjligheten att återkalla ett tillstånd till risken för att de villkor som följer av lagen och tillståndet inte längre uppfylls. I sådana fall motsvarar villkoren för återkallande av tillstånd i närmare mån villkoren för beviljande av tillstånd.

**37 §.** *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ.* I paragrafen föreskrivs det om rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ. Paragrafen motsvarar i sak 30 § i den gällande lagen, men i den görs vissa preciseringar.

Enligt den gällande lagen kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till en utländsk myndighet eller ett internationellt organ, om samarbetet mellan den utländska och den finska myndigheten regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse eller föreskrivs i en rättsakt som är bindande för Finland och om uppgifter ur handlingen enligt denna lag kan lämnas ut till den finska myndighet som bedriver samarbetet. Med avvikelse från den gällande bestämmelsen ska i *1 mom.* inte längre nämnas situationer där samarbetet regleras i en rättsakt som är bindande för Finland. Bestämmelser om detta ska i fortsättningen ingå i *2 mom.* De ovannämnda övriga förutsättningarna i den gällande lagen ska inte frångås, men jämfört med den gällande lagen ska som en ytterligare förutsättning för utlämnande av uppgifter föreskrivas att utlämnandet av uppgifter ska vara nödvändigt och proportionellt i förhållande till det syfte som eftersträvas med utlämnandet av uppgifterna. De kriterier som nämns i momentet ska uppfyllas samtidigt för att uppgifterna ska kunna lämnas ut. I den gällande lagen är bestämmelsen om utlämnande av uppgifter mycket allmänt formulerad, och därför syftar förslaget till att precisera förutsättningarna för utlämnande av uppgifter så att bestämmelsen bättre motsvarar den exakthet och noggranna avgränsning som förutsätts vid formuleringen av nationella bestämmelser om utlämnande av uppgifter.

I fråga om samarbetet inom Europeiska unionen tas det i *2 mom.* in en informativ bestämmelse om att det föreskrivs särskilt om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till Europeiska unionens institutioner, organ eller byråer eller till myndigheter i andra medlemsstater. I den direkt tillämpliga unionsrätten föreskrivs det ofta om unionens institutioners, organs och byråers rätt till information. Bestämmelser om sådana rättigheter att få information som grundar sig på ett direktiv ska finnas i den nationella genomförandelagstiftningen.

När det gäller det internationella samarbete som bedrivs inom ramen för Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) har Finland förbundit sig till det informationssäkerhetsavtal som ingåtts mellan parterna i nordatlantiska fördraget och som är en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens rättsligt bindande avtalsram, som de nya medlemsländer som ansluter sig till nordatlantiska fördraget förutsätts förbinda sig till. Avtalet innehåller sådana bestämmelser om ömsesidigt skydd av säkerhetskyddsklassificerad information som tillämpas mellan parterna i nordatlantiska fördraget. Avtalets förhållande till den gällande offentlighetslagen har bedömts i den regeringsproposition som gäller godkännande och sättande i kraft av avtalet (RP 4/2023 rd).

**38 §.** *Upphörande av sekretess i fråga om uppgifter i myndighetshandlingar.* I paragrafen anges huvudreglerna för upphörande av sekretess i fråga om en handling. Bestämmelsen motsvarar i sak 31 § i den gällande lagen, men ordalydelsen ändras så att den överensstämmer med de övriga föreslagna bestämmelserna så att det i momentet inte hänvisas till en handling utan till uppgifter. Dessutom kompletteras bestämmelsen till vissa delar.

I *1 mom.* föreslås en allmän bestämmelse om upphörande av sekretess. Paragrafen är avsedd att gälla också sådana handlingar och uppgifter vars sekretess regleras i någon annan lag. Till *1 mom.* fogas som ett förtydligande jämfört med den gällande paragrafen en uttrycklig bestämmelse om att en uppgift i en myndighetshandling inte får hållas hemlig när det inte längre finns någon grund för sekretess. Vid tillämpningen av en sekretessgrund som innehåller en klausul om skaderekvisit är handlingssekretessen beroende av den skada som offentligheten orsakar.

Uppkomsten av en skada kan uttryckligen vara beroende av den tidpunkt då uppgiften blir offentlig. Därför är handlingar inte sekretessbelagda längre än vad som är nödvändigt för att undvika olägenheter.

Den faktiska sekretesstiden för en handling kan alltså med stöd av klausulerna om skaderekvisit bli betydligt kortare än den allmänna sekretesstid som anges i lagen. Denna utgångspunkt i motiveringen till den gällande lagen skrivs för tydlighetens skull uttryckligen in i 1 mom. Sekretessen för en uppgift i en myndighetshandling upphör i första hand alltid när det inte längre finns någon lagstadgad grund för sekretessen. I enlighet med den gällande lagen föreskrivs det dessutom i momentet att sekretessen alternativt upphör när den sekretesstid som föreskrivs i lag eller med stöd av en lag har gått ut eller när den myndighet som förordnat att uppgiften ska vara sekretessbelagd har återkallat förordnandet.

En bestämmelse som ger rätt att meddela ett sekretessförordnande ingår för närvarande endast i 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Det kan dock också finnas sekretessförordnanden som meddelats tidigare på basis av behörigheten i någon annan speciallag, och därför är det nödvändigt att bevara bestämmelsen i sin nuvarande form.

I 2 mom. föreslås allmänna bestämmelser om sekretesstider. Den allmänna sekretesstiden ska liksom för närvarande vara 25 år, om inte något annat föreskrivs i eller med stöd av lag. Myndigheterna kan dock i vissa fall tillåta att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut, vilket på samma sätt som enligt den gällande lagen innebär en viss flexibilitet. Den allmänna sekretesstiden är inte bunden till hur viktigt det intresse som ska skyddas är.

På samma sätt som enligt den gällande lagen ska en handling som belagts med sekretess för att skydda privatlivet vara sekretessbelagd längre än den allmänna sekretesstiden på 25 år. Sekretessen upphör 50 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled eller, om denna uppgift inte finns tillgänglig, 100 år från det att handlingen upprättades. De viktigaste sekretessbestämmelserna som gäller skyddet för privatlivet finns i 28 § 1 mom. 24–35 punkten, men privatlivet kan skyddas också i specialbestämmelser. I förhållande till den gällande lagen intas i momentet dessutom en ny bestämmelse om sekretesstiden för uppgifter som enligt 28 § 1 mom. 9 punkten är sekretessbelagda i syfte att upprätthålla statens säkerhet. Denna sekretesstid ska vara 60 år. Den 60 år långa sekretesstiden för handlingar hos Skyddspolisen som är sekretessbelagda med hänsyn till statens säkerhet baserar sig i nuläget på statsrådets beslut 1049/401/81 av den 16 juni 1981 och på ikraftträdandebestämmelsen i 37 § 4 mom. i den gällande offentlighetslagen. I fortsättningen ska bestämmelser om sekretesstiden utfärdas på lagnivå.

Paragrafens 3 mom. innehåller på motsvarande sätt som den gällande lagen specialbestämmelser om den sekretesstid som ska iaktas när det är fråga om särskilt känsligt material enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) eller uppgifter om sådana fastigheter, byggnader, konstruktioner, system, anordningar eller metoder som är i långvarigt bruk eller planer och bedömningar. I synnerhet inom försvarsförvaltningen men också inom andra förvaltningsområden finns det sådana handlingar och uppgifter, vilkas skydd förutsätter en sekretesstid som är lika lång som den tid en fastighet, byggnad, konstruktion, ett system, en anordning eller en metod eller plan är i bruk. Detta gäller särskilt planer för undantagsförhållanden och befolkningsskydd. I dessa planer kan det ingå uppgifter om byggnader (ritningar), konstruktioner och anordningar.

Enligt förslaget ska en handling som innehåller uppgifter om sådana fastigheter, byggnader, konstruktioner, system, anordningar eller metoder som används efter den tid på 25 år som avses

i 2 mom. eller uppgifter i sådana planer och bedömningar för landets försvar eller befolkningskydd eller beredskap för undantagsförhållanden som ingår i en motsvarande gällande plan vara sekretessbelagd även efter 25 år, om utlämnandet av uppgifter ur sådana handlingar fortfarande skulle medföra sådana följder som avses i 28 § 1 mom. 2, 7 och 8 eller 10 punkten.

Sekretessen för särskilt känsligt material enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet gäller i praktiken ända tills den andra fördragsslutande parten har upphävt säkerhetsklassificeringen. Säkerhetsklassificerade uppgifter avser alltid sådana uppgifter som den andra fördragsslutande staten eller en internationell organisation anser vara särskilt känsliga och som äventyrar viktiga statliga eller andra allmänna intressen. Offentliggörandet av sådana uppgifter i Finland i strid med den andra fördragsslutande partens vilja skulle skada Finlands intressen i det internationella samarbetet.

Försvarsmakten har i sitt bruk lokaler, konstruktioner, system, anordningar och metoder som är förknippade med uppgifter vilkas avslöjande kunde skada eller äventyra försvarsintressen. I spanings- och underrättelseverksamhet samt vid överföring och behandling av uppgifter används metoder som är i bruk under en lång och oförutsägbar tid. Detta gäller också till exempel sjökort över militära farleder. Begreppet system omfattar till exempel spanings-, övervaknings- och ledningssystem, vilkas strukturer och funktionella principer kan vara i bruk i flera decennier.

När det gäller fastigheter, byggnader, konstruktioner, system, anordningar och metoder anger lagen inte i detalj inom vilka förvaltningsområden de används eller vilken myndighet som innehar sådana handlingar. En betydande del av det informationsmaterial som bestämmelsen tillämpas på torde vara i försvarsförvaltningens besittning. Bestämmelsen kan dock också gälla privatägda byggnader. Som exempel kan nämnas sådana uppgifter om kärnanläggningar och säkerhetsarrangemang i anslutning till dem som tillstånds- och tillsynsmyndigheterna har i sin besittning. Också detaljerade uppgifter om exempelvis flygplatser, vilka utgör en del av säkerhetsarrangemangen kring flygtrafiken, kan vara sådana uppgifter som bestämmelsen kunde tillämpas på.

Bestämmelserna om en förlängd sekretesstid tillämpas enligt förslaget också på planer och bedömningar för landets försvar eller befolkningskydd eller beredskap för undantagsförhållanden, om uppgifter om dem ingår i en gällande motsvarande plan. Sådana handlingar är bland annat handlingar som gäller utvecklande av försvarsmakten och beredskap för undantagsförhållanden, bedömningar av hotbilder och operativa förfaranden i anslutning till försvarsmaktens säkerhet samt operativ beredskapsplanering. Typiskt för dessa handlingar är att uppgifterna överförs till nyare handlingar som gäller samma helhet av ärenden. Även de gamla handlingarna bör kunna sekretessbeläggas så länge uppgifterna i dem ingår i nya handlingar som med stöd av lag är sekretessbelagda.

Enligt förslaget upphör sekretessen när fastigheten, byggnaden, konstruktionen, systemet, anordningen eller metoden inte längre används för ett sådant ändamål på grund av vilket uppgifterna har varit sekretessbelagda, eller när uppgifterna inte längre ingår i den gällande planen eller när säkerhetsklassificeringen har upphävts.

I 4 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i den gällande lagen om statsrådets möjlighet att förlänga den normala sekretesstiden för en handling med högst 30 år. Enligt förslaget kan sekretesstiden förlängas endast om det är uppenbart att en handling, när den vid utgången av sekretesstiden blir offentlig, kommer att medföra betydande olägenhet för de intressen till vilkas skydd sekretess har föreskrivits. Bestämmelsen kan alltså motiveras i synnerhet med skyddet för privatlivet, men också med de intressen som hänför sig till statens säkerhet och skötseln av

internationella relationer. Det kan vara motiverat att undantagsvis förlänga sekretesstiden från den tid som anges i 1 och 2 mom. också i vissa andra fall. Statsrådet kan återkalla ett beslut om förlängning av sekretesstiden eller förkorta en förlängd sekretesstid. Ett beslut om förlängning av sekretesstiden ska fattas innan sekretesstiden har gått ut. Statsrådet ska inte ha rätt att besluta om förlängning av sekretesstiden när det är fråga om handlingar som avses i det föreslagna 3 mom.

I 5 mom. föreslås bestämmelser om hur sekretesstiden räknas. Sekretesstiden för uppgifterna i en handling räknas från den dag då handlingen är daterad eller, om handlingen inte är daterad, från den dag då handlingen blev färdig. Vid fastställandet av den tidpunkt då handlingen blev färdig kan bestämmelserna i 12 och 13 § tillämpas. Sekretesstiden för anteckningarna i ett register räknas alltså från den dag då en anteckning gjordes. För att bestämmelsen ska fungera i praktiken, bör sekretessbelagda handlingar och registeranteckningar om möjligt dateras i ärenderegistret. Sekretesstiden för uppgifterna i en handling som en enskild har lämnat in till en myndighet räknas från den dag myndigheten fick handlingen.

**39 §. Undantag i fråga om tystnadsplikt och upphörande av tystnadsplikt.** Bestämmelserna i 32–38 § har formulerats så att de endast gäller sekretessbelagda uppgifter i myndighetshandlingar. Handlingssekretess och tystnadsplikt täcker varandra praktiskt taget nästan helt och hållet. Det som föreskrivs om sekretess för en uppgift i en myndighetshandling gäller därför vanligen automatiskt också i fråga om tystnadsplikten. Tystnadsplikten kan dock gå ett steg längre än sekretessen för en uppgift i en handling, eftersom tystnadsplikten också gäller för olagrade uppgifter. Med hänsyn till dessa situationer och även i övrigt för tydlighetens skull har det i 32 § i den gällande lagen uttryckligen föreskrivits att det som i 7 kap. föreskrivs om sekretessbelagda handlingar även gäller en uppgift för vilken tystnadsplikt gäller. Bestämmelsen har praktisk betydelse bland annat för upphörandet av tystnadsplikten. Avsikten är inte att ändra bestämmelsen i sak. Bestämmelsens ordalydelse ändras så att den överensstämmer med de övriga föreslagna bestämmelserna så att det i paragrafen inte hänvisas till sekretessbelagda handlingar utan till sekretessbelagda uppgifter i myndighetshandlingar. I bestämmelsen stryks dessutom ”i tillämpliga delar” som onödigt.

## **8 kap. Särskilda bestämmelser**

I 8 kap. föreskrivs det om avgifter som tas ut för utlämnande av uppgifter med stöd av denna lag, om ändringssökande och om straff för brott mot bestämmelserna i lagen. I kapitlet ingår dessutom ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

**40 §. Avgifter.** I paragrafen föreslås bestämmelser om hurdana avgifter som kan tas ut när uppgifter lämnas ut ur en myndighetshandling. Paragrafen motsvarar till sina centrala grundläggande lösningar 34 § i den gällande lagen, men paragrafen uppdateras så att den motsvarar i synnerhet de praktiska ändringar som övergången till elektronisk dokumenthantering föranleder. Dessutom förtydligas och ändras ordalydelsen så att den motsvarar de ändringar som föreslås annanstans i lagen.

Enligt 1 § 2 mom. får en myndighet inte utan laglig grund begränsa möjligheterna att få information om myndighetens handlingar och verksamhet, och inte mer än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas, med beaktande av lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat. Med tanke på offentlighetsprincipen är de avgifter som tas ut för tillgodoseendet av en rättighet av central betydelse. För att målen i lagen ska uppnås anses det fortfarande nödvändigt att i paragrafen ta in specialbestämmelser om de avgifter som tas ut för tillgodoseendet av den allmänna rätten att få uppgifter enligt offentlighetsprincipen, en parts rätt att få uppgifter eller rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv. Det

är motiverat att ta in dessa bestämmelser i lagen dels med tanke på den betydelse som rätten att få uppgifter har med avseende på målen i offentlighetslagen, dels för att offentlighetslagens tillämpningsområde är mera vidsträckt än tillämpningsområdet för de lagar som är centrala när det gäller att fastställa avgifter inom den offentliga förvaltningen, det vill säga lagen om grunderna för avgifter till staten, kommunallagen och lagen om välfärdsområden.

De föreslagna specialbestämmelserna i paragrafen gäller inte bara utlämnande av uppgifter som är offentliga i sin helhet utan också erhållande av uppgifter ur en handling ur vilken uppgifter som omfattas av en utlämningsbegränsning eller som är sekretessbelagda avlägsnas. Rätten att få uppgifter ur en handlingens offentliga del hör nära samman med 12 § i grundlagen, enligt vilken rätten till information kan begränsas endast av tvingande skäl. Utgångspunkten för den föreslagna 7 § är vars och ens rätt att ur en myndighetshandling få uppgifter som är offentliga.

De föreslagna specialbestämmelserna tillämpas också på utlämnande av uppgifter som omfattas av en parts rätt att få uppgifter. Denna rätt att få uppgifter kan också gälla sekretessbelagda uppgifter. Partsoffentligheten har ett nära samband med rätten till rättsskydd enligt 21 § i grundlagen, och därför är det ändamålsenligt att också avgifterna för tillgodoseendet av denna rätt till uppgifter är skäliga.

I den gällande lagen har specialbestämmelserna om avgifter i enlighet med vad som sägs ovan endast gällt avgifter som tas ut på basis av den allmänna rätten att få uppgifter och en parts rätt att få uppgifter. Detta har inneburit att det i enlighet med de allmänna bestämmelserna har varit möjligt att ta ut en avgift för den rätt att ta del av en handling som gäller en själv som avses i 12 § i den gällande lagen. Med beaktande av syftet med bestämmelsen och rätten i fråga och dess koppling till det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet och personuppgifter samt med beaktande av att rätten att få uppgifter till sin omfattning kan jämföras med partsoffentlighet är det motiverat att i fortsättningen utvidga tillämpningen av lagens specialbestämmelser också till uppgifter som lämnas ut med stöd av 11 §.

Av de föreslagna bestämmelserna följer att avgifterna för utlämnande av uppgifter i andra fall än de som avser den allmänna rätten att få uppgifter enligt 7 §, en parts rätt att få uppgifter enligt 10 § och rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv enligt 11 § även i fortsättningen bestäms med stöd av annan lagstiftning. Utanför specialbestämmelserna i denna lag faller således uttag av avgifter i sådana situationer där en myndighet lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till någon annan än en part eller där en ny handling upprättas på begäran.

I 1 mom. föreskrivs det om situationer där det enligt huvudregeln inte tas ut någon avgift för att ta del av uppgifterna i en handling. Bestämmelsen anses behövlig med tanke på offentlighetsprincipen. I de situationer som avses i 1 mom. ska de begärda handlingarna eller uppgifterna i regel vara offentliga i sin helhet eller annars sådana att myndigheten inte behöver avlägsna eller dölja uppgifter i handlingen. Till den del uppgifter lämnas ut på basis av partsoffentlighet eller rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv gäller avgiftsfriheten enligt momentet också sekretessbelagda uppgifter. Om det på basis av partsoffentligheten eller rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv lämnas ut en handling ur vilken vissa sekretessbelagda uppgifter dock måste avlägsnas, ska bestämmelserna i 3 mom. tillämpas. Momentet motsvarar i huvudsak den gällande bestämmelsen, men vissa språkliga preciseringar har gjorts i det. Dessutom har terminologin delvis ändrats så att den motsvarar de ändringar som gjorts annanstans i lagen.

Enligt 1 punkten tas det inte ut någon avgift för utlämnande av en uppgift ur en myndighetshandling med stöd av 7, 10 och 11 §, när uppgiften lämnas ut muntligen. Punkten motsvarar de gällande bestämmelserna.

Enligt 2 *punkten* tas det inte ut någon avgift för i momentet avsett utlämnande av en uppgift när det är möjligt för den som begär uppgiften att ta del av handlingen eller kopiera den hos myndigheten. Ordalydelsen i punkten ändras så att den motsvarar formuleringen i 19 §, och dessutom betonas det i bestämmelsen att det inte tas ut någon avgift för utlämnandet av en uppgift när den som begär uppgiften själv kopierar den.

Enligt 3 *punkten* tas det i de situationer som avses i momentet inte ut någon avgift för utlämnandet av en uppgift, när uppgifter ur en offentlig handling som lagrats i elektronisk form eller en kopia av handlingen sänds per e-post till den som begärt uppgifterna. Behandlingen av uppgifter har förändrats så att elektronisk behandling av handlingar har blivit vanligare, och även utlämnande i elektronisk form är i praktiken det primära. Ordalydelsen i punkten ändras så att det blir klart att bestämmelsen gäller både utlämnande av en kopia av en handling som bilaga till ett e-postmeddelande och en situation där en offentlig uppgift som är sparad i elektronisk form i en myndighetshandling lämnas ut per e-post som svar på en begäran om uppgifter som riktats till en myndighet, utan att en egentlig kopia av handlingen lämnas ut.

Det bör dock noteras att den som begär en uppgift inte har ovillkorlig rätt att alltid ta del av en handling i begärd form. Enligt 19 § får uppgifterna lämnas ut på något annat sätt än på det sätt som begärts om det är behövligt av informationssäkerhetsskäl eller om iakttagandet av begäran på grund av det stora antalet handlingar eller av svårigheter att kopiera en handling eller av någon annan därmed jämförbar orsak skulle medföra oskäliga olägenheter för tjänsteverksamheten. Således finns det ingen ovillkorlig rätt att i alla situationer ta del av en handling uttryckligen i sin ursprungliga form. Dessutom ges en handling i regel i det filformat som begärts, om ett sådant finns tillgängligt. Myndigheten behöver dock inte omvandla handlingen till ett annat filformat än det som handlingen finns färdigt tillgänglig i.

Enligt 4 *punkten* tas det inte ut någon avgift i sådana fall när uppgifter ur en handling som lagrats i elektronisk form eller en kopia av handlingen sänds till en part per e-post. De uppgifter som avses i punkten kan också vara sekretessbelagda uppgifter. Punkten motsvarar i sak den gällande bestämmelsen, men ordalydelsen i punkten ändras så att det blir klart att bestämmelsen gäller både utlämnande av en kopia av en handling som bilaga till ett e-postmeddelande och en situation där en uppgift som är sparad i elektronisk form i en myndighetshandling lämnas ut per e-post som svar på en begäran om uppgifter som riktats till en myndighet, utan att en egentlig kopia av handlingen lämnas ut. I fråga om denna punkt bör det noteras att i synnerhet utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter via oskyddad e-post kan begränsas av kraven på informationssäkerhet. Enligt 14 § i informationshanteringslagen ska förbindelsen för överföring av sekretessbelagd information vara skyddad i det allmänna datanätet och mottagaren ska verifieras eller identifieras på ett tillräckligt informationssäkert sätt. Även i praxisen för laglighetskontroll har det ansetts att sekretessbelagda uppgifter inte får sändas via oskyddad e-post (OKV/342/1/2012, OKV/96/1/2016 och EOA 3438/4/09).

I 3 och 4 *punkten* hänvisas det till handlingar som lagrats i elektronisk form. Detta ändras inte på svenska, men på finska ändras ”sähköisesti talletettu” till ”sähköisesti tallennettu”. Detta är en terminologisk uppdatering som inte har någon betydelse för tolkningen av begreppet. I praktiken har tolkningsproblem uppstått kring frågan om man med ”sähköisesti talletettu asiakirja” avser uppgifter som har lagrats i ärendehanteringssystem, elektroniska arkiv eller andra motsvarande plattformar som är avsedda för förvaring av elektroniska handlingar eller om man avser material som var som helst har lagrats i elektronisk form, till exempel på operativsystemets skrivbord eller på en nätskiva. I praxisen för laglighetskontroll har det gjorts en bedömning av de avgifter som tas ut för handlingar som arkiverats i pappersform och som begärts bli utlämnade i skannad form. I avgörandet ansågs det att om en myndighet redan har en offentlig (skannad) elektronisk version av en handling, är det inte motiverat att göra tolkningen att det är

fråga om utlämnande av en handling som kräver skanning och för vilken en avgift kan tas ut (EOAK/2429/2021). Med tanke på offentlighetsprincipen är det motiverat att alla handlingar som en myndighet innehar i elektronisk form ska betraktas som handlingar som är lagrade i elektronisk form. Med en handling som är lagrad i elektronisk form avses också till exempel en skannad handling som innehas av en myndighet och som finns i elektronisk form. Bestämmelser om registrering i ärenderegistret av en handling som omvandlats till elektronisk form i samband med en begäran om information finns i 25 § i informationshanteringslagen och bestämmelser om definition av förvaringsbehovet i 21 § i den lagen.

Enligt 5 punkten tas någon avgift inte ut, om utlämnandet av den begärda handlingen ingår i myndighetens skyldighet att ge råd, höra eller informera. Ett av målen med lagen är att främja en förvaltningskultur där myndigheterna aktivt främjar rätten att få uppgifter. Myndigheterna är enligt lagen skyldiga att producera och sprida information och använda sig av effektiva sätt för att säkerställa tillgången till information (22 och 23 §) samt kontinuerligt tillhandahålla information om viktiga ärenden under beredning (21 §). Myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information innebär en skyldighet att producera och sprida allmän information om myndighetens verksamhet och se till att rådgivningen sköts. Även förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om myndigheternas rådgivningsskyldighet. Enligt 8 § i förvaltningslagen ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Rådgivningen är enligt förvaltningslagen avgiftsfri.

Enligt 6 punkten tas det inte ut någon avgift när det är fråga om värdefulla datamängder som avses i 24 b § 1 mom. i informationshanteringslagen. Punkten motsvarar den gällande bestämmelsen och genom den har artiklarna 6.6 a och 14.1 a i direktivet om öppna data genomförts. Avgiftsfriheten ska gälla utlämnande av handlingar på alla de sätt som lagstiftningen förpliktar till. Vid sidan av 24 b § 2 mom. i informationshanteringslagen föreskrivs det om värdefulla datamängder i speciallagar. När det föreskrivs i speciallagar om att vissa värdefulla datamängder görs tillgängliga ska det i speciallagarna också föreskrivas om att de är avgiftsfria. Till den del det dock föreskrivs om värdefulla datamängder i en statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 24 b § 3 mom. i informationshanteringslagen, ingår bestämmelsen om att de är avgiftsfria i 6 punkten i detta moment. Bestämmelsen behövs således till de delar de värdefulla datamängderna inte omfattas av en viss speciallag.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om de situationer då en avgift dock kan tas ut för utlämnandet av en handling i en situation som avses i 1 mom. 1–4 punkten. En avgift som motsvarar kostnaderna för att söka fram en uppgift tas ut när en uppgift har begärts ur en myndighetshandling som inte på det sätt som avses i 14 § 1 mom. kan specificeras och hittas i myndighetens ärenderegister eller något annat register med hjälp av den klassificering, de sökfunktioner eller det signum som används i registret. En sådan begäran om uppgifter kräver så kallade särskilda åtgärder. Det är fråga om en begäran där en handling specificeras på ett sådant sätt att det inte är möjligt att med hjälp av de sökfunktioner och dokumentklassificeringar som myndigheten har tillgång till direkt hitta handlingen, utan framsökandet av handlingen förutsätter sällning eller genomgång av enskilda handlingar. I sådana situationer specificeras handlingarna i allmänhet med hjälp av ett kriterium som saknar betydelse med tanke på skötseln av myndighetens uppgifter och som därför inte används i myndighetens dokumentförvaltning och klassificering av handlingar. Momentet motsvarar i sak 34 § 2 mom. i den gällande lagen, men ordalydelsen ändras så att den motsvarar de ändringar som gjorts i 14 § 1 mom. I formuleringen har också de bestämmelser om ärendehantering som ändrades i och med stiftandet av informationshanteringslagen beaktas.

I de situationer som beskrivs ovan kan det bli oklart om begäran om uppgifter har specificerats på det sätt som förutsätts i 14 §. Med tanke på uppnåendet av syftet med offentlighetslagen bör det dock anses mer ändamålsenligt att bestämmelsen om kravet på specificering av en handling tolkas på ett sätt som främjar rätten att få uppgifter samt att en begäran om uppgifter som kräver särskilda åtgärder behandlas, att uppgifter ur handlingen lämnas ut och att en avgift som motsvarar kostnaderna tas ut.

De föreslagna 3 och 4 mom. gäller utlämnande av uppgifter dels i form av en fysisk handling, dels med stöd av den allmänna rätten att få uppgifter ur en partiellt offentlig myndighetshandling och ur en för en part delvis offentlig myndighetshandling. Momentet gäller dessutom situationer där endast vissa uppgifter i en handling lämnas ut med stöd av rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv. Det föreslagna 3 mom. gäller avgifter som tas ut för utlämnande av uppgifter som kopia eller utskrift eller med en elektronisk databärare. Enligt momentet ska det för utlämnande av en uppgift med stöd av 7, 10 och 11 § som kopia, utskrift eller med en elektronisk databärare tas ut en avgift som motsvarar beloppet av de kostnader som myndigheten orsakas av utlämnandet av uppgiften, om det inte särskilt föreskrivs eller med stöd av kommunallagen eller lagen om välfärdsområden bestäms om en lägre avgift. I momentet föreskrivs det vidare att oberoende av på vilket sätt uppgifterna lämnas ut tas motsvarande avgift ut för utlämnande av en sådan handling ur vilken uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs, om inte uppgifterna i fråga utan svårighet kan avlägsnas eller döljas. Bestämmelserna i momentet omfattar således också handlingar som lämnas ut direkt i elektronisk form, till exempel handlingar som sänds per e-post och i vilka uppgifter på basis av en begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs. Avgiften bestäms och tas ut med iakttagande av vad som bestäms med stöd av kommunallagen eller lagen om välfärdsområden eller vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten föreskrivs om prestationer som avses i 7 § 2 mom. i den lagen.

I 19 § i den föreslagna lagen används inte längre begreppen utskrift eller kopia. I fråga om avgiftsbestämmelserna behövs det dock en specifikation i fråga om kopior och utskrifter samt handlingar som lämnas ut med en elektronisk databärare så att nuläget i fråga om avgifterna kvarstår. Med kopia avses en sådan kopia av en handling som framställts genom fotokopiering. Med utskrift avses en sådan kopia av en handling som skrivits ut på papper. För tydlighetens skull används förutom kopia och utskrift också begreppet elektronisk databärare så att momentet också omfattar sådana situationer där en elektronisk kopia av en handling lämnas ut på ett fysiskt lagringsmedium, det vill säga till exempel på en CD-skiva eller DVD-skiva, en minnespinne eller en extern hårddisk. Om en handling finns endast på papper och det görs en elektronisk kopia av handlingen genom skanning, betraktas också denna som en kopia av handlingen på det sätt som avses i momentet. En elektronisk handling som skapats genom skanning kan lämnas ut senare med stöd av 1 mom., om den skannade kopian har lagrats elektroniskt.

Dessutom omfattar momentet på motsvarande sätt som i nuläget situationer där en så kallad partiellt offentlig handling lämnas ut. I motiveringen till den gällande lagen konstateras det att framtagandet av ett partiellt offentligt exemplar förutsätter att handlingen kopieras. På motsvarande sätt anges det i motiveringen att en handling inte kan lämnas ut för att läsas eller skrivas av hos myndigheten, om handlingen innehåller sekretessbelagda delar. I sådana fall ska det alltid göras en kopia av den handling på basis av vilken bestämmelserna i 3 och 4 mom. blir tillämpliga. I nuläget är detta dock inte alltid fallet i praktiken, utan det är också möjligt att på elektronisk väg göra ett exemplar som är partiellt offentligt eller till exempel ett exemplar som är delvis offentligt för en part. På grund av de förändringar som i praktiken skett i behandlingen av uppgifter föreslås det för tydlighetens skull att det till momentet fogas en bestämmelse om att det oberoende av på vilket sätt uppgifterna lämnas ut tas ut en avgift som motsvarar den som avses i 3 mom. för utlämnande av en sådan handling ur vilken uppgifter som omfattas av en

begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs, om inte uppgifterna i fråga utan svårighet kan avlägsnas eller döljas.

För utlämnande av en sådan handling får det tas ut en avgift enligt 3 och 4 mom. trots att handlingen lämnas ut per e-post eller annars i elektronisk form. Någon avgift får dock inte tas ut, om de sekretessbelagda uppgifterna eller de uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande utan svårighet kan avlägsnas eller döljas ur handlingen. Med utan svårighet avses sådana situationer där antalet uppgifter som ska avlägsnas eller döljas är litet eller där döljandet eller avlägsnandet av uppgifterna inte annars medför särskilda besvär, såsom en ingående bedömning av uppgifternas offentlighet. Syftet med lagens bestämmelser om avgifter är att rikta uttaget av avgifter till situationer där det faktiskt uppstår kostnader. I situationer där en handling lämnas ut till exempel per e-post och de sekretessbelagda uppgifterna eller de uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande utan svårighet kan avlägsnas, är det inte motiverat att ta ut en avgift. Bestämmelsen behövs på grund av utvecklingen av informationsbehandlingen och för att säkerställa att offentlighetsprincipen iaktas på behörigt sätt.

I de avgiftsgrunder som anges i momentet föreslås det inga ändringar i förhållande till den gällande lagen. Syftet med förslaget är att säkerställa att ändamålsenliga avgiftsgrunder iaktas vid bestämmandet av avgifter för utlämnande av uppgifter med stöd av den allmänna rätten att få uppgifter, en parts rätt att få uppgifter och rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv. I momentet föreslås det därför att huvudregeln ska vara att avgiften ska motsvara de totalkostnader som myndigheten har för prestationen i fråga.

Av lagen om grunderna för avgifter till staten följer att avgiftsgrunderna varierar beroende på om det är fråga om en offentlighetsrättslig prestation, en monopolprestation eller någon annan prestation. Grunden för avgifter för offentlighetsrättsliga prestationer och monopolprestationer är självkostnadsvärdet. Enligt lagen om grunderna för avgifter till staten ska de allmänna grunderna för avgifter fastställas som allmänna normer. För utlämnande av handlingar med stöd av den rätt till uppgifter som föreskrivs i 7, 10 och 11 § i offentlighetslagen tillämpas samma avgiftsgrunder som för prestationer som avses i 7 § 2 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten och som en myndighet har faktisk ensamrätt att producera. Det pris som tas ut för dessa så kallade monopolprestationer får även bestämmas så att de motsvarar prestationens självkostnadsvärde.

I den specialbestämmelse som tas in i lagen föreskrivs det endast om de allmänna grunderna för hur en avgift bestäms. Avgifterna bestäms alltså i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten genom förordning eller myndighetsbeslut och i enlighet med kommunallagen och lagen om välfärdsområden genom beslut av fullmäktige eller välfärdsområdesfullmäktige. Den föreslagna bestämmelsen hänvisar inte enbart till föreskrivna avgiftsgrunder utan också till behörighetsfrågor vid bestämmande av avgifter. I 3 kap. i lagen om grunderna för avgifter till staten föreskrivs det om befogenheten att besluta om avgifter. Av lagens 8 § framgår vilka ärenden som regleras genom förordning och ministeriernas befogenheter, av 9 § myndigheternas befogenheter och av 10 § särskilda ämbetsverks, så som Finlands banks och Folkpensionsanstaltens, befogenheter. Den myndighet som producerar så kallade monopolprestationer har i allmänhet befogenhet att själv bestämma avgifterna. Ministerierna utfärdar förordningar om avgiftsbelagda prestationer med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten.

Lagen om grunderna för avgifter till staten tillämpas inte inom kommunernas eller välfärdsområdenas förvaltning. Fullmäktige och välfärdsområdesfullmäktige har befogenhet att fastställa de allmänna grunderna för de avgifter som tas ut för kommunens och välfärdsområdets tjänster och andra prestationer. Enligt 90 § 1 mom. 2 punkten underpunkt m i kommunallagen ska förvaltningsstadgan innehålla behövliga bestämmelser om avgifter som tas ut för handlingar eller

utlämnande av uppgifter. En motsvarande bestämmelse finns i 95 § 1 mom. 2 punkten underpunkt m i lagen om välfärdsområden. Kommunernas självstyrelse innebär att fullmäktige inom ramen för sin allmänna kompetens har ett större handlingsutrymme än statliga myndigheter vid fastställandet av grunderna för avgifterna. Praxis har emellertid på olika grunder ansetts vara att avgifterna ska fastställas så att de motsvarar kostnaderna (EOA 3701/4/05 och OKV 1207/1/01).

Förslaget till bestämmelse innebär att statsförvaltningen ska följa principen om självkostnadsvärde. Inom kommunalförvaltningen följs inte självkostnadsprincipen så som den framgår av lagen om grunderna för avgifter till staten, utan avgifterna bestäms utifrån principen om kostnadsvarsighet, där utgångspunkten är den beräkningspraxis som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Enligt bestämmelsen kan kommunfullmäktige besluta om en avgift ska tas ut för utlämnandet av en handling. Fullmäktige kan, när avgifterna fastställs inom ramen för kommunens allmänna kompetens, också fastställa avgifter som är lägre kostnaderna. Även välfärdsområdesfullmäktige har motsvarande prövningsrätt. Inom statsförvaltningen däremot är regeln den att en avgift ska tas ut för avgiftsbelagda prestationer, om inte annat föreskrivs. När avgifterna motsvarar beloppet av de kostnader som utlämnandet av uppgifter medför för myndigheterna, är det möjligt att det uppstår skillnader i avgifterna mellan kommunerna och välfärdsområdena liksom också mellan å ena sidan kommunerna och välfärdsområdena och å andra sidan staten.

I 4 mom. föreslås mer detaljerade bestämmelser om prissättningen. Momentet motsvarar gällande bestämmelser när det gäller kopior, utskrift och uppgifter som lämnas ut med en elektronisk databärare. På motsvarande sätt som i 3 mom. gäller momentet dessutom, oberoende av på vilket sätt uppgifterna lämnas ut, situationer där det lämnas ut en handling ur vilken uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs och på grund av vilken momentets ordalydelse delvis ändras. I momentet föreslås också en bestämmelse som kompletterar lagen om grunderna för avgifter till staten när det gäller frågan om vilka kostnader som får beaktas.

Enligt momentet är det i de fall som avses i 3 mom. möjligt att vid prissättningen tillämpa ett genomsnittspris per sida eller någon annan enhet. En fast avgift används i allmänhet när det är fråga om prestationer av samma slag. Utlämnandet av uppgifter med stöd av lagens centrala rätt att få uppgifter kan variera bland annat beroende på hur omfattande åtgärder en myndighet måste vidta för att lämna ut uppgifter ur en handling i enlighet med 3 mom. Även om det generellt sett är fråga om samma typ av prestation, finns det även skillnader i hur en begäran om uppgifter genomförs. Därför är det möjligt att separat fastställa ett fast pris för en sedvanlig begäran om uppgifter och separat för en begäran om uppgifter som kräver särskilda åtgärder.

Rättvisa mellan dem som begär uppgifter talar för en avgiftsgrund på två nivåer. När storleken på en fast avgift bestäms ska de genomsnittliga totalkostnaderna för prestationerna beaktas. Om det tas ut en lika stor avgift för begäranden om uppgifter som orsakar myndigheterna större kostnader än normalt, leder det till att också avgifterna för sedvanliga begäranden om uppgifter stiger.

Som en sedvanlig begäran om uppgifter betraktas i enlighet med 4 mom. utlämnande av en handling som kan specificeras och hittas i myndighetens ärenderegister eller något annat register med hjälp av den klassificering, de sökfunktioner eller det signum som används i registret och som är offentlig i sin helhet eller ur vilken sekretessbelagda uppgifter på det sätt som avses i 3 mom. utan svårighet kan avlägsnas eller döljas. Med situationer som kväver särskilda åtgärder avses sådana där det krävs större insatser än normalt för att söka fram handlingen eller för att avlägsna sekretessbelagda uppgifter ur den. De särskilda åtgärder som hänför sig till framsökandet av en handling beskrivs ovan i motiveringen till 2 mom. Om det material som en begäran avser är omfattande eller, oberoende av antalet handlingar, innehåller många sekretessbelagda

uppgifter på olika ställen i handlingen, krävs det både tid och arbete för att försätta handlingen i ett sådant skick att den kan lämnas ut. Också när det behövs extraordinära sök-, sällnings-, sammanställnings- och utskriftsegenskaper är det fråga om situationer som kräver särskilda åtgärder. Det är då fråga om en behandling som kräver sådana specialegenskaper av de tillämpningar och system som används som inte behövs vid sedvanlig behandling.

I det föreslagna momentet finns en specialbestämmelse som motsvarar nuläget och i vilken det fastställs vilka kostnader som inom statsförvaltningen kan beaktas vid genomförandet av en sedvanlig begäran om uppgifter till den del uppgifterna lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller med en elektronisk extern databärare. Beräkningen av självkostnadsvärdet för utlämnande av uppgifter i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten påverkas i väsentlig grad av hur prestationen definieras och vilka kostnader som tas med i beräkningen. Till exempel i självkostnadsvärdet för kopior kan i regel utöver material- och redskapskostnader inkluderas kostnader för att en handling kopieras eller söks fram samt för avlägsnande eller döljande av sekretessbelagda delar av en handling. När avgifter till myndigheterna enligt 1 och 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten fastställs ska enligt förslaget, trots vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten, till de kostnader som utgör grund för avgiften inte hänföras kostnaderna för att söka fram en handling och avlägsna sekretessbelagda delar, om det är fråga om en sedvanlig begäran om uppgifter. När det är fråga om handlingar som utan svårighet kan specificeras och sökas fram, som är helt eller delvis offentliga och ur vilka sekretessbelagda delar utan svårighet kan avlägsnas, det vill säga en sedvanlig begäran om uppgifter, kan det vid tillgodoseendet av rätten att få uppgifter anses ändamålsenligt och motiverat att ta ut avgifter enbart för kopiering.

Specialbestämmelsen gäller utlämnande av en uppgift som en kopia eller utskrift eller med en elektronisk databärare. Om en begäran om uppgifter gäller utlämnande av en handling ur vilken uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs och ur vilken ovannämnda uppgifter utan svårighet kan avlägsnas eller döljas, ska det vara avgiftsfritt att lämna ut uppgifterna muntligen eller per e-post redan med stöd av 3 mom.

Den specialbestämmelse som avses i momentets sista mening gäller endast de myndigheter som avses i 1 och 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten. Enligt 1 § i lagen om grunderna för avgifter till staten gäller lagen statliga myndigheter samt republikens president i fråga om beslutsfattande i statsrådet. Lagen gäller också republikens presidents kansli, riksdagens kansli och riksdagens justitieombudsmans kansli liksom också statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor. Sådana särskilda ämbetsverk och inrättningar som avses i 10 § i den lagen är också bland annat Finlands Bank och Folkpensionsanstalten. Bestämmelserna tillämpas således inte på kommunala myndigheter, statens affärsverk eller aktörer som avses i 5 §.

I det föreslagna 5 mom. föreskrivs det om skyldigheten för de myndigheter som avses i lagen att på förhand fastställa de avgifter som tas ut för framsökande av uppgifter enligt 2 mom. och utlämnande av uppgifter enligt 3 mom. eller grunderna för bestämmande av avgifterna samt om offentliggörandet av dessa uppgifter i det allmänna datanätet, om inte offentliggörandet ska anses uppenbart onödigt. Momentet motsvarar delvis det gällande momentet. Genom bestämmelsen har bestämmelserna i direktivet om öppna data genomförts. I artikel 7.1 och 7.2 i direktivet om öppna data föreskrivs det att standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar ska fastställas och offentliggöras i förväg. Vidare ska beräkningsgrunderna för andra än standardavgifter anges på förhand, och på begäran ska det anges hur avgifterna beräknats för en specifik ansökan om vidareutnyttjande.

I momentet tas det in en hänvisning till de situationer som avses i 2 mom. Således ska myndigheten i fortsättningen på förhand fastställa också de avgifter som tas ut för sådant framsökande av uppgifter som avses i 2 mom. eller grunderna för hur avgifterna bestäms. När det gäller 2 mom. är det i praktiken möjligt att lämna ut uppgifter om grunden för bestämmande av avgiften, det vill säga det pris per arbetstimme som myndigheten fastställt. Om det vid framsökandet av uppgifter behövs arbete som utförs av en aktör utanför myndigheten, till exempel en utomstående applikationsleverantör, räcker det som ett sådant fastställande på förhand som avses i momentet att det anges att det för framsökandet kan tas ut det pris för arbetet som applikationsleverantören fakturerar i varje enskilt fall. I 16 § föreskrivs det om skyldigheten för en person som är anställd hos en myndighet eller annars är verksam hos en myndighet att informera den som begär uppgifter om uppkomsten av kostnader som avses i 2 mom. i denna paragraf innan kostnaderna uppkommer och dessutom om skyldigheten att höra efter om den som begär uppgifter trots detta vill att de begärda uppgifterna söks fram. Det kan informeras om grunderna för bestämmandet av ovannämnda kostnader genom en hänvisning till de uppgifter som i enlighet med detta moment offentliggjorts på myndighetens webbplats. I föreslagna 6 mom. ingår bestämmelser för situationer där uppgifter ur en myndighetshandling lämnas ut med stöd av denna lag i andra fall än de som avses i 7, 10 och 11§. Bestämmelsen motsvarar det som föreskrivs för närvarande. I de fall som faller utanför tillämpningsområdet för de föreslagna specialbestämmelserna tas det enligt förslaget ut en avgift med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten eller i någon annan lag eller bestäms med stöd av lagen om välfärdsområden eller kommunallagen.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att avgiftsgrunder som bestäms enligt annan lagstiftning tillämpas när uppgifter ur en myndighetshandling lämnas ut på någon annan grund än med stöd av den allmänna rätten att få uppgifter, en parts rätt att få uppgifter eller rätten att ta del av uppgifter som gäller en själv. Utanför specialbestämmelserna i lagen faller därmed uttag av avgifter i sådana situationer där en myndighet lämnar ut sekretessbelagda uppgifter i enlighet med 32–37 § eller där en ny handling upprättas på begäran (24 §). Bestämmelserna gäller bland annat uppgifter som lämnas ut för vetenskaplig forskning, statistikföring eller myndighetsutredningar (36 §) samt utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheterna. Av förslaget följer att i de fall som avses i momentet är det inte nödvändigt att fastställa avgifterna utifrån självkostnadspris eller så att de motsvarar de faktiska kostnaderna. Det är alltså möjligt att på företagsekonomiska grunder ta ut en avgift till exempel för upprättande av en ny handling på begäran på det sätt som föreskrivs i 24 §. Om det är fråga om upprättande av en sådan ny handling på begäran som förutsätter att endast vissa uppgifter och handlingar sammanställs, ska det bedömas om det snarare är fråga om utlämnande av flera handlingar på begäran, vilket beroende på utlämnings sättet kan vara avgiftsfritt, eller om det är fråga om upprättande av en sådan i 24 § avsedd ny handling som myndigheten kan upprätta efter prövning och för vilken en avgift kan tas ut i enlighet med detta moment.

Lagen utgår från ett brett myndighetsbegrepp, vilket innebär att lagen också tillämpas på myndigheter på vilka lagen om grunderna för avgifter till staten, kommunallagen eller lagen om välfärdsområden inte tillämpas. En uttrycklig bestämmelse om detta föreslås därför i momentet. Enligt förslaget kan de myndigheter som avses i 4 § eller de aktörer som avses i 5 § och som inte omfattas av lagen om välfärdsområden, kommunallagen eller lagen om grunderna för avgifter till staten tillämpa de avgiftsgrunder som anges i lagen om grunderna för avgifter till staten vid fastställandet av avgifter för utlämnande av uppgifter ur andra än offentliga handlingar eller offentliga delar av handlingar, om inte något annat föreskrivs.

**41 §. Ändringssökande.** I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i myndighetens beslut om utlämnande av uppgifter och avgifter för utlämnande av uppgifter. Paragrafen motsvarar

i sak 33 § i den gällande lagen, men i den görs vissa kompletteringar och dess struktur och ordalydelse förtydligas.

I 16 § föreskrivs det om förfarandet för utlämnande av uppgifter. Enligt förfarandet kan den som begär uppgifter föra ett ärende till myndigheten för avgörande, om den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten vägrar lämna ut begärda uppgifter eller om uppgifterna lämnas ut i någon annan form än den begärda formen. I *1 mom.* föreslås en informativ bestämmelse om att en i 16 § 2 mom. avsedd vägran av den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten att lämna ut en handling inte får överklagas separat genom besvär. Bestämmelsen är ny och förtydligande till sin natur. En betydande del av dessa vägranen gäller fritt formulerat informationsutbyte, där det ställs frågor till exempel om en handling som utarbetas och om färdigställandet av den. Det ska finnas rätt att få ett överklagbart förvaltningsbeslut i enlighet med bestämmelserna i 16 §.

Det föreslagna *2 mom.* motsvarar i sak 33 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt momentet ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas vid sökande av ändring i myndighetens beslut. Lagen blir med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämplig också på beslut som fattas av aktörer som avses i det föreslagna 5 § 1 mom., eftersom de vid tillämpningen av offentlighetslagen sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Ett myndighetsbeslut enligt 16 § som gäller utlämnande av en handling överklagas således genom förvaltningsbesvär hos förvaltningsdomstolen. Med avvikelse från 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska det i momentet särskilt föreskrivas att beslut av statsrådets allmänna sammanträde dock får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. När statsrådets allmänna sammanträde fattar sådana beslut om utlämnande av uppgifter som avses i lagen, motsvarar dessa förvaltningsbeslut till sin karaktär, omfattning och den prövningsrätt som ingår i besluten de beslut som andra myndigheter fattar med stöd av samma lag och även frågeställningarna är desamma. Därför är det inte ändamålsenligt att besvärsinstansen för dessa förvaltningsbeslut skiljer sig från besvärsinstansen för beslut som andra myndigheter fattar med stöd av samma lag. Det är således motiverat att göra ett undantag från huvudregeln i 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden när det gäller överklagande av beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde.

I *3 mom.* föreskrivs det om sökande av ändring i ett avgiftsbeslut som en myndighet fattat med stöd av 40 § och som gäller utlämnande av en handling. Bestämmelsen motsvarar i sak den gällande lagen. Syftet med utvecklingen av systemet för omprövning har varit att begäran om omprövning ska användas i så stor utsträckning som möjligt som första skede i sökandet av ändring. De avgiftsbeslut som avses i offentlighetslagen är till sin karaktär sådana att omprövningsförfarandet kan bedömas lämpa sig för sökande av ändring i dem. Enligt momentet får en betalningsskyldig begära omprövning av en avgift inom sex månader från det att avgiften påfördes, om den betalningsskyldige anser att ett fel har inträffat vid påförandet av avgiften enligt 40 §. När den närmare avgiftsbestämmelsen fogades till offentlighetslagen bedömdes det att det är ändamålsenligt att sökande av ändring i avgifterna sker genom omprövningsförfarande i enlighet med 11 b § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten, även om den avgift som avses i 34 § 3 mom. i offentlighetslagen i övrigt påförs och tas ut med iakttagande av vad som föreskrivs om den monopolprestation som avses i 7 § 2 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten (RP 20/2005 rd, s. 15). Tidsfristen på sex månader motsvarar det som föreskrivs i den gällande lagen och den tidsfrist för begäran om omprövning av avgifter för offentlighetsrättsliga prestationer som anges i 11 b § i lagen om grunderna för avgifter till staten. På begäran om omprövning som avses i momentet tillämpas i övrigt bestämmelserna om omprövningsförfarande i 7 a kap. i förvaltningslagen. I momentet föreskrivs det dessutom på motsvarande sätt som i den gällande lagen om ett förbud mot att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut i ett avgiftsärende.

I den gällande lagen hänvisas det till en avgift som avses i lagen om grunderna för avgifter till staten, lagen om välfärdsområden eller kommunallagen och som fastställts med stöd av 34 §. I momentet stryks den uttryckliga hänvisningen till de ovannämnda lagarna för att förtydliga momentet. I och med att hänvisningen stryks kommer rättsläget att klargöras till den del att ändring i alla avgifter som avses i 40 § i första skedet söks genom omprövningsförfarande.

I 4 mom. föreslås en motsvarande hänvisning som i den gällande lagen. På sökande av ändring i ärenden som gäller rättegångens offentlighet tillämpas enligt momentet bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar. Hänvisningen är informativ och behövs på grund av specialbestämmelserna om ändringssökande i lagarna i fråga. I rättspraxis har det bedömts hur besvärsgången bestäms i fråga om försäkringsdomstolens beslut om erhållande av rättegångshandlingar med stöd av 28 § i offentlighetslagen (HFD 23.3.2015 L 826).

**42 §. Hänvisningar till strafflagen.** I paragrafen föreslås på motsvarande sätt som i 35 § i den gällande lagen straffbestämmelser i form av hänvisningar till strafflagen.

I 1 mom. föreslås en ny hänvisningsbestämmelse till bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. I 40 kap. 9 § i strafflagen föreskrivs det om straff för en tjänsteman som vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i 40 kap. 1–8 § eller i 11 kap. 9 a § i strafflagen, bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. I 40 kap. 10 § föreskrivs det om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. I denna lag föreskrivs det om de skyldigheter som ska iakttas i tjänsteutövningen, av vilka den viktigaste är skyldigheten att enligt lag lämna ut offentliga uppgifter på basis av en begäran om uppgifter. Underlåtenhet att lämna ut en offentlig handling kan således leda till straff i enlighet med 40 kap. 9 eller 10 § i strafflagen. Eftersom brott mot bestämmelserna i lagen på ett centralt sätt kan uppfylla åtminstone rekvisitet för ovannämnda strafflagsbrott, har det ansetts motiverat att i lagen ta in en informativ bestämmelse som hänvisar till strafflagen.

Paragrafens 2 mom. motsvarar i huvudsak 35 § 1 mom. i den gällande lagen. I enlighet med det föreslagna momentet ska till straff för brott mot skyldigheten att iakttä sekretess enligt 26 § och mot tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande enligt 27 § samt för brott mot en bestämmelse som avses i 36 § 2 mom. dömas enligt 40 kap. 5 § i strafflagen, om gärningen inte är straffbar enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen eller om strängare straff för gärningen inte föreskrivs någon annanstans i lag. I 40 kap. 5 § i strafflagen föreskrivs det om straff för en tjänsteman som uppsåtligen under den tid anställningen varar eller därefter obehörigen röjer en handling eller uppgift som är sekretessbelagd enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller enligt någon annan lag eller som enligt lag inte får yppas, eller utnyttjar en sådan handling eller uppgift till sin egen nytta eller till nytta eller skada för någon annan.

I momentet hänvisas det också till 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen, som gäller sekretessbrott och sekretessförseelse som begås av enskilda. Paragraferna gäller inte tjänstemän. Enligt 38 § 1 § i strafflagen gäller bestämmelsen den som i strid med tystnadsplikt som anges i lag eller förordning eller som en myndighet särskilt har ålagt med stöd av lag röjer en omständighet som ska hållas hemlig och som denne fått kännedom om på grund av sin ställning, i sin befattning eller vid fullgörandet av ett uppdrag eller utnyttjar en sådan hemlighet till sin egen eller någon annans nytta. Tillämpningsområdet för 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen omfattar således dem som med tillstånd av en myndighet eller i ett uppdragsförhållande har fått sekretessbelagda uppgifter. Bestämmelsen gäller till exempel personer som är verksamma hos en myndighet utan anställ-

ningsförhållande, såsom praktikanter, och som omfattas av tystnadsplikten enligt 27 §. Tystnadsplikten i fråga gäller också parter för vilka det på basis av ställningen som part har yppats sekretessbelagda uppgifter som gäller någon annan än parten själv. I motiveringen till 6 och 7 kap. beskrivs det närmare hur tystnadsplikten inriktas.

I 35 § 2 mom. i den gällande lagen har det i form av en hänvisningsbestämmelse konstaterats att som brott mot tystnadsplikten betraktas även en överträdelse av den förbindelse som avses i 27 § samt en föreskrift som avses i 28 § 2 mom. I förslaget slopas den förbindelse som avses i 27 §, vilket innebär att hänvisningsbestämmelsen till denna del blir onödig. I fråga om överträdelser av en föreskrift som avses i 28 § 2 mom. i den gällande lagen tas en hänvisningsbestämmelse in i det föreslagna 2 mom.

**43 §. Ikraftträdande.** I 1 mom. föreskrivs det om lagens ikraftträdande. Enligt 2 mom. upphävs lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet med senare ändringar genom den föreslagna lagen. Utgångspunkten är att bestämmelserna i den nya lagen i regel också ska tillämpas på handlingar som upprättats eller som inkommit till en myndighet före lagens ikraftträdande. Motsvarande förfarande har tidigare tillämpats i fråga om bestämmelserna om handlingars offentlighet. Ur tillämparens synvinkel är det tydligast att samma bestämmelser i regel tillämpas på bedömningen av begäranden om uppgifter som har blivit anhängiga efter lagens ikraftträdande, oberoende av när den handling som begäran om uppgifter gäller har upprättats eller inkommit till myndigheten. En annan lösning kan leda till att olika grunder används vid bedömningen av handlingar med ungefär samma innehåll som har upprättats vid olika tidpunkter i liknande eller samma ärenden, och att det på behandlingen av begäranden om uppgifter tillämpas olika förfaranden beroende på när handlingen har upprättats.

I 3 mom. föreskrivs det emellertid att 5 § 1 mom. 1 punkten ska börja tillämpas ett år efter ikraftträdandet av lagen. I momentet föreskrivs dessutom på ett förtydligande sätt att nämnda bestämmelse dock tillämpas på dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtratts genom lag eller med stöd av lag redan från ikraftträdandet av lagen till den del de utövar offentlig makt. På ovannämnda aktörer och enskilda personer som avses i 5 § 1 mom. 1 punkten ska således lagen under övergångsperioden tillämpas i den omfattning som avses i den lag som upphävs, det vill säga till den del den offentliga uppgiften innebär utövning av offentlig makt. Eftersom bestämmelsen i 5 § i den föreslagna lagen innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas, är det motiverat att de aktörer som kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde har möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt förbereda sig för tillämpningen av lagen. Av den föreslagna 5 § 1 mom. 1 punkten följer att lagens organisatoriska tillämpningsområde utvidgas, och delvis utvidgas tillämpningsområdet i sak också i fråga om sådana aktörer som redan nu tillämpar lagen.

I 4 mom. föreskrivs det att 5 § 1 mom. 2 punkten ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet av lagen. De sammanslutningar och stiftelser som avses i den föreslagna 5 § 1 mom. 2 punkten börjar omfattas av lagens tillämpningsområde som nya aktörer till den del de inte utövar offentlig makt i sin verksamhet. Därför har det ansetts motiverat att lagen börjar tillämpas på dessa aktörer först två år efter lagens ikraftträdande, så att aktörerna kan bereda sig på tillämpningen av den nya lagen och till exempel utbilda sin personal för detta ändamål. I momentet föreskrivs det i fråga om de sammanslutningar och stiftelser som avses i 2 punkten att den föreslagna lagen inte ska tillämpas på handlingar som gäller annan ekonomisk verksamhet än verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och som har upprättats eller inkommit till sammanslutningen eller stiftelsen före den tidpunkt som nämns ovan. Eftersom en betydande del av de sammanslutningar och stiftelser som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde och som i synnerhet kommunerna har bestämmande inflytande över inte tillämpar lagen med stöd av den gällande lagen, har aktörerna i fråga till exempel i sin dokumentförvaltning inte kunnat beakta

de skyldigheter som följer av tillämpningen av lagen. Därför anses det motiverat att tillämpningen av lagen inte retroaktivt utsträcks till att gälla handlingar som dessa aktörer har upprättat eller som har inkommit till dem före tillämpningen av lagen.

I 5 mom. föreskrivs det på motsvarande sätt som i den lag som upphävs att de föreskrifter om handlingars sekretess som har utfärdats med stöd av lagen om allmänna handlingars offentlighet och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förblir i kraft. I samband med att den gällande lagen stiftades ansågs detta nödvändigt av tydlighetsskäl. Då ansågs att det inte går att ingripa i tidigare sekretessföreskrifter genom allmänna bestämmelser. Motsvarande utgångspunkt kvarstår när det gäller den föreslagna lagen.

**44 §. Övergångsbestämmelser.** I paragrafen föreslås övergångsbestämmelser som hänför sig till tillämpningen av lagen. I 1 mom. föreskrivs det för tydlighetens skull att på begäranden om information som har blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Om en begäran om uppgifter har blivit anhängig före ikraftträdandet av denna lag, tillämpas på behandlingen de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Till exempel tidsfristerna för behandlingen av en begäran och sätten att lämna ut handlingar bestäms enligt de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för begäran. Med begäranden om information avses i momentet alla begäranden om information som görs med stöd av lagen, det vill säga också till exempel en ansökan om sådant tillstånd att ta del av sekretessbelagda uppgifter som beviljats med stöd av 28 § i den lag som upphävs.

I 2 mom. föreskrivs för tydlighetens skull att tillstånd som enligt 28 § i den lag som upphävs har beviljats för vetenskaplig forskning, statistikföring eller en myndighets planerings- eller utredningsarbete kan återkallas enligt 36 § i den föreslagna lagen. Tillstånd som beviljats med stöd av den lag som upphävs förblir i kraft. I den föreslagna lagen föreskrivs det mer exakt än i den gällande lagen om förutsättningarna för återkallande av tillstånd. I den gällande lagen föreskrivs det om möjligheten att återkalla ett tillstånd när det prövas föreligga skäl till det. I den föreslagna lagen ska möjligheten att återkalla ett tillstånd på ett mer exakt sätt vara bunden till att förutsättningarna enligt 1 mom. för beviljande av tillstånd inte uppfylls eller att tillståndsvillkoren för användningen av uppgifterna inte iakttas. Regleringen förbättrar rättsskyddet för den som beviljats tillstånd. Enligt 36 § i den föreslagna lagen kan en myndighet återkalla ett tillstånd som den beviljat och förbjuda användningen av uppgifter som den lämnat ut, om myndigheten har anledning att anta att uppgifterna kommer att användas i strid med de förutsättningar eller tillståndsvillkor som anges i 1 mom. Eftersom det i fortsättningen föreskrivs om förutsättningarna för återkallande av tillstånd på ett sätt som i större utsträckning begränsar myndighetens prövningsrätt, är det motiverat att den föreslagna nya bestämmelsen som begränsar myndighetens prövningsrätt också tillämpas på återkallande av tillstånd som beviljats med stöd av den gällande lagen.

I 3 mom. föreskrivs det att en hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet någon annanstans i lag efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen avser en hänvisning till den föreslagna lagen. Annanstans i lagstiftningen finns det många hänvisningar till den gällande lagen, och därför är det nödvändigt att allmänt föreskriva att en hänvisning till den gällande lagen efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen avser en hänvisning till den föreslagna lagen.

## **7 Bestämmelser på lägre nivå än lag**

I lagens 23 § ingår ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet. Förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999), som utfärdats med stöd av 36

§ i den gällande lagen, upphävs när det gällande lagens upphävs. Med stöd av den nya lagen kan statsrådet utfärda en förordning som innehåller bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen.

## **8 Ikraftträdande**

När tidpunkten för lagens ikraftträdande bestäms bör uppmärksamhet fästas vid att ändringarna i den allmänna förvaltningslagen ska börja tillämpas i stor utsträckning i myndigheternas verksamhet, och tillämpningen av den nya lagen förutsätter tillräcklig utbildning.

Förslag till lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser ingår i lagens 43 och 44 §. Särskilt de förslag som utvidgar lagens organisatoriska tillämpningsområde är av sådan art att en tillräcklig övergångstid måste reserveras för tillämpningen av ändringarna, så att aktörerna kan förbereda sig på tillämpningen av lagen. Dessa förslag har förklarats mer ingående i specialmotiveringen till de ovannämnda paragraferna.

## **9 Verkställighet och uppföljning**

De högsta laglighetsövervakarna har påpekat i sina ställningstaganden att trots att offentlighetslagen har varit i kraft länge, är offentlighetslagens innehåll och bestämmelser om förfaranden inte kända hos myndigheterna. På grund av lagens karaktär av allmän lag bör man försöka säkerställa att det inte finns några betydande skillnader i myndigheternas tolkningar och praxis. Trots att de ändringar som föreslås i betänkandet inte ändrar de grundläggande lösningarna i offentlighetslagen, utan deras syfte är framför allt att förtydliga bestämmelserna, bör det vid verkställigheten av lagen ses till att de som tillämpar lagen har tillräckliga kunskaper om centrala ändringar i lagstiftningen. Det är särskilt viktigt att säkerställa att de nya aktörer som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde och de aktörer som i större utsträckning än nu börjar omfattas av det i fortsättningen har tillräckliga kunskaper och sakkunskap om lagens tillämpning.

Den föreslagna lagstiftningens funktionsduglighet och konsekvenser bör följas efter ikraftträdandet. När det har samlats tillräcklig erfarenhet av tillämpningen av de nya bestämmelserna bör konsekvenserna och funktionsdugligheten utredas och utvärderas särskilt i fråga om de förslag som gäller lagens organisatoriska tillämpningsområde, de förslag som gäller sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen och de ändringar som gäller bestämmelserna om förfaranden.

## **10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

### **10.1 Utgångspunkter**

Ur grundlagens synvinkel är syftet med regeringens proposition särskilt att främja offentligheten i myndigheternas verksamhet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen samt uppfyllandet av kraven på god förvaltningen och rättssäkerhet enligt 21 § i den lagen. Propositionen stärker också uppfyllandet av villkoren för att offentliga förvaltningsuppgifter ska anförtros andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen till den del som det i grundlagen förutsätts att detta inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Centrala med tanke på genomförandet av offentlighetsprincipen är de förslag till bestämmelser som gäller lagens organisatoriska tillämpningsområde och som utvidgar offentlighetslagens tillämpningsområde jämfört med den gällande regleringen. Det föreslås att offentlighetslagens tillämpningsområde utvidgas i fråga om privata aktörer när de sköter offentliga

förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Det föreslås dessutom att lagens tillämpningsområde utvidgas till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund äger eller har bestämmande inflytande i och till dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i. Den föreslagna lagens 5 kap. ska dock inte tillämpas på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i.

De viktigaste bestämmelserna med tanke på god förvaltning och rättssäkerhet föreslås ingå i 4 kap. Kapitlet innehåller bestämmelser om förfaranden för att tillgodose den rätt att få uppgifter som avses i lagen, och det föreslås att de förtydligas och preciseras jämfört med den gällande lagen. I kapitlet föreskrivs det om förfarandena för begäran om och utlämnandet av uppgifter, sätten att lämna ut handlingar, tidsfrister och andra anteckningar i myndighetshandlingar än sådana som anger sekretess.

Förslaget har också konsekvenser för tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter i myndigheternas verksamhet. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. I förslaget ingår bestämmelser som kan trygga sammanjämkningen av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen möjliggör. Utlämnandet av offentliga personuppgifter begränsas även i fortsättningen genom bestämmelserna om förfaranden. Dessutom skyddas känsliga personuppgifter genom bestämmelserna om sekretess.

De föreslagna bestämmelserna ska således betraktas som mycket betydelsefulla med avseende på 10 §, 12 §, 21 § och 124 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna bedöms dessutom vara betydelsefulla med tanke på främjandet av rätten till deltagande i 14 § i grundlagen och det allmänna skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i 22 § i den lagen. Dessutom bedöms förslaget vara betydelsefullt med tanke på tjänsteansvaret enligt 118 § och för bestämmelserna om utfärdande av förordningar i 80 §.

## **10.2 Offentlighetsprincipen och yttrandefriheten**

Syftet med förslaget är att uppdatera den gällande lagen i dess helhet genom att stifta en ny offentlighetslag. Samtidigt upphävs den gällande offentlighetslagen. Såsom konstaterats ovan är förslaget av betydelse för det första med avseende på offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas 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. Rätten att ta del av myndighetshandlingar är således en rätt som tillkommer alla på ett likvärdigt sätt. Den gällande offentlighetslagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 43/1998 rd).

Genomförandet av offentlighetsprincipen konkretiseras på ett avgörande sätt genom offentlighetslagens bestämmelser och tillämpningen av dem. I vilken utsträckning offentlighetslagen genomförs påverkas av lagens organisatoriska bestämmelser om tillämpningsområdet samt lagens definition av myndighetshandling, med vilkas hjälp rätten att få uppgifter enligt offentlighetslagen inriktas och även begränsas. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bedömt offentlighetslagens betydelse som garant för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls (se GrUU 46/2002 rd, s. 9).

Det föreslås att lagens tillämpningsområde utvidgas jämfört med den gällande lagen. I enlighet med förslaget till 5 § ska offentlighetslagen i fortsättningen tillämpas på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i sin helhet samt på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Den gällande lagen stiftades innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft. Grundlagsreformen genomfördes en kort tid efter att lagen hade stiftats. I den gällande grundlagen intogs en ny uttrycklig bestämmelse om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter i 124 §, som ställer villkor för när offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter. Den gällande offentlighetslagens bestämmelse om lagens tillämpning på aktörer som sköter offentliga uppgifter när de utövar offentlig makt har således inte bedömts i förhållande till 124 § i grundlagen. Sedermera har också grundlagsutskottets praxis beträffande tolkningen av 124 § i grundlagen utvecklats. Grundlagsutskottet har betonat att om förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter är det viktigt att rättssäkerheten och god förvaltningsledning säkerställs genom bestämmelser. Detta förutsätter i regel att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 53/2014 rd, s. 5). Organiseringen av verksamheten inom den offentliga sektorn berörs också av förändringar, till exempel bolagiseringen av kommunernas verksamheter har lett till att offentlighetslagens tillämpningsområde har krympt och samtidigt till att offentlighetsprincipen genomförs i mindre utsträckning.

Den nya lagen främjar genomförandet av offentlighetslagen bättre än tidigare, eftersom rätten att få uppgifter i den lag som genomför offentlighetsprincipen tydligare avser den bedrivna verksamhet på grund av dess karaktär, och omorganisering av myndigheternas verksamheter till följd av moderniseringar av förvaltningsstrukturen inte påverkar genomförandet av offentlighetsprincipen.

Genom de övergångsbestämmelser som föreslås i lagen begränsas retroaktiv tillämpning av lagen på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i och som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde. Lagen ska inte tillämpas på i 5 § 1 mom. 2 punkten avsedda sammanslutningars och stiftelsers handlingar som gäller annan ekonomisk verksamhet än verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och som har upprättats eller inkommit till sammanslutningen eller stiftelsen före den tidpunkt då bestämmelserna börjar tillämpas. Begränsningen av lagens retroaktiva tillämpning kan motiveras med att största delen av de aktörer som i fortsättningen ska tillämpa lagen med stöd av punkten tillämpar inte lagen med stöd av den gällande lagen, och dessa aktörer har till exempel i sin dokumenthantering inte kunnat beakta de skyldigheter som följer av lagens tillämpning eller till vilken del handlingarna har gällt deras verksamhet som de bedrivit i ett konkurrensläge på marknaden.

Enligt grundlagsutskottet innebär det som föreskrivs om handlingars offentlighet i 12 § 2 mom. i grundlagen att handlingars offentlighet enligt grundlagen kan begränsas endast genom lag och endast när det finns tvingande skäl till det. Enligt grundlagsutskottet handlar det alltså inte om att grundlagen exempelvis tillåter att rättighetens innehåll regleras genom lag utan att lagstiftaren endast får dra upp sådana gränser för offentligheten som kan anses nödvändiga enligt grundlagen (GrUU 7/2019 rd, s. 13, GrUU 43/1998 rd, s. 3/I). Nödvändighetskravet på begränsningar av offentligheten enligt 12 § 2 mom. i grundlagen gäller enligt grundlagsutskottet inte enbart sekretessbestämmelser (GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 15).

En ny begränsning av offentligheten jämfört med den gällande lagen som föreslås är rätten i 16 § 5 mom. för myndigheten att vägra att verkställa en begäran om uppgifter, om det med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäligen åtgärder av myndigheten. Eftersom det är fråga om en begränsning av rätten att få uppgifter, ska i enlighet med den föreslagna bestämmelsen den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten då på eget initiativ föra ärendet till myndigheten för avgörande, för att relevansen hos den orsak som lett till vägran samt vägrans förhållande till offentlighetsprincipen ska bedömas även av någon annan än en enskild tjänsteman som är anställd hos myndigheten eller någon som annars är verksam hos myndigheten. Bestämmelsen är nödvändig för att det ska kunna säkerställas att myndighetens verksamhet fortsätter störningsfritt även i de fall då det inkommer begäranden om uppgifter till myndigheten som kan vara oskäligen eller rentav omöjliga att verkställa utan att myndighetsverksamheten försvåras avsevärt eller som har gjorts för att ställa till förtret.

Jämfört med den gällande lagen förtydligas genom förslaget dessutom bestämmelserna om definition av myndighetshandling, eftersom tolkningsproblemen delvis har varit ägnade att förhindra att offentlighetsprincipen genomförs fullt ut. Strävan är att förtydliga och precisera den gällande lagens bestämmelse som begränsar offentligheten, det vill säga definitionen av vilka handlingar som lagen inte ska tillämpas på, genom att binda avgränsningarna av definitionen av myndighetshandling till grunder som uttryckligen föreskrivs i lagen. Genom förslaget till 6 § 4 mom. definieras mer exakt än tidigare den grupp av handlingar som inte betraktas som myndighetshandlingar.

Bestämmelserna i fråga begränsar de uppgifter som berörs av rätten att få uppgifter enligt grundlagen i enlighet med utgångspunkterna i den gällande lagen. De handlingar som stannar utanför lagens tillämpning kan endast vara sådana som är av sekundär karaktär med avseende på offentlighetsprincipen och vars informationsinnehåll är av mindre betydelse. En handling som ska betraktas som en myndighetshandling bestäms således utifrån innehållet. Det är dock fortfarande nödvändigt att begränsa definitionen av myndighetshandling på grund av organiseringen av myndigheternas interna verksamhet, men också med tanke på friheten för beredningsarbetet och åsiktsutbytet inom och mellan myndigheter. De nödvändiga undantagen tryggar ett högklassigt och mångsidigt beredningsarbete, och utanför lagens tillämpningsområde stannar endast sådana handlingar vilkas syfte uttryckligen är att endast stöda arbete och beredningen. Genom förslaget slopas dessutom sambandet mellan definitionen av myndighetshandling och arkivlagstiftningen och huruvida den aktuella handlingen enligt arkivlagstiftningen ska överföras till ett arkiv. Bestämmelsen har varit svårtolkad och dessutom tillåtit att avgränsningen av offentlighetsprincipen på ett avgörande sätt har varit beroende av omständigheter som det inte föreskrivs om exakt genom lag. I fortsättningen föreslås det i 6 § 4 mom. att handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar hos en myndighet samt mellan myndigheter och enskilda eller sammanslutningar som verkar för myndighetens räkning inte ska betraktas som myndighetshandlingar, om uppgifterna i handlingarna inte är av betydelse med tanke på de grunder som anges i 21 § 1 mom. 2-5 punkten i informationshanteringslagen. Dessutom förtydligas bestämmelserna och binder bedömningen av avgränsningen av offentligheten till grunder som är mer exakt angivna i lagen. Strävan är också att främja offentlighetsprincipen genom att förtydliga andra bestämmelser i lagen, särskilt bestämmelserna om förfaranden i 4 kap.

I detta förslag ingår inga innehållsmässiga ändringar i de sekretessgrunder i lagens 28 § som begränsar offentligheten. I sekretessgrunderna görs endast sådana ändringar i formuleringarna att det också utifrån ordalydelsen i den aktuella paragrafen ska vara klart att sekretessen gäller i första hand uppgifter i myndighetshandlingen och inte handlingen i dess helhet. Ett nytt förslag jämfört med den nya lagen är en uttrycklig bestämmelse om sättet att genomföra sekretessen. Enligt motiveringen till den gällande lagen har sekretess i fråga om en delvis offentlig handling

kunnat genomföras också genom att avlägsna eller dölja till exempel identifikationsuppgifter för en person i stället för att de egentliga sekretessbelagda uppgifterna avlägsnas eller döljs i handlingen. Denna möjlighet är viktig särskilt för sådana myndigheter som regelbundet offentliggör sin avgörandepraxis eller vilkas avgörandepraxis regelbundet berörs av begäranden om uppgifter.

I förslaget till 30 § föreskrivs att sekretess kan genomföras även på ovannämnt sätt. Dessutom anges i 2 mom. en utlämningsbegränsning som gäller uppgifter i ett ärenderegister i sådana situationer där det är uppenbart att sådana uppgifter i ärenderegistret som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt lagens 28 § 1 mom. 17, 20 eller 23–35 punkten eller uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag för skydda en persons privatliv eller säkerhet eller en persons eller en juridisk persons företagshemlighet. Bestämmelsen är ny och nödvändig för att säkerställa att sekretess genomförs effektivt i de situationer där sekretessen genomförs på det sätt som avses i 1 mom. genom att avlägsna eller dölja uppgifter som behövs för identifiering av någon som har del i saken.

Bestämmelsen inskränker i någon mån offentligheten för uppgifter som antecknats i ärenderegister, eftersom den gör det möjligt att i enskilda fall inte lämna ut även sådana identifikationsuppgifter i ärenderegister som annars skulle vara offentliga och tillgängliga. Om utlämningsbegränsningen inte skulle föreskrivas, skulle det finnas en risk för att myndigheterna inte kan genomföra sekretessen effektivt genom att avlägsna eller dölja sådana uppgifter som behövs för att identifiering av en part eller någon annan som har del i saken. Då skulle sekretessen genomföras genom att avlägsna eller dölja de egentliga sekretessbelagda uppgifterna. Detta skulle kunna leda till mer omfattande sekretess för bland annat innehållet i den avgörandepraxis som myndigheterna offentliggör. Syftet med förslaget är å ena sidan att trygga så omfattande offentlighet som möjligt för myndigheternas handlingar och å andra sidan säkerställa effektiv sekretess för omständigheter som gäller skydd för privatlivet eller företagshemligheter eller andra motsvarande omständigheter som gäller affärsverksamhet. Utlämningsbegränsningen ska gälla endast de uppgifter i ett ärenderegister som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken som tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt lagens 28 § 1 mom. 17, 20 eller 23–35 punkten eller uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag för att skydda en persons privatliv eller säkerhet eller en persons eller en juridisk persons företagshemlighet. Uppgifter som alltid är offentliga och ska utlämnas är till exempel uppgifter om den myndighet som fattat ett beslut och ärendets specificerade art.

Strävan har varit att begränsa utlämningsbegränsningens offentlighetsinskränkande verkan genom att man får låta bli att lämna ut sådana uppgifter i ett ärenderegister som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken endast när det uppenbart, det vill säga tydligt och obestridligt, att sådana uppgifter tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt momentet. Sålunda kan man i princip inte låta bli att lämna ut sådana uppgifter i ett ärenderegister som behövs för identifiering, utan för detta ska det finnas sådana särskilda grunder som innebär att det är uppenbart att sekretessen skulle brytas.

Offentlighetsprincipen har också kopplingar till yttrandefriheten, som tryggas i grundlagen. I 12 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs att var och en har yttrandefrihet. Enligt lagens 12 § hör till yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefrihet är att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt sam-

hülle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen. Tryggandet av en tillräcklig offentlighet är en förutsättning för individens möjlighet att inverka på och delta i den samhällsliga verksamheten. Offentligheten är också en förutsättning för kritik och övervakning av maktutövningen och myndigheternas verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 60–62). Genom offentligheten och bestämmelserna om rätt att få uppgifter främjas också på det sätt som avses i 14 § i grundlagen den enskildes möjligheter att delta i samhällslig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Ett ytterligare syfte med förslaget är att uppdatera, modernisera och förtydliga offentlighetslagen, så att en korrekt tillämpning av lagen och offentlighetsprincipen och yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen samt rättigheterna att delta enligt 14 § i den lagen tryggas. Den gällande offentlighetslagen har varit förenad med många slags tolkningsproblem bland annat på grund av digitaliseringen och de ändringar som gjorts i till exempel de informationsrättsliga bestämmelserna samt de svårtolkade bestämmelserna om förfaranden, och dessa problem har varit ägnade att förhindra att offentlighetsprincipen genomförs fullt ut. Förslaget är således viktigt med avseende på 12 § i grundlagen, men också för skyddighet som 22 § i grundlagen ålägger det allmänna att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

### **10.3 Sammanjämknig av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen**

Det föreslås nya bestämmelser om förfaranden, som kan trygga sammanjämknigen av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen på det sätt som den allmänna dataskyddsförordning möjliggör. I enlighet med förslaget införs särskilda bestämmelser om förfaranden för utlämnande av andra än sekretessbelagda personuppgifter i myndighetshandlingar. Genom förslaget slopas samtidigt också skillnaderna mellan olika sätt att lämna ut uppgifter. I fortsättningen ska myndigheterna inom de ramvillkor som anges särskilt i lagen begära att den som begär uppgifter ska meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas och lämna andra sådana upplysningar som myndigheten behöver för att kunna bedöma om mottagaren har rätt att behandla de begärda uppgifter enligt lagstiftningen om skydd för personuppgifter. Personuppgifter får inte utlämnas om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla dem med stöd av bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Dessutom föreslås tre separata bestämmelser om samtyckesbaserat utlämnande av uppgifter. Syftet med bestämmelserna är särskilt att bringa klarhet i när bestämmelserna om förfaranden i den allmänna dataskyddsförordningen ska tillämpas på samtyckesförfarandet, och när bestämmelser om förfaranden som gäller samtycke ska basera sig på nationell lagstiftning som uppfyller de konstitutionella ramvillkoren. I offentlighetsprincipen, som tryggas i 12 § 2 mom. i grundlagen, ingår rätt för var och en att få offentliga uppgifter från myndigheter. Enligt offentlighetslagen behöver den som begär uppgifter i princip inte visa någon utredning om för vilket ändamål eller på vilket sätt avsikten är att använda de utlämnade offentliga uppgifterna. Myndigheterna kan i allmänhet inte heller begränsa utlämnandet av offentliga uppgifter på grund av det antagna ändamålet. Offentligheten kan enligt grundlagen begränsas särskilt genom lag bara av tvingande skäl. Främjande av en annan grundläggande fri- och rättighet – såsom skydd för privatlivet – är ett sådant tvingande skäl (GrUU 4/2014 rd, s. 3, GrUU 2/2008 rd, s. 2).

Skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen samt av respekten för privatlivet enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och av skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i samma stadga. Artikel 8 i Europakonventionen har i Europadomstolens rättspraxis ansetts täcka även skyddet för personuppgifter.

Enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska alla uppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I artikel 52.3 i stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

Grundlagsutskottet har betonat att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 73/2018 rd s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 8). Grundlagsutskottet har särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 22/2008 rd, s. 4 och GrUU 14/2018 rd, s. 8).

I samband med att grundlagsutskottet bedömde den regeringsproposition som ledde till att dataskyddslagen stiftades bedömde utskottet också 28 § i lagförslaget, enligt vilken på rätten att få uppgifter ur myndigheternas personregister och på annat utlämnande av personuppgifter ur dessa personregister tillämpas vad som föreskrivs om offentlighet i myndigheternas verksamhet (GrUU 14/2018 rd, s. 15–16). Utskottet såg då ser den valda lösningen som motiverad med avseende på 12 § 2 mom. i grundlagen.

Utskottet har ansett att nödvändighetskravet på begränsningar av offentligheten enligt 12 § 2 mom. i grundlagen gäller inte enbart sekretessbestämmelser. Om till exempel utlämnandet av personuppgifter i stor utsträckning knyts till ett användningsändamål innebär det att offentlighetsprincipen begränsas på ett sätt som dock kan anses ha godtagbara grunder enligt 10 § i grundlagen (GrUU 3/2009 rd, s. 2, GrUU 2/2008 rd, s. 2, GrUU 40/2005 rd, s. 2 och GrUU 14/2018 rd, s. 15–16).

De föreslagna bestämmelserna bedöms begränsa både offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och skyddet för personuppgifter enligt 10 § i den lagen, så att både grundläggande rättigheterna respekteras och begränsas endast i den utsträckning som det är nödvändigt med beaktande av målen och syftena med de föreslagna bestämmelserna.

### 10.3.1 Nationellt handlingsutrymme enligt den allmänna dataskyddsförordningen

#### *Allmänt*

Grundlagsutskottet har framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har av hävd understrukt att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 8/2019 rd, punkt 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2 och GrUU 1/2018 rd s. 3).

Med avseende på den nationella lagstiftningen om skydd för personuppgifter har grundlagsutskottet i princip ansett det tillräckligt att bestämmelserna uppfyller kraven i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses

med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör således vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 4/2021 rd, punkt 4, GrUU 3/2018 rd, punkt 4 och GrUU 14/2018 rd, s. 4–5).

Enligt artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen.

På det sätt som konstateras i skäl 4 i den allmänna dataskyddsförordningens ingress är dock rätten till skydd av personuppgifter inte en absolut rättighet; den måste förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen. I skälet framförs dessutom att rätten till skydd för personuppgifter måste sammanjämkas med andra grundläggande rättigheter, såsom yttrandefriheten.

Enligt skäl 154 i den allmänna dataskyddsförordningens ingress gör förordningen det möjligt att vid tillämpningen av den ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse. Personuppgifter i handlingar som innehåller av en myndighet eller ett offentligt organ bör kunna lämnas ut offentligt av denna myndighet eller detta organ, om utlämning stadgas i unionsrätten eller i medlemsstatens nationella rätt som är tillämplig på myndigheten eller det offentliga organet. Denna rätt bör sammanjämkas allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn med rätten till skydd av personuppgifter och får därför innehålla föreskrifter om den nödvändiga sammanjämkningen med rätten till skydd av personuppgifter enligt denna förordning.

#### *Rättslig grund för behandlingen*

Den allmänna dataskyddsförordningen är lagstiftning som är direkt tillämplig på nationell nivå, men som i vissa avseenden ger medlemsstaterna nationellt handlingsutrymme på samma sätt som ett direktiv. Den nationella lagstiftningen kan därför, på de villkor som anges i förordningen, precisera bestämmelserna i förordningen. Dessutom tillåter förordningen i vissa fall att det genom nationell rätt föreskrivs om begränsningar i fråga om de rättigheter och skyldigheter som anges i förordningen.

Enligt den allmänna dataskyddsförordningen krävs det för att behandlingen ska vara lagenlig att det finns en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter enligt förordningen. Bestämmelser om de rättsliga grunderna för behandlingen av personuppgifter ingår i 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen.

Enligt artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen är behandlingen av personuppgifter lagenlig om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt punkt 1 e i samma artikel kan behandlingen grunda sig på att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Behandlingen av personuppgifter inom den offentliga sektorn ska i regel grunda sig på dessa rättsliga grunder för behandling (RP 9/2018 rd,

s. 29). Båda dessa rättsliga grunder är förenade med sådant handlingsutrymme för den nationella lagstiftaren som avses i artikel 6.2 och 6.3 i förordningen.

Enligt artikel 6.2 i den allmänna dataskyddsförordningen får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling av personuppgifter för att efterleva punkt 1 c och e. Medlemsstaterna kan exempelvis närmare fastställa specifika krav än i förordningen för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

I artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen förutsätts att den grund för behandlingen som avses i punkt 1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär att det i vissa fall inte bara är tillåtet för en medlemsstat, utan också nödvändigt, att anta kompletterande bestämmelser om grunden för behandlingen. De nationella bestämmelserna kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, vissa frågor i anknytning till utlämning av uppgifter, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling. Ytterligare förutsätts att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Inom ramen för det nationella handlingsutrymme som artikel 6.2 och 6.3 i den förordningen tillåter får det i den nationella lagstiftningen också föreskrivas om utlämning av uppgifter, förutsatt att medlemsstaternas lagstiftning uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Syftet med de bestämmelser som föreslås nu är att ge myndigheterna en grund för att behandla personuppgifter så att offentlighetsprincipen genomförs. Att genomföra handlingsoffentlighet kan i regel anses vara en rättslig förpliktelse för en myndighet som är personuppgiftsansvarig. Bestämmelser om denna skyldighet finns i lagens 7 och 10–11 §, varför myndigheten med avseende på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen har rätt att behandla personuppgifter för att tillgodose de rättigheter att få uppgifter som avses i lagen.

Dessutom kan behandlingen av personuppgifter i vissa situationer för att genomföra offentlighetsprincipen också grunda sig på att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen. Exempelvis kan en myndighet med stöd av 24 § i förslaget på begäran sammanställa och utlämna en handling. Eftersom sammanställandet och utlämnandet av uppgifter med stöd av bestämmelsen är beroende av prövning, grundar sig behandlingen av personuppgifter inte på en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, utan den rättsliga grunden är utförande av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e (se HFD 2022:146).

### 10.3.2 Känsliga personuppgifter

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informations-säkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 13/2016 rd s. 4, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även enligt skäl 51 i den allmänna dataskyddsförordningen ska personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. I sina

analyser av exakthet och innehåll har utskottet också lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 39 och GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Även om begreppet känsliga uppgifter för tydlighetens skull ska undvikas i den nationella lagstiftningen till följd av att dataskyddsförordningen har börjat tillämpas och begreppet särskilda kategorier av personuppgifter används i artikel 9 i förordningen (se även GrUU 14/2018 rd), menar grundlagsutskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga (GrUU 15/2018 rd, s. 38). Med sådana avses en mängd uppgifter som omfattar mer än enbart de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen (se till denna del också t.ex. GrUU 17/2018 rd). Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 15/2018 rd, s. 37).

Med den föreslagna lagens tillämpningsområde är det uppenbart att en del av de personuppgifter som behandlas hör till de särskilda kategorier som avses i den allmänna dataskyddsförordningen eller annars är känsliga i konstitutionellt hänseende. Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter grundar sig på artikel 9.2 g i den allmänna dataskyddsförordningen, enligt vilken uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Den nämnda behandlingsgrunden preciseras av 6 § 1 mom. 2 punkten i dataskyddslagen, med stöd av vilken särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas när behandlingen regleras i lag eller föräns av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag.

#### *Skyddsåtgärder, riskbaserat synsätt och exakta bestämmelser*

Grundlagsutskottet har sett det som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i den allmänna dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 5). Ett riskbaserat synsätt betyder att de lämpliga skyddsåtgärder som avses i den allmänna dataskyddsförordningen måste ställas i proportion till den risk som behandlingen av personuppgifter medför för den registrerades rättigheter och friheter. På detta sätt undviks att en verksamhet som har en låg risk blir överreglerad och ställs de åtgärder som behövs i proportion till den risk som hänför sig till varje behandling av personuppgifter.

I 6 § 2 mom. i dataskyddslagen ingår bestämmelser om sådana särskilda skyddsåtgärder som avses i artikel 9.2 g i den allmänna dataskyddsförordningen, som en myndighet ska tillämpa i tillämpliga delar när särskilda kategorier av personuppgifter behandlas i syfte att genomföra offentlighetsprincipen. Dessutom skyddas behandling som gäller utlämnande av särskilda kategorier av personuppgifter särskilt av de sekretessgrunder som föreslås i 28 1 mom. 23–35 punk-

ten på grund av skyddet för privatlivet och personuppgifter, som i huvudsak är av absolut karaktär. Särskilt de sekretessgrunder som föreslås på grund av skyddet för personuppgifter kan antas vara proportionella i förhållande till den risknivå som hänför sig till behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter i den föreslagna lagen.

De myndigheter som avses i den föreslagna lagen har i princip samlat in de personuppgifter som de innehar för skötseln av sina lagstadgade uppgifter. Skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter förutsätter ofta att känsliga uppgifter behandlas. Rätten att behandla känsliga uppgifter för de myndigheter som verkar inom den föreslagna lagens tillämpningsområde grundar sig på annan lagstiftning. Sålunda förutsätter behandling av samma uppgifter som en myndighet innehar för genomförande av offentlighetsprincipen i vissa situationer att även känsliga uppgifter behandlas. Detta är nödvändigt till exempel i sådana situationer där en part med stöd av den föreslagna lagen har rätt att få känsliga sekretessbelagda uppgifter.

Känsliga uppgifter är i princip sekretessbelagda med stöd av den föreslagna lagen eller någon annan lag. När offentlighetsprincipen genomförs kan det emellertid inte uteslutas att även offentliga uppgifter kan i vissa situationer innehålla känsliga personuppgifter eller uppgifter utifrån vilka det är möjligt att dra slutsatser om känsliga uppgifter (dom 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punkterna 119 och 127-128). I den föreslagna allmänna lagen är det således inte möjligt att föreskriva mer exakt och noggrant avgränsat om behandlingen av känsliga uppgifter än vad som föreslås, utan ett rättvist genomförande av offentlighetsprincipen kan anses vara en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse som gör att känsliga uppgifter kan behandlas.

### 10.3.3 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol

Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har hittills i sin rättspraxis som gällt offentlighet för eller offentliggörande av personuppgifter ansett att all behandling av personuppgifter dels måste överensstämma med de principer om uppgiftsbehandling som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen, dels måste svara mot någon av de i artikel 6 uppräknade principer som gör att behandlingen kan tillåtas (dom 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504), punkt 96).

Domstolen har i sin rättspraxis betonat att artikel 6 i dataskyddsförordningen innehåller en uttömmande och begränsande uppräkning av de fall där behandling av personuppgifter kan anses vara tillåten. Således måste en behandling för att kunna betraktas som laglig vara hänförlig till något av de fall som anges i artikel 6 (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, punkt 99). Vid bedömningen av olika offentlighetsarrangemang har EU-domstolen bedömt att behandlingen i dessa situationer har grundat sig på antingen artikel 6.1 c eller 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen. Då blir också artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen tillämplig, enligt vilken grunden för behandlingen ska fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (se avsnitt 10.3.4).

EU-domstolen har veterligen bara i ett avgörande bedömt uttryckligen betydelsen av artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen som ett led i tolkningen av förordningen. I förhandsavgörandet C-439/19 Latvijas Republikas Saeima var det fråga om en begäran om förhandsavgörande från Lettlands författningsdomstol, som gällde lagenligheten av en nationell lagstiftning som ger allmänheten tillgång till personuppgifter om prickning vid överträdelser av trafikregler. I målet bedömde domstolen för första gången hur hänsyn kan tas till intressen som hänför sig till yttrandefrihet och offentlighet när man bedömer huruvida det mot bakgrunden av artiklarna

85 och 86 i den allmänna dataskyddsförordningen är tillåtet att behandla personuppgifter som gäller lagöverträdelser och som är tillgängliga för allmänheten. Informationen om prickning vid överträdelser av trafikregler i det aktuella registret var tillgänglig för allmänheten på begäran och dessutom hade informationen utlämnats för vidareutnyttjande till flera kommersiella aktörer.

Särskilt när det gäller artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen fann EU-domstolen att även om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar, såsom framgår av skäl 154 i förordningen, utgör ett allmänt intresse som kan motivera att personuppgifter som förekommer i sådana handlingar lämnas ut, måste man dock se till att allmänhetens tillgång till allmänna handlingar är förenlig med de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter, vilket för övrigt är ett uttryckligt krav enligt artikel 86. Domstolens bedömde med beaktande bland annat av hur känsliga uppgifterna om prickning vid överträdelser av trafikregler är, och av allvarlighetsgraden i det ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter avseende respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter som utlämnandet av dessa uppgifter innebär, att dessa rättigheter måste anses väga tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till allmänna handlingar, bland annat till det nationella fordons- och förarregistret (punkt 120 i domen).

Det bör dock påpekas att trots att domstolen ansåg att bedömningen av huruvida en sådan nationell lagstiftning som den i det nationella målet är förenlig med förordningen ska således göras mot bakgrund av såväl de allmänna laglighetsvilkoren, särskilt de i artiklarna 5.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen, som de särskilda restriktionerna i förordningens artikel 10, konstaterade domstolen emellertid också klart att ingen av dessa bestämmelser innehåller något allmänt och ovillkorligt förbud mot att en myndighet, med stöd av nationell lagstiftning, ges behörighet, eller till och med en skyldighet, att lämna ut personuppgifter till den som framställer en begäran därom (punkterna 102–103 i domen).

EU-domstolen bedömde dessutom att även om det enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen krävs att behandling av personuppgifter sker i enlighet med principen om uppgiftsminimering framgår det nämligen tydligt av bestämmelsens ordalydelse att den inte syftar till att införa ett sådant allmänt och absolut förbud och, framför allt, att den inte utgör hinder för att personuppgifter lämnas ut till allmänheten när detta är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning i den mening som avses i artikel 6.1 e i förordningen (punkt 104 i domen).

Dessutom erinrade domstolen om att de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter inte utgör några absoluta rättigheter, utan ska förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter. Begränsningar får således göras, förutsatt att de, i enlighet med vad som anges i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, är föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna och proportionalitetsprincipen. Enligt den sistnämnda principen får begränsningar endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Begränsningarna får inte gå utöver vad som är strikt nödvändigt, och den lagstiftning som innebär ett ingrepp måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden (punkt 105 i domen).

I EU-domstolens avgörande C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija har man bedömt lagligheten av offentliggörandet av vissa personuppgifter i intressedeklarationen på Etikkommitténs webbplats. I förhandsavgörandet var det fråga om en begäran om förhandsavgörande

från en regional förvaltningsdomstol i Lettland, som gällde lagligheten av nationell rätt beträffande huruvida det i nationell rätt får krävas att deklARATIONER om privata intressen lämnas ut och att dessa offentliggörs på den personuppgiftsansvariges webbplats, så att alla personer som har tillgång till internet därigenom får tillgång till dessa uppgifter. Domstolen ansåg för det första att den behandlingen, som baserade sig på nationell rätt, omfattades av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, det vill säga fullgörande av en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (punkt 71 i domen). Dessutom ansåg domstolen att de bestämmelser som ålade den personuppgiftsansvarige att offentliggöra personuppgifter från deklARATIONER om privata intressen på sin webbplats var föreskrivna i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan om det grundläggande rättigheterna (punkterna 63 och 72 i domen).

Eftersom behandlingen grundade sig på artikel 6.1 c, blev också artikel 6.3 i förordningen tillämplig, som förutsätter att lagen ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Domstolen ansåg att lagen genom att tillämpa öppenhetsprincipen i samband med intressedeklarationer, syftar till att säkerställa att allmänintresset ges företräde när personer som arbetar inom den offentliga förvaltningen fattar beslut, garantera opartiskhet i beslutsfattandet och förebygga intressekonflikter samt att korruption uppkommer och ökar inom den offentliga förvaltningen. Sådana mål, eftersom de består i att stärka garantierna för beslutsfattarnas integritet och opartiskhet inom den offentliga sektorn, förebygga intressekonflikter och bekämpa korruption inom den offentliga sektorn, är obestridligen av allmänt intresse och således legitima (punkterna 73–75 i domen).

Dessutom betonade domstolen att behandlingen av personuppgifter med tillämpning av Lettlands lag om avvägning av intressen syftar till att uppfylla mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen, i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan, och mål av allmänt intresse, vilka således är legitima i den mening som avses i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen (punkt 80 i domen).

EU-domstolens rättspraxis utvecklas hela tiden och för tillfället kan det sammanfattningsvis konstateras att olika nationella arrangemang för offentliggörande av personuppgifter har bedömts särskilt mot bakgrunden av artiklarna 7, 8 och 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och å andra sidan artikel 6 om laglig behandling och artikel 5 om behandlingsprinciper i den allmänna dataskyddsförordning samt andra bestämmelser i förordningen som konkretiserar principerna. Artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen har inte bedömts som en självständig bestämmelse om undantag, utan som en del av ovannämnda övriga reglering i förordningen. I de fall som EU-domstolen bedömt har villkoret enligt artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen om att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse alltid ansetts vara uppfyllt.

I skäl 154 i den allmänna dataskyddsförordningens ingress konstateras också uttryckligen att allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse och EU-domstolen har uttryckligen bekräftat denna tolkning (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, punkt 120, se dessutom C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, punkterna 74–81). I rättspraxis hittills har bedömningen av arrangemang för att sammanjämka offentlighet och dataskydd varit fokuserad på det andra villkoret enligt artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen, det vill säga särskilt att arrangemangen för offentlighet ska vara proportionella mot det legitima mål som eftersträvas, som också har bedömts mot bakgrunden av bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

#### 10.3.4 Mål av allmänt intresse och proportionalitet

När behandlingen av personuppgifter baseras på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, som beskrivs ovan, ska medlemsstatens lagstiftning enligt artikel 6.3 uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Såsom konstateras ovan har EU-domstolen vid bedömningen av olika arrangemang för offentliggörande också bedömt att behandlingen i dessa situationer grundat sig på antingen artikel 6.1 c eller 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen, varvid också artikel 6.3 blir tillämplig. EU-domstolen har dessutom ansett att eftersom dessa krav är ett uttryck för de allmänna krav avseende begränsningar som följer av artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska de tolkas mot bakgrund av denna bestämmelse (C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, punkt 69)

I propositionen föreslås nya bestämmelser om förfaranden, som kan trygga sammanjämkning av skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen möjliggör. I 15 § i propositionen föreslås en bestämmelse som begränsar offentlighetsprincipen när det gäller den allmänna rätten och få uppgifter och som gäller en större grupp personuppgifter än den gällande lagen. Dessutom utvidgas de bestämmelser som grundar sig på utlämningsbegränsningen till att gälla alla sätt att lämna ut personuppgifter. Med stöd av bestämmelsen får en myndighet begära att den som begär uppgifter ska uppge för vilket ändamål personuppgifterna ska användas och andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om den som begär uppgifterna har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Myndigheten får begära dessa uppgifter endast om det är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet, eller om det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnas ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Myndigheten får inte lämna ut personuppgifter om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. I propositionen föreslås dessutom sekretessbestämmelser som motsvarar den gällande offentlighetslagen och som ingår i 28 § 1 mom. Skyddet för privatlivet och personuppgifter tryggas särskilt av sekretessgrunderna i 28 § 1 mom. 23–35 punkten. Med stöd av de nämnda punkterna omfattar den absoluta sekretessen i princip sådana personuppgifter som hör till kärnområdet för det grundlagsenliga skyddet för privatlivet. Till den del som den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att behandla personuppgifter för att genomföra rätten att få uppgifter har det emellertid på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter föreskrivits om sådana betydande skyddsåtgärder som beskrivs ovan och som säkerställer att behandlingen av personuppgifter är proportionerlig och sammanjämkar offentlighetsprincipen och skyddet för personuppgifter.

I 10 § i propositionen föreslås bestämmelser om en parts rätt att få uppgifter som i stor utsträckning motsvarar den gällande lagen. Bestämmelserna tryggar en parts rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet få också andra uppgifter än offentliga personuppgifter om innehållet i en sådan handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet. Med andra än offentliga uppgifter avses sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter som berörs av en utlämningsbegränsning. Eftersom bestämmelsen begränsar en parts rätt att få uppgifter endast till sådana uppgifter som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet, har en part inte rätt att få sådana uppgifter om en annan person i samma handling som inte kan eller inte har påverkat behandlingen av ärendet. Dessutom begränsas en parts rätt att få uppgifter i 2 mom. i den föreslagna paragrafen. I momentet föreslås bestämmelser med stöd av vilka en part kan förvägras uppgifter särskilt i situationer där behovet av att hemlighålla handlingen är större än partens intresse att få uppgifter ur handlingen. Parters rätt att få uppgifter tillgodoser inte

bara allmänintresset i anslutning till offentlighetsprincipen utan har också en central betydelse för tillgodoseendet av rättssäkerheten, som tryggas som en grundläggande rättighet i Europeiska unionens rätt. Till den del som bestämmelsen möjliggör behandling av personuppgifter för att tillgodose en parts rätt att få uppgifter, föreskrivs på det sätt som den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter också betydande skyddsåtgärder för behandlingen av personuppgifter enligt 10 § som säkerställer att behandlingen är proportionerlig.

Med beaktande av artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen, skäl 154 i förordningens ingress och EU-domstolens rättspraxis kan de rättigheter att få uppgifter som föreslås i lagen anses uppfylla ett mål av allmänt intresse mot bakgrunden av både artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vid bedömningen av om den föreslagna lagen är proportionerlig i förhållande till det eftersträvande målet måste man särskilt beakta de bestämmelser om begränsning av utlämnandet av personuppgifter som förklaras ovan och särskilt sekretessbestämmelserna som gäller skydd för personuppgifter och privatlivet.

På grund av den begränsning som ingår i lagens 3 § och som stöder sig på grundlagsutskottets praxis (GrUU 17/2021 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 32/2008 rd) möjliggör bestämmelserna om rätt att få uppgifter inte heller i fortsättningen att personuppgifter läggs ut i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla, utan det ska i princip föreskrivs särskilt om detta. Ett undantag från detta är myndigheternas skyldighet att producera information, som det föreskrivs om i 22 § och som kan möjliggöra att även personuppgifter offentliggörs i det allmänna datanätet när det är motiverat för att främja öppenhet i myndigheternas verksamhet. 2 mom. i den föreslagna paragrafen förutsätter dock att myndigheterna ska sörja för att skyddet för privatlivet och personuppgifter tillgodoses när uppgifter görs tillgängliga för alla i det allmänna datanätet. Enligt specialmotiveringen ska skyddet för personuppgifter i första hand ombesörjas så att direkta personuppgifter, alltså till exempel uppgift om en parts namn, avlägsnas eller ersätts. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen får i princip endast pseudonymiserade personuppgifter offentliggöras i det allmänna datanätet.

Till den del som lagen möjliggör utlämnande av sekretessbelagda personuppgifter med stöd av bestämmelserna om en parts rätt att få uppgifter och annan lagstiftning som beskrivs mer ingående i avsnitt 10.5, är särskilt de ramvillkor som ställs för utlämnande av uppgifter i de aktuella bestämmelser centrala med tanke på proportionalitetsbedömningen. Uppgifterna ska i princip utlämnas till begränsade och på förhand kända mottagare som är bundna av tystnadsplikt. De situationer där uppgifter kan utlämnas ska vara begränsade i enlighet med de föreslagna bestämmelserna.

Med de nämnda bestämmelserna eftersträvas balans mellan skyddet för personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen, och handlingsoffentlighet, som tryggas i 12 § 2 mom. i den lagen, något som också grundlagsutskottet har betonat i sin tolkningspraxis (t.ex. GrUU 22/2008 rd, s. 3 och GrUU 14/2018 rd, s. 8). Med beaktande av de föreslagna bestämmelsernas mål om balans mellan de grundläggande rättigheterna, kan bestämmelserna också anses vara proportionerliga genom att de uppnår det eftersträvande berättigade målet, det vill säga balans mellan offentlighetsprincipen och skyddet för personuppgifter.

#### 10.3.5 Undantag från principen om ändamålsbegränsning

Enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 5.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

När personuppgifter lämnas ut ur myndighetshandlingar eller personregister med stöd av offentlighetslagen, motsvarar personuppgifternas senare användning inte nödvändigtvis det ursprungliga ändamålet med användningen av personuppgifterna. Det är således nödvändigt att avvika från ändamålsbegränsningen för att genomföra offentlighetsprincipen. Detta innebär samtidigt undantag från principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i den allmänna dataskyddsförordningen.

Enligt artikel 6.4 i den allmänna dataskyddsförordningen får nationella undantag göras från principen om ändamålsbegränsning, förutsatt att den nationella lagstiftningen utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1. Till dessa mål hör enligt artikel 23.1 e bland annat andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet. Genomförande av offentlighetsprincipen kan anses vara ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, på grund av vilket undantag kan göras från principen om ändamålsbegränsning.

I artikel 23.2 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs om de särskilda bestämmelser som vid behov ska fogas till lagstiftningsåtgärder som avviker från principen om ändamålsbegränsning. Det ska handla om bestämmelser åtminstone, när så är relevant, avseende a) ändamålen med behandlingen eller kategorierna av behandling, b) kategorierna av personuppgifter, c) omfattningen av de införda begränsningarna, d) skyddsåtgärder för att förhindra missbruk eller olaglig tillgång eller överföring, e) specificeringen av den personuppgiftsansvarige eller kategorierna av personuppgiftsansvariga, f) lagringstiden samt tillämpliga skyddsåtgärder med beaktande av behandlingens art, omfattning och ändamål eller kategorierna av behandling, g) riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, och h) de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen, såvida detta inte kan inverka menligt på begränsningen. EU-domstolen har i målet C-175/20 Valsts ienēmumu dienests med hänvisning till skäl 41 i ingressen till den allmänna dataskyddsförordning konstaterat att varje åtgärd som vidtas med stöd av artikel 23 i förordningen måste vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsägbar för enskilda rättssubjekt (dom 24.2.2022, Valsts ienēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, punkt 56).

Den föreslagna lagen innehåller skyddsåtgärder i anslutning till utlämnandet av personuppgifter. Enligt 15 § 1 mom. i förslaget får myndigheten begära att den som begär uppgifter att uppgifter för vilket ändamål personuppgifterna ska användas och andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om den som begär uppgifterna har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Enligt 2 mom. får personuppgifter inte lämnas ut om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Dessutom innehåller lagförslaget skyddsåtgärder i anslutning till utlämnandet av personuppgifter bland annat när det gäller utlämnande av offentliga personuppgifter för marknadsföringsändamål samt utlämnande av uppgifter som gäller nödmeddelanden. De föreslagna skyddsåtgärderna kan bedömas vara exakta och proportionella i förhållande till det eftersträvade målet.

### 10.3.6 Samtycke

#### *Allmänt*

I propositionen föreslås en bestämmelse där den rättsliga grunden för den personuppgiftsansvariges behandling av personuppgifter begränsas till samtycke, om avsikten är använda uppgifter

som fåtts med stöd av offentlighetslagen för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar. Dessutom föreslås två bestämmelser där samtycke fungerar som skyddsåtgärd för behandlingen av personuppgifter. De föreslagna bestämmelserna bedöms vara av betydelse särskilt med avseende på 10 § i grundlagen.

Enligt förslaget till bestämmelse om marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar (15 § 3 mom.) krävs den registrerades samtycke för behandling av personuppgifter som lämnats ut med stöd av lagen, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Bestämmelser om behandling som grundar sig på samtycke finns i den allmänna dataskyddsförordningen.

I 19 § 2 mom. om hur uppgifter lämnas ut föreslås en bestämmelse enligt vilken en upptagning av ett nödmeddelande eller en ljud- och bildupptagning som innehåller ett av en myndighet inspelat förhör eller någon annan händelse där en person hörs får lämnas ut endast så att det går att ta del av upptagningen hos myndigheten, om inte den som hörs eller som uppträder på upptagningen av ett nödmeddelande ger sitt samtycke till ett annat sätt att lämna ut uppgifter, eller om det med beaktande av upptagningens innehåll är uppenbart att utlämnande av uppgifterna på något annat sätt inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för den som hörs eller uppträder på upptagningen av nödmeddelandet.

Enligt förslaget till 19 § 3 mom. ska av det samtycke som avses i 2 mom. framgå att det har lämnats frivilligt och uttryckligen och med vetskap om för vilket ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent och om samtycket senare återtas ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten.

I 32 § 1 mom. 2 punkten om allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter föreslås att en myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur sin handling om sekretessen har föreskrivits för skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifterna lämnas ut. Om ett samtycke har getts till att uppgifter får lämnas ut till endast en viss mottagare, ska myndigheten underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. Om ett samtycke har getts till att uppgifterna görs tillgängliga för alla, tillämpas tystnadsplikten enligt denna lag inte på mottagaren. Av ett samtycke som ges av en fysisk person ska det framgå att samtycket har lämnats frivilligt och uttryckligt samt med vetskap om för vilka ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent, och om samtycket senare återtas ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten.

#### *Samtycke som rättslig grund för behandling av personuppgifter för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar*

I förslaget till 15 § 3 mom. föreskrivs att den registrerades samtycke krävs för behandling av personuppgifter som lämnats ut med stöd av denna lag för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Bestämmelser om behandling som grundar sig på samtycke ingår i den allmänna dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter som fåtts med stöd av offentlighetslagen för de ändamål som anges i momentet ska vara begränsad i enlighet med hänvisningsbestämmelsen. Mottagaren får således behandla uppgifterna för de ändamål som anges i momentet endast om den rättsliga grunden för behandlingen är samtycke enligt artikel 6.1 a i den allmänna dataskyddsförordningen. I specialmotiveringen till momentet förklaras mer

ingående bland annat den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen och valet av den rättsliga grunden samt för förfarandet när samtycke inhämtas.

Grundlagsutskottet har ansett att en sådan persons samtycke vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning. Utskottet har i det här avseendet sett det som väsentligt vad som kan betraktas som juridiskt relevant samtycke i en viss situation. Vidare har utskottet krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noggrant avgränsad, att den föreskriver hur samtycke ska ges och får återtas, att det säkerställs att samtycket är riktigt och ges av fri vilja och att lagstiftningen är nödvändig (GrUU 23/2020 rd, s. 4 och de utlåtande som det hänvisas till där). I samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om smittsamma sjukdomar ansåg grundlagsutskottet att lagförslagets bestämmelser om användning av applikationen ska kompletteras med exakta bestämmelser om samtycke inom ramen för de skyddsåtgärder som dataskyddsförordningen tillåter till denna del. I bestämmelserna ska det föreskrivas om sättet att ge och återkalla samtycket samt om säkerställande av att samtycket är äkta och baserar sig på fri vilja. I bestämmelserna ska det också säkerställas att samtycket grundar sig på tillräcklig information också i fråga om olika användningsändamål och till exempel utlämnande av uppgifter (GrUU 20/2020 rd, s. 8 och GrUU 23/2020 rd, s. 4–5).

I artiklarna 4.11 och 7 i den allmänna dataskyddsförordningen ingår bestämmelser om definition av samtycke och villkor för samtycke. Med samtycke avses varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Begäran om samtycke ska läggas fram på ett sätt som klart och tydligt kan särskiljas från de andra frågorna i en begriplig och lätt tillgänglig form, med användning av klart och tydligt språk. De registrerade ska ha rätt att när som helst återkalla sitt samtycke. Enligt skäl 43 i den allmänna dataskyddsförordningens ingress bör samtycket inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Detta gäller särskilt om den personuppgiftsansvarige är en myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar. Det samtycke som avses i propositionen ska inte ges till den myndighet som lämnat ut uppgifterna utan till den personuppgiftsansvarige som med stöd av samtycket har för avsikt att behandla personuppgifter som den personuppgiftsansvarige fått med stöd av offentlighetslagen för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar. Ansvar för inhämtande och hantering av samtycket vilar således också på den personuppgiftsansvarige som är mottagare av uppgifterna i förhållande till den myndighet som lämna ut uppgifterna med stöd av offentlighetslagen.

När man beaktar de krav som följer av tolkningspraxisen i anslutning till grundlagen kan det samtycke som avses i den allmänna dataskyddsförordningen bedömas lämpa sig bra som rättslig grund för behandlingen av personuppgifter när en personuppgiftsansvarig som fått personuppgifter av en myndighet har för avsikt att behandla uppgifterna för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar. För att samtycke enligt den allmänna dataskyddsförordningen lämpar sig för den föreslagna bestämmelsen talar i konstitutionellt hänseende dessutom att grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis (GrUU 20/2020 rd, s. 8, se också GrUU 95/2022 rd, s. 4–5) uttryckligen hänvisar till den allmänna dataskyddsförordningen genom att konstatera att bestämmelserna i förordningen, tolkade och tillämpade på behörigt sätt i ljuset av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, kan anses vara tillräckliga också ur konstitutionell synvinkel.

### *Samtycke som skyddsåtgärd för behandling av personuppgifter*

I 19 § 2 mom. i propositionen föreslås en bestämmelse enligt vilken en upptagning av ett nödmeddelande eller en ljud- och bildupptagning som innehåller ett av en myndighet inspelat förhör eller någon annan händelse där en person hörs får lämnas ut endast så att det går att ta del av upptagningen hos myndigheten, om inte den som hörs eller som uppträder på upptagningen av ett nödmeddelande ger sitt samtycke till ett annat sätt att lämna ut uppgifter, eller om det med beaktande av upptagningens innehåll är uppenbart att utlämnande av uppgifterna på något annat sätt inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för den som hörs eller uppträder på upptagningen av nödmeddelandet. Förslaget till 3 mom. förutsätter att det av samtycket ska framgå att det har lämnats frivilligt och uttryckligen och med vetskap om för vilket ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent, och om samtycket senare återtogs ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtogs genom ett meddelande om saken till myndigheten.

Det nationella handlingsutrymmet grundar sig till centrala delar på artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen, det vill säga situationer där behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller där behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Behandlingsgrunden i förslaget till 19 § 2 mom. är artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, det vill säga en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Lagligheten av den behandling av personuppgifter som avses i det aktuella momentet ska således inte bedömas enligt behandling som grundar sig på samtycke enligt artikel 6.1 a i den allmänna dataskyddsförordningen, och villkoren för samtycke enligt artikel 7 i den allmänna dataskyddsförordningen blir inte tillämpliga. Enligt artikel 6.2 i den allmänna dataskyddsförordningen får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 1 c och e genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling, inbegripet för andra specifika situationer då uppgifter behandlas i enlighet med kapitel IX. Enligt artikel 6.3 kan den rättsliga grunden för behandlingen innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bland annat: de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling, däribland för behandling i andra särskilda situationer enligt kapitel IX.

På det sätt som konstateras ovan har grundlagsutskottet i sitt utlåtande om ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar ansett att lagförslaget bestämmelser ska kompletteras med exakta bestämmelser om samtycke inom ramen för de skyddsåtgärder som dataskyddsförordningen tillåter till denna del. I bestämmelserna ska det föreskrivas om sättet att ge och återkalla samtycket samt om säkerställande av att samtycket är äkta och baserar sig på fri vilja. I bestämmelserna ska det också säkerställas att samtycket grundar sig på tillräcklig information också i fråga om olika användningsändamål och till exempel utlämnande av uppgifter (GrUU 20/2020 rd, s. 8).

Det föreslagna samtycket fungerar som en särskild skyddsåtgärd för utlämnande av uppgifter enligt 19 § 2 mom. inom ramen för det nationella handlingsutrymme som artikel 6.2 och 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen tillåter. Den föreslagna bestämmelsen innehåller också

de villkor som grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis ställt för ett samtycke som fungerar som skyddsåtgärd.

I 32 § 1 mom. 2 punkten i propositionen föreslås på motsvarande sätt en bestämmelse enligt vilken en myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur sin handling om sekretessen har förskrivits för skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifterna lämnas ut. Om samtycke har getts till att uppgifter får lämnas ut till endast en viss mottagare, ska myndigheten underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. Om samtycke har getts till att uppgifterna görs tillgängliga för alla, tillämpas tystnadsplikten enligt denna lag inte på mottagaren. Av ett samtycke som ges av en fysisk person ska det framgå att samtycket har lämnats frivilligt och uttryckligt samt med vetskap om för vilka ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent, och om samtycket senare återtas ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten.

Bestämmelsens ordalydelse är inte förpliktande för myndigheterna, utan oavsett samtycke har en myndighet prövningsrätt med avseende på om den lämnar ut sekretessbelagda uppgifter. Till följd av detta är den rättsliga grunden för behandlingen utförande av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen. Det samtycke som nämns i bestämmelsen fungerar som skyddsåtgärd på motsvarande sätt som det samtycke som föreslås i 19 § 2 mom. Det är möjligt att utfärda den bestämmelse som föreslås i 32 § 1 mom. 2 punkten inom ramen för det nationella handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen tillåter och som vad som förklarats i anslutning till 19 § 2 mom. Bestämmelsen uppfyller också de villkor som grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis ställt för ett samtycke som fungerar som en säkerhetsåtgärd när samtycket ges av en fysisk person.

#### **10.4 Rättssäkerhet**

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis bedömt offentlighetslagens betydelse som garant för tryggnade av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning (se GrUU 46/2002 rd, s. 9).

De förtydliganden av den gällande lagens bestämmelser om förfaranden som föreslås i propositionen bidrar till att främja rättssäkerhet enligt 21 § i grundlagen. Bestämmelserna om förfaranden i 4 kap. i den gällande lagen fastställer på ett avgörande sätt vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Lagens utgångspunkt är även i fortsättningen ett förfarande i två steg för att besvara begäranden om uppgifter. Behandling utan ogrundat dröjsmål tryggas av att i det första steget besvaras begäran om uppgifter av någon som är anställd hos myndigheten eller som annars är verksam hos myndigheten, och som direkt kan lämna ut begärda offentliga uppgifter. Detta gör det möjligt att behandla ärenden och lämna ut uppgifter ur en handling snabbt. Om den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten vägrar att lämna ut begärda uppgifter eller om uppgifterna lämnas ut i någon annan form än den begärda formen, kan ärendet enligt förslaget till 16 § föras till myndigheten för avgörande, varvid den som begärt uppgifterna har möjlighet att få ett överklagbart förvaltningsbeslut i ärendet.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är bland annat att förtydliga och precisera bestämmelserna om tidsfrister för behandlingen av begäranden om uppgifter, som tryggar kravet på att ärenden som behandlas utan dröjsmål. I fortsättningen föreskrivs det separat i 18 § om tidsfrister för behandlingen av begäranden om uppgifter. Utgångspunkten för den föreslagna lagen är att en begäran om uppgifter fortfarande ska besvaras utan dröjsmål. I paragrafen föreskrivs det dessutom mer exakt än i den gällande lagen att tidsfristen för att besvara en begäran om uppgifter gäller inte bara utlämnandet av offentliga uppgifter utan också delvis offentliga handlingar samt i princip också utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter. I paragrafen föreskrivs det dessutom mer exakt om undantag från tidsfristen samt hur eventuellt hörande påverkar tidsfristen. I 18 § föreslås det att den tidsfrist inom vilken ett ärende som gäller en begäran om uppgifter kan föras till myndigheten för avgörande begränsas jämfört med den gällande lagen. Enligt förslaget ska den som begär uppgifter meddela om sin önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande inom 14 dygn från det att den som är anställd hos myndigheten på det sätt avses i momentet har vägrat lämna ut uppgifterna eller har lämnat ut dem i någon annan form än den form som begärts. Underrättelsen kan också göras redan när ärendet anhängiggörs eller medan behandlingen av ärendet pågår. Förslaget avviker från den gällande lagen så till vida att det inte tidigare har föreskrivits någon särskild tidsfrist för att föra ett ärende till myndigheten för avgörande. I enlighet med 16 § 4 mom. i förslaget åläggs den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten skyldighet att informera om tidsfristen i fråga. Den som begär uppgifter har dock alltid möjlighet att framställa en ny begäran om uppgifter, om tidsfristen för att begära ett överklagbart beslut har hunnit gå ut. Ändringen bedöms således inte avsevärt begränsa rättssäkerheten för den som begär uppgifter med avseende på 21 § i grundlagen. I 18 § i propositionen föreslås mer exakta bestämmelser om tidsfrister som är förpliktande för myndigheterna än i den gällande lagen. Enligt bestämmelserna ska myndigheten meddela sitt avgörande utan dröjsmål och senast inom 30 dygn från det att den som begär uppgifter har gjort en underrättelse enligt 16 § 2 mom. Ändringen bedöms främja rättssäkerheten för den som begär uppgifter, eftersom myndigheten i regel är skyldig att meddela ett överklagbart förvaltningsbeslut senast inom 30 dygn från den tidpunkt då den som begär uppgifter har begärt att få det.

Tydligare bestämmelser om förfaranden vid behandlingen av begäranden om uppgifter tryggar även i övrigt en korrekt behandling av begäranden om uppgifter på det sätt som avses i 21 § i grundlagen, när det föreskrivs mer exakt än tidigare om villkoren för att begära uppgifter samt verkställa begäran om uppgifter och söka ändring. Behovet av att förtydliga bestämmelserna om förfaranden har framkommit särskilt i de högsta laglighetsövervakarnas kontrollpraxis. Både riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har i sina berättelser tagit upp utmaningar med tillämpningen av bestämmelserna om tidsfrister och bestämmelserna om förfaranden överlag samt lagstridiga förfaranden. Enligt riksdagens justitieombudsmans berättelser år 2022 förekommer det i laglighetskontrollen ständigt att begäranden om uppgifter enligt offentlighetslagen behandlas lagstridigt hos olika myndigheter (B 11/2023 rd, B 10/2023 rd, B 18/2022 rd, B 19/2022 rd). Strävan med de ändringar som föreslås i bestämmelserna om förfaranden har varit att förtydliga förfarandet när begäranden om uppgifter behandlas så att ska vara tydligt för tillämparna att iaktta och som samtidigt garantera att rättigheterna att få uppgifter för den som begär uppgifter tillgodoses på ett korrekt sätt.

I 41 § i förslaget föreskrivs det om sökande av ändring i myndigheternas beslut om utlämnande av uppgifter och avgifter för utlämnandet av uppgifter med samma utgångspunkter som i den gällande lagen. Enligt 1 mom. från en i lagens 16 § 2 mom. avsedd vägran att lämna ut uppgifter av den som är anställd hos en myndighet eller annars är verksam hos en myndighet inte överklagas genom separata besvär. Grundlagsutskottet har ansett att onödiga förbud mot ändringsökande bör undvikas på grund av 21 § i grundlagen (GrUU 52/2005 rd, s. 2, GrUU 40/2002 rd, s. 7/II). Bestämmelsen är av informativ karaktär, och bestämmelsen handlar inte om förbud

mot att söka ändring i myndighetens beslut. Bestämmelsen behövs för att förtydliga besvärsförfarandet, eftersom det i lagen föreskrivs om ett särskilt förfarande i två steg hos myndigheten, där den som begär uppgifter med stöd av 16 § har rätt att begära att myndigheten ska avgöra ett ärende som gäller vägran att lämna ut uppgifter genom ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Enligt 41 § 2 mom. i förslaget ska på sökande av ändring i myndighetens beslut tillämpas bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Sålunda kan den som begär uppgifter söka ändring i myndighetens förvaltningsbeslut genom förvaltningsbesvär hos förvaltningsdomstolen och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelsen begränsar således inte rättssäkerheten för den som begär uppgifter.

I 41 § 3 mom. föreslås en bestämmelse som motsvarar den gällande lagen och där det sägs att om en betalningsskyldig anser att ett fel har inträffat vid påförandet av en avgift enligt 40 §, får den betalningsskyldige begära omprövning av avgiften inom sex månader från det att avgiften påfördes. På omprövningsförfarandet tillämpas i övrigt bestämmelserna i förvaltningslagen med undantag för den förlängda tidsfristen. En tidsfrist på sex månader motsvarar den gällande lagen samt den tidsfrist som anges i 11 b § i lagen om grunderna för avgifter till staten. Jämfört med förvaltningslagens tidsfrist på 30 dagar kan en förlängd tidsfrist på sex månader anses främja rättssäkerheten för den som begär uppgifter i situationer där denne har påförts en avgift med stöd av 40 §.

I den sista meningen i förslaget till 41 § 3 mom. ingår en bestämmelse om förbud mot fortsatta besvär. Enligt bestämmelsen får förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller en avgift inte överklagas genom besvär. Bestämmelsen motsvarar den gällande lagen. Grundlagsutskottet har ansett att det är möjligt att genom lag förbjuda besvär mot till exempel beslut som förvaltningsdomstolen meddelat som första instans, om rättssäkerheten för den som anfört besvären inte nödvändigtvis kräver att han eller hon ges möjlighet till fortsatta besvär (GrUU 33/2006 rd, s. 3) och förbudet kan anses innebära en obetydlig begränsning i rätten att söka ändring (GrUU 58/2006 rd, s. 8). Ett förbud mot fortsatta besvär bör i lagen formuleras så att det gäller noggrant avgränsade frågor med tanke på de motiverade och godtagbara målen och förbudet med hänsyn till sakernas natur inte är oskäligt omfattande eller oproportionerligt med tanke på rättssäkerheten (GrUU 23/2013 rd, s 4–5). Förbudet mot att anföra fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen är begränsat till avgifter som påförts med stöd av 40 §, som det är möjligt att begära omprövning av enligt omprövningsförfarandet inom sex månader från den tidpunkt då avgiften påfördes. Dessutom är det möjligt att söka ändring i ett förvaltningsbeslut som meddelats enligt omprövningsförfarandet genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Med beaktande av att förbudet mot fortsatta besvär är begränsat till administrativa avgifter som påförts med stöd av 40 § och det är möjligt att först begära omprövning av dem enligt omprövningsförfarandet och därefter söka ändring genom besvär hos förvaltningsdomstolen, kan begränsningen av rättssäkerheten för den som begär uppgifter betraktas som obetydlig.

## **10.5 Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter**

### *Allmänt*

Lagen ska även i fortsättningen innehålla bestämmelser om sekretessbelagda uppgifter. I denna proposition föreslås inga innehållsmässiga ändringar jämfört med bestämmelserna i den gällande lagen. Sekretessgrunderna skyddar olika intressen, av vilka det viktigaste är skyddet för privatlivet och personuppgifter, som också är tryggade som grundläggande rättigheter. I lagen

föreskrivs det också om vissa situationer där det är möjligt att bryta sekretessen. Grundlagsutskottet har förutsatt att bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ska vara exakta och noggrant avgränsade. Enligt grundlagsutskottet etablerade tolkningspraxis ska bestämmelser om rätt att få eller lämna ut sekretessbelagda uppgifter antingen innehålla en uttömmande förteckning över de uppgifter som får lämnas ut eller så ska rätten att få uppgifter kopplas till uppgifter som är nödvändiga för ett visst syfte. Grundlagsutskottet har fäst avseende bland annat vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Grundlagsutskottet har inte ansett att en vag och ospecificerad rätt att få uppgifter är möjlig i lag, särskilt inte när det är fråga om utlämnande av känsliga personuppgifter. Grundlagsutskottet har ansett att eftersom rätten att få uppgifter går före sekretessbestämmelserna är det i sista hand fråga om att den myndighet som har rätt till uppgifter genom sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med den sekretess som gäller myndigheten som innehar uppgifterna. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik (GrUU 8/2021 rd, s. 7, GrUU 17/2016, s. 5–6, GrUU 12/2014 rd, s. 3, GrUU 62/2010 rd, s. 3–4).

*Exaktheten och noggrannheten hos bestämmelser som möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter*

I lagens 7 kap. ingår vissa bestämmelser som möjliggör undantag från sekretess. I 32 § ingår bestämmelser om allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ska även i fortsättningen i princip grunda sig på att det särskilt föreskrivs i lag om utlämnande av eller rätt att få uppgifter. På samma sätt som i den gällande lagen ska en annan allmän grund för utlämnande av uppgifter vara att den för vars skydd sekretessen har förskrivits samtycker till att uppgifterna lämnas ut. Samtycke som allmän grund för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter bedöms mer ingående i avsnitt 10.3.6.

I lagens 33 § föreskrivs det dessutom på motsvarande sätt som i den gällande lagen om vissa situationer där det med stöd av denna lag är möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Situationerna motsvarar den gällande lagen. Bestämmelsen har dock preciserats jämfört med den gällande lagen så att tröskeln är att lämna ut uppgifter har kopplats till uppgifter som är nödvändiga för de syften som nämns i lagbestämmelsen i stället för till behövlige uppgifter. Bestämmelsen motsvarar således grundlagsutskottets etablerade praxis (t.ex. GrUU 17/2016 rd).

I lagen 34 § föreskrivs det om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet i vissa situationer. De situationer som avses i paragrafen motsvarar den gällande lagen, dock så att tröskeln för utlämnande av uppgifter för tillsyns- och inspektionsuppgifter kopplas till uppgifter som är nödvändiga i stället för behövlige för att utföra en enskild tillsyns- eller inspektionsuppgift. Att koppla rätten enligt 1 mom. 1 punkten att få uppgifter som tryggar en korrekt behandling av förhandsbesked, förhandsavgöranden, ändringssökande, klagomål och underställningsärenden till nödvändiga uppgifter skulle innebära ett alltför strängt krav med tanke på tillämpningen av bestämmelsen, så det har bedömts motiverat att behålla en formulering som motsvarar den gällande lagen.

I lagens 35 § föreskrivs det om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur handlingar som arkiverats. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den gällande, men det görs vissa preciseringar i grunderna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Dessutom ersätts den gällande lagens förbindelse om att den som får uppgifter inte kommer att använda handlingen för att skada eller skymfa den som handlingen gäller eller hans eller hennes närstående eller för att kränka andra

intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda med en lagstadgad förpliktelse att inte använda uppgifterna för ovannämnda ändamål.

I lagens 36 § föreskrivs det på ett sätt som motsvarar den gällande lagen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för vetenskaplig forskning, statistikföring eller en myndighets planerings- eller utredningsarbete. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den gällande bestämmelsen. I paragrafen föreslås dock en mer exakt bestämmelse än den gällande lagens om när ett tillstånd får återkallas. Myndigheten ska kunna återkalla ett tillstånd som den beviljat och förbjuda användningen av uppgifter som den lämnat ut, om myndigheten har anledning att anta att uppgifterna kommer att användas i strid med de förutsättningar eller tillståndsvillkor som anges i 1 mom. Med beaktande av de eventuella konsekvenser som återkallandet av ett tillstånd har för den som fått tillståndet är det motiverat att föreskriva mer exakt än den gällande lagen om de situationer där tillståndet kan återkallas. Enligt den föreslagna bestämmelsen kommer villkoren för återkallande av tillstånd närmare villkoren för beviljande av tillstånd.

I lagens 37 § föreskrivs det om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ. Bestämmelsens innehåll motsvarar den gällande bestämmelsen men det görs vissa preciseringar i villkoren för utlämnande av uppgifter, som förutsätter att det bedöms om uppgifterna är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som eftersträvas med utlämnandet av uppgifterna. Strävan är att precisera villkoren för utlämnande av uppgifter, så att bestämmelserna bättre ska motsvara den exakthet och noga avgränsning som förutsätts när nationella bestämmelser om utlämnande av uppgifter formuleras.

Strävan har varit att formulera den gällande lagens bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mer exakt och noggrant avgränsat i den mån det är möjligt i en allmän lag.

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse*

I en ny bestämmelse om undantag från sekretess som föreslås i 33 § föreskrivs att en myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur en myndighetshandling, om utlämnandet av uppgifter i det enskilda fallet är nödvändigt på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse.

Uppgifter kan i ett enskilt fall lämnas ut till en annan myndighet eller en viss privat aktör eller göras allmänt offentliga. I förslaget har villkoret för att lämna ut uppgifter satts högt, så att uppgifterna ska vara nödvändiga på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Sålunda förutsätter utlämnande av uppgifter myndighetens prövning för det första av om uppgifterna behöver lämnas ut på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse samt om det är uttryckligen nödvändigt att lämna ut uppgifterna. När myndigheten överväger om uppgifter ska lämnas ut är den också bunden av förvaltningens allmänna rättsprinciper, såsom proportionalitetsprincipen och principen om ändamålsbegränsning, som myndigheten ska väga när den lämnar ut sekretessbelagda uppgifter på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Dessa framhävs särskilt när uppgifter lämnas ut så att de blir tillgängliga för alla. Bestämmelsen möjliggör inte regelbundet utlämnande av uppgifter mellan myndigheterna, utan det måste även i fortsättningen föreskrivas särskilt om detta. De föreslagna bestämmelserna om utlämnande av sekretessbelagda bestämmelser begränsar undantaget från sekretessen exakt och noggrant avgränsat på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter i sin praxis i den mån det är möjligt i en allmän lag.

#### *Begränsning av partsoffentligheten i fråga om anmälarens identitet*

I lagens 10 § ingår bestämmelser om begränsning av partsoffentligheten som i huvudsak motsvarar den gällande lagen. I 2 mom. 8 punkten tillfogas dock en ny grund som begränsar partsoffentligheten och som gäller identiteten för den som gör en anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder. Trots att informationen om den som gjort en sådan anmälan som avses i punkten har kunnat vara sekretessbelagd för allmänheten, har en part dock i princip på grund av partsoffentligheten haft rätt att få uppgifter även ur en sekretessbelagd handling. Genom att foga skydd för anmälarens identitet till momentet är det möjligt att täcka olika situationer som syftar till anmälar skydd mer entydigt och i större utsträckning än i de nuvarande bestämmelserna, där skyddet har varit beroende av i första hand tolkningen av 2 mom. 1 punkten i den aktuella paragrafen. Eftersom det är fråga om en ny begränsning av partsoffentligheten är det föreslagna tillägget av viss betydelse även för tillgodoseendet av rättssäkerhet. Bedömningen bedöms dock vara motiverad och proportionerlig, eftersom utlämnandet av uppgifter inte begränsas kategoriskt, utan beroende på om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för den som gjort anmälan. Syftet med skyddet för identiteten är också knutet till skyddet för privatlivet och personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen, så strävan med bestämmelsen är också att skapa balans mellan tillgodoseendet av två grundläggande rättigheter.

#### **10.6 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter samt tjänstansvar**

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter. Enligt grundlagens förarbeten betonas genom bestämmelsens ordalydelse att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter. Bestämmelsen är således i princip inte avsedd att användas för att överföra omfattande administrativa uppgiftshelheter till aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i detta sammanhang i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig exempelvis till verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Bestämmelsen i 124 § i grundlagen inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (se RP 1/1998 rd, s. 179, GrUB 10/1998 vp, s. 33).

Förslaget till 5 § utvidgar offentlighetslagens organisatoriska tillämpningsområde. I enlighet med förslaget ska lagen förutom på de myndigheten som avses i lagen även tillämpas för det första på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i deras helhet i stället för att tillämpningsområdet i enlighet med den gällande lagen bestäms utifrån utövningen av offentlig makt. Dessutom ska lagen enligt förslaget tillämpas på sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentligt samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. I förslaget till 5 § definieras således de privaträttsliga aktörer på vilka lagen ska tillämpas på motsvarande sätt som myndigheter enligt lagens 4 § i enlighet med ramvillkor som anges i lagen.

Enligt 12 § i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas 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. Behandlingen av begäranden om uppgifter enligt offentlighetslagen påverkar alltid också tillgodoseendet av rätten till uppgifter enligt grundlagen. De föreslagna bestämmelserna om utvidgar tillämpningsområdet är således av betydelse även med avseende på 124 § i grundlagen, eftersom bestämmelserna om lagens organisatoriska tillämpningsområde innebär att enskilda ges genom lag beslutsbefogenheter som påverkar andra enskildas rättigheter. Förvaltningsuppgifter innebär utövning av offentlig makt, eftersom aktören fattar beslut om utlämnande av uppgifter med stöd av lagen. Uppgifterna innefattar dock inte betydande utövning av offentlig makt.

Enligt grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter kan överföras endast om samtliga ovannämnda krav är uppfyllda.

Vid bedömningen av ändamålsenligheten ska särskilt uppmärksammas dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179/II, GrUU 8/2014 rd, s. 3/II, GrUU 16/2016 rd, s. 3). Också förvaltningsuppgifternas art ska beaktas (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se t.ex. GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 65/2010 rd, s. 2/II, GrUU 57/2010 rd, s. 5/I). Kravet på ändamålsenlighet kan således när det är fråga om uppgifter i samband med serviceproduktion uppfyllas lättare än till exempel i fråga om beslutsfattande som gäller en enskild persons eller sammanslutnings centrala rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/II, se också GrUU 8/2014 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har framhållit att kravet på ändamålsenlighet är en rättslig förutsättning som ska bedömas från fall till fall (se GrUU 26/2017 rd och de utlåtanden som nämns där samt RP 1/1998 rd, s. 179/II).

I enlighet med förslaget till 5 § utsträcks tillämpningen av offentlighetslagen enligt 1 mom. 1 punkten i paragrafen till dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt enligt 2 punkten till sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Det är ändamålsenligt att utvidga offentlighetslagens tillämpningsområde för att säkerställa att offentlighetsprincipen enligt grundlagen genomförs på ett rättvist sätt. Då påverkar bland annat omorganisering av myndighetsfunktioner till följd av att förvaltningsstrukturerna moderniseras inte genomförandet av offentlighetsprincipen. För att säkerställa att offentlighetsprincipen genomförs på ett rättvist sätt är det således ändamålsenligt att anförtro ovannämnda aktörer offentliga förvaltningsuppgifter som gäller tillämpning av offentlighetslagen. Det är i princip motiverat att överföra uppgifter som gäller tillämpning av lagen och fattande av beslut enligt den till dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och till aktörer som ett offentligt samfund har bestämmande inflytande i, eftersom dessa aktörer har de bästa färdigheterna att bedöma exempelvis om lagens sekretessgrunder är tillämpliga på de handlingar och uppgifter som uppkommer i deras verksamhet. Av motsvarande orsak och särskilt på grund av att det är nödvändigt att bestämma gränsen mellan konkurrensutsatt och annan verksamhet är det inte ändamålsenligt att den myndighet som utövar bestämmande inflytande i sammanslutningen eller stiftelsen fattar beslut enligt denna lag om offentlighet för handlingar i fall som avses i förslaget till 5 § 1 mom. 2 punkten.

Enligt 124 § i grundlagen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är utbildade för ändamålet och sakkunniga samt att de står under tillräck-

lig offentlig tillsyn. Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning gäller enligt grundlagens förarbeten framför allt beslutsfattandet i samband med offentliga förvaltningsuppgifter. Det som man då bör fästa vikt vid är bland annat medborgarnas likabehandling, individens grundläggande språkliga rättigheter, rätten att bli hörd, kravet på att beslut ska motiveras och rätten att söka ändring. Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning bör generellt sett tolkas utifrån grundlagens 21 § och andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Bestämmelserna om förfaranden i 4 kap. i den föreslagna lagen samt bestämmelserna om avgifter och ändringssökande i 8 kap. blir tillämpliga på de privaträttsliga aktörer som avses i 5 § på motsvarande sätt som på myndigheter. De ovannämnda bestämmelser främjar för sin del att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls när enskilda sköter uppgifter som gäller tillämpning av offentlighetslagen som anförtrotts dem med stöd av denna lag.

Grundlagsutskottet har ansett att tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2).

Enligt grundlagsutskottet tillämpas de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldighet för en enskild att betjäna på ett visst språk också på aktörer utanför myndighetsmaskineriet när dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Av denna orsak har grundlagsutskottet ansett att det med anledning av 124 § i grundlagen inte är nödvändigt att ta in hänvisningar till allmänna förvaltningslagar i lag (se t.ex. GrUU 27/2014 rd, s. 2–3, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). I den föreslagna lagen ingår inga separata informativa bestämmelser om tillämpningen av allmänna förvaltningslagen, utan lagarna blir i enlighet med grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis tillämpliga när begäranden om uppgifter enligt offentlighetslagen behandlas.

Grundlagsutskottet har ansett att tillämpningen av straffrättsligt tjänsteansvar förutsätter en uttrycklig bestämmelse på lagnivå (t.ex. GrUU 15/2019 rd, s. 4) Enligt förslaget till 5 § tillämpas på den som är anställd hos en aktör som avses 1 mom. i den paragrafen eller på den som annars är verksam hos aktören bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar, med undantag för avsättningspåföljden, när personen utför uppgifter som avses i denna lag. Tjänsteansvaret utsträcks således till anställda och personer som annars är verksamma hos en aktör som sköter offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtrotts den genom lag eller med stöd av lag samt till anställda och personer som annars är verksamma hos sammanslutningar och stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i och hos dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar och stiftelser har bestämmande inflytande i när de tillämpar offentlighetslagen.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis också uppmärksammat bestämmelser om verkställande direktörens tjänsteansvar (se GrUU 93/2022 rd, s. 4 och GrUU 34/2020 rd, s. 5). Eftersom tjänsteansvaret i förslaget inte är begränsat endast till aktörens anställda utan bestämmelserna omfattar även personer som är verksamma hos aktören, täcker bestämmelserna också straffrättsligt tjänsteansvar för verkställande direktören och andra som sköter förtroendeuppdrag, om de behandlar sådana begäranden om uppgifter som avses i lagen.

Bestämmelserna bedöms inte äventyra de grundläggande rättigheterna, rättssäkerheten eller andra garantier för god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

## 10.7 Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

Med anledning av grundlagens 80 § har grundlagsutskottet i sin praxis ställt krav på regleringens exakthet och noggranna avgränsning i bemyndiganden att utfärda förordning (t.ex. GrUU 38/2013 rd s. 3–4). Utskottet understryker att när förordningar endast kan utfärdas med stöd av lagstadgad fullmakt och bemyndigande att utfärda en förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag, måste ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen formuleras så att innehållet i bemyndigandet tydligt framgår av lagen och att det avgränsas tillräckligt noggrant (t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 27). Utifrån 80 § i grundlagen är det väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (se GrUU 10/2016 rd, s. 5, och GrUU 49/2014 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har dessutom regelmässigt påpekat att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att allmänna rättsnormer därför inte kan utfärdas genom förordning om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II).

I 23 § 3 mom. i propositionen föreslås ett en bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordning. Enligt momentet utfärdas närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet att utfärda förordning motsvarar i sak bemyndigandet att utfärda förordning i den gällande lagen. Momentet gör det möjligt att även i fortsättningen utfärda närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen genom förordning av statsrådet.

Förordningen skulle precisera de bestämmelser om planeringen och ordnandet av myndigheternas kommunikation som föreslås i lagens 23 § 1 och 2 mom. Förordningen skulle innehålla sådana närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikation som för närvarande ingår i 2 a kap. i förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999).

Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning bedöms vara exakt och noggrant avgränsat, eftersom det är begränsat till att gälla endast precisering av de uppgifter som gäller planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen. De grundläggande bestämmelserna ingår i förslaget till 23 § 1 och 2 mom., och bemyndigande är placerat i 3 mom. i paragrafen om kommunikation. Bestämmelsen medför inte bemyndigande att utfärda förordning i fråga om sådana saker som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag.

## 10.8 Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar

Europarådets konvention om tillgång till offentliga handlingar godkändes i Finland den 13 januari 2015 genom lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar (16/2015). Konventionen trädde i kraft internationellt den 1 december 2020. Finland är part i konventionen. Syftet

med konventionen är att garantera att alla har rätt att på begäran få ta del av en myndighetshandling, och den bygger uttryckligen på offentlighetsprincipen. Konventionen bestämmer miniminivån för offentlighet, men påverkar inte tillämpningen av sådana bestämmelser som gäller mer omfattande rätt att ta del av myndighetshandlingar än konventionen. Konventionen innehåller bestämmelser om rätten att ta del av handlingar och eventuella begränsningar av denna rätt. Konventionen innehåller också bestämmelser om förfarandet för begäran om en handling och behandling av begäran. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om olika former av tillgång till en handling, avgifter och ändringssökande. Konventionen innehåller också en bestämmelse om åtgärder som kompletterar rätten att ta del av handling och en bestämmelse om offentliggörande på eget initiativ. För att stöda verkställandet av konventionen har en sakkunniggrupp tillsatts, som ska bedöma och följa att parternas lagstiftning är förenlig med konventionsbestämmelserna.

Den gällande lagen som sådan har bedömts vara förenlig med konventionsbestämmelserna (RP 116/2014 rd). Det föreslås inga betydande ändringar i bestämmelserna när det gäller sådana frågor som omfattas av konventionsbestämmelserna. Sålunda anses de ändringar som följer av de föreslagna nya bestämmelserna uppfylla kraven i konventionsbestämmelserna.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

*Kläm*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## Offentlighetslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

### 1 KAP.

#### Allmänna bestämmelser

##### 1 §

##### *Offentlighetsprincipen*

Myndighetshandlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i denna lag eller i någon annan lag.

En myndighet får inte utan laglig grund begränsa möjligheterna att få information om myndighetens handlingar och verksamhet, och inte mer än vad som är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas, med beaktande av lagens syfte och offentlighetsprincipens betydelse i en demokratisk rättsstat.

##### 2 §

##### *Lagens syfte*

I denna lag föreskrivs det om rätten att ta del av myndigheters handlingar och om tystnadsplikt för den som är verksam vid en myndighet, om sekretess för uppgifter i handlingar samt om andra för skyddande av allmänna och enskilda intressen nödvändiga begränsningar av rätten att få uppgifter och om myndigheternas skyldigheter för att lagens syfte ska nås.

Denna lag syftar till öppenhet i myndigheternas verksamhet samt till att ge individer och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel samt myndigheternas verksamhet, att fritt bilda sig åsikter samt att påverka utövningen av offentlig makt och bevaka sina rättigheter och intressen.

##### 3 §

##### *Förhållande till annan lagstiftning*

Om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska dessa tillämpas i stället för denna lag.

Bestämmelser om myndigheters informationshantering finns i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

I denna lag föreskrivs det om rätten att få personuppgifter ur en myndighetshandling och om förfarandet vid utlämnandet av personuppgifter ur en myndighetshandling. Om annat skydd och annan behandling av personuppgifter föreskrivs särskilt.

Om utlämnande av personuppgifter i myndighetshandlingar i det allmänna datanätet så att de är tillgängliga för alla föreskrivs särskilt.

##### 4 §

## *Myndigheter*

Med myndigheter avses i denna lag

- 1) statliga myndigheter och affärsverk,
- 2) myndigheter i kommuner och i samkommuner,
- 3) myndigheter i välfärdsområden och i välfärdssammanslutningar,
- 4) domstolar och nämnder som behandlar besvärssärenden,
- 5) riksdagens ämbetsverk,
- 6) självständiga offentligrättsliga inrättningar och andra självständiga offentligrättsliga organ, dock så att denna lag tillämpas på Pensionskyddscentralens och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalts handlingar enligt vad som föreskrivs i 5 §,
- 7) nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förrättningsmän samt revisorer i kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en statlig myndighet, en domstol eller en nämnd som behandlar besvärssärenden har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift.

### 5 §

#### *Tillämpning av lagen på andra än myndigheter*

Vad som föreskrivs om myndigheter gäller också

1) sammanslutningar, stiftelser och enskilda när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtrots dem genom lag eller med stöd av lag, om inte något annat föreskrivs i denna eller någon annan lag,

2) sammanslutningar eller stiftelser som ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller offentliga samfund gemensamt har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen och dottersammanslutningar och dotterstiftelser som dessa sammanslutningar eller stiftelser har bestämmande inflytande i, till den del de bedriver annan verksamhet än i 30 d § 1 mom. i konkurrenslagen (948/2011) avsedd ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, om inte något annat följer av 1 punkten eller föreskrivs i denna eller någon annan lag.

På den som är anställd hos en aktör som avses i 1 mom. eller på den som annars är verksam hos aktören tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar, med undantag för avsättningspåföljden, när personen utför uppgifter som avses i denna lag. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

Bestämmelserna i 5 kap. tillämpas inte på de aktörer som avses i 1 mom. 2 punkten.

Om offentlighet för evangelisk-lutherska kyrkans handlingar föreskrivs särskilt.

### 6 §

#### *Myndighetshandling*

Med handling avses i denna lag utöver en framställning i skrift eller bild även en sådan annan upptagning som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman och som kan läsas, avlyssnas eller annars uppfattas med hjälp av tekniska hjälpmedel eller andra hjälpmedel.

Med myndighetshandling avses en handling som innehas av en myndighet eller som myndigheten förfogar över och som har upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos myndigheten, eller som har lämnats till myndigheten för behandling av ett visst ärende eller som annars har lämnats till myndigheten i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter.

En handling anses ha blivit upprättad av en myndighet också när den har upprättats på uppdrag av myndigheten, och en handling anses ha blivit lämnad till en myndighet när handlingen har lämnats till den som är verksam på uppdrag av myndigheten eller den som annars är verksam för myndighetens räkning för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag. De bestämmelser som gäller uppdrag som avses ovan tillämpas dock inte på de aktörer som avses i 5 § 1 mom.

Som myndighetshandlingar betraktas dock inte

1) brev och andra handlingar som har sänts till den som är anställd hos en myndighet eller till en förtroendevald med anledning av något annat uppdrag eller någon annan ställning som personen innehar,

2) minnesanteckningar som har gjorts av anställda hos en myndighet eller av dem som handlar på uppdrag av en myndighet och som är avsedda att stödja det egna eller det interna arbetet, eller andra sådana utkast som inte är avsedda att utgöra grund för beslutsfattandet i ett ärende eller för någon annan behandling av ett ärende,

3) handlingar som har skaffats enbart för intern utbildning, informationssökning eller annan därmed jämförbar intern användning hos en myndighet,

4) handlingar som har lämnats till en myndighet med anledning av en uppgift som utförs för en enskilds räkning eller som har upprättats för utförande av uppgiften,

5) handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar hos en myndighet samt mellan myndigheter och enskilda eller sammanslutningar som verkar för myndigheternas räkning, om uppgifterna i handlingarna inte är av betydelse med tanke på de grunder som anges i 21 § 1 mom. 2–5 punkten i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

Bestämmelserna om sekretess för myndighetshandlingar tillämpas dock på sådana uppgifter i handlingar som avses i 4 mom. 2 och 5 punkten som är sekretessbelagda enligt denna eller någon annan lag.

## 2 KAP.

### **Rätt att ta del av myndighetshandlingar**

#### 7 §

#### *Rätt att få uppgifter ur myndighetshandlingar*

Var och en har rätt att ur en myndighetshandling få uppgifter som är offentliga.

#### 8 §

#### *Rätt att få uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter*

En myndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur en myndighetshandling endast om så särskilt föreskrivs i denna lag.

Om en del av uppgifterna i en myndighetshandling är sekretessbelagda, får offentliga uppgifter i handlingen lämnas ut endast om det är möjligt utan att de sekretessbelagda uppgifterna röjs.

#### 9 §

#### *Utlämnande av uppgifter enligt myndighetens prövning*

Myndigheten kan lämna ut uppgifter ur en handling som den har upprättat redan innan handlingen börjat omfattas av rätten att få uppgifter enligt 12 §. När myndigheten beslutar om utlämnande av en sådan uppgift ska myndigheten beakta vad som föreskrivs i 1 § 2 mom.

*En parts rätt att få uppgifter*

Den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (part) har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet få också andra uppgifter än offentliga uppgifter om innehållet i en sådan myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ärendet.

En part har inte den i 1 mom. avsedda rätten

1) när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse,

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

3) när det är fråga om en föredragningspromemoria, ett förslag till avgörande eller någon annan därmed jämförbar handling som har upprättats av en myndighet för beredning av ett ärende, så länge myndigheten ännu behandlar ärendet och när det är fråga om ett provsvar för studentexamen eller identiteten hos den som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren, innan studentexamensnämnden har gjort den slutliga bedömningen,

4) när det är fråga om en handling som har upprättats eller skaffats av en myndighet i egenskap av delaktig i rättegång för förberedelse av rättegången, om utlämnandet av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett offentligt samfunds eller en i 5 § 1 mom. avsedd aktörs eller en person som är verksam hos aktörens intresse vid rättegången,

5) när det är fråga om uppgifter i ett utredningsärende förrän utmätning har förrättats och egendomen omhändertagits, om utlämnandet av uppgiften märkbart skulle försvåra verkställigheten, inte heller när det är fråga om andra uppgifter än sådana som gäller gäldenärens ekonomiska ställning, om uppgifterna inte behövs för väckande av återvinningstalan eller för väckande av talan enligt 2 kap. 26 § i utredningsbalken (705/2007),

6) när det vid offentlig upphandling är fråga om en annan anbudssökandes eller anbudsgivares företagshemligheter; uppgift om det totalpris som används vid anbudsjämförelsen ska dock alltid lämnas ut,

7) när det är fråga om en ansökan om ett beslut om anonym bevisning och handlingar som hänför sig till beredningen av ansökan, handlingar som hänför sig till ett ärende som gäller röjande av ett anonymt vittnes identitet eller sådana sekretessbelagda uppgifter i rättegångshandlingar som gäller dessa ärenden på basis av vilka identiteten hos ett anonymt vittne eller hos någon som det yrkats att ska få vittna anonymt kan röjas, om inte något annat följer av 5 kap. 11 d § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997),

8) när det är fråga om information om identitet samt om adress- och telefonuppgifter och annan motsvarande kontaktinformation som är sekretessbelagd enligt denna eller någon annan lag och som hänför sig till något annat vittne än ett sådant som avses i 7 punkten eller till en målsägande, till en part eller till någon som har gjort polisanmälan, en anmälan som avses i 25 § i barnskyddslagen (417/2007) eller någon annan därmed jämförbar anmälan som förutsätter myndighetsåtgärder, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra säkerheten, intressena eller rättigheterna för vittnet, målsäganden eller parten eller för den som gjort anmälan,

9) när det är fråga om en handling som innehåller uppgifter om en i 4 kap. 19 § i förundersökningslagen (805/2011) avsedd begäran från målsäganden om att få en anmälan om att en fånge eller en häktad har frigivits eller avlägsnat sig från fängelset eller någon annan förvaringslokal eller uppgifter om nämnda anmälningar,

10) när det är fråga om en sekretessbelagd del av en handling vars offentlighet bedöms i ärendet i fråga.

Om en handling ingår i ett rättegångsmaterial gäller i fråga om en parts rätt att ta del av handlingen vad som föreskrivs i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) och i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007). Bestämmelserna i 4 kap. 15 § i förundersökningslagen tillämpas på rätten för en part vid förundersökning att ta del av handlingar som har företetts eller upprättats i samband med förundersökningen.

Vad som i denna paragraf föreskrivs om en part gäller inte den vars rätt att söka ändring grundar sig uteslutande på medlemskap i ett välfärdsområde, en kommun eller någon annan sammanslutning.

## 11 §

### *Rätt att ta del av uppgifter som gäller en själv*

Var och en har med de begränsningar som anges i 10 § 2 och 3 mom. rätt att få uppgifter om sig själv ur en myndighetshandling.

Om rätten till insyn i personuppgifter föreskrivs särskilt.

## 3 KAP.

### **När rätten att få uppgifter börjar**

## 12 §

### *När rätten att få uppgifter ur en handling som upprättats av en myndighet börjar*

Rätten att få uppgifter ur en handling som upprättats av en myndighet börjar enligt följande:

1) i fråga om en anteckning i ett ärenderegister eller i någon annan förteckning eller i något annat register som förs fortlöpande, från det att myndigheten har gjort anteckningen; i fråga om uppgifter som gäller den misstänkte i en åklagares ärenderegister dock först från det att stämningens ansökan som gäller den misstänkte eller åklagarens stämning har undertecknats eller bekräftats på något motsvarande sätt eller från det att åklagaren har beslutat att inte väcka åtal eller från det att ärendet har avskrivits,

2) i fråga om en begäran om anbud, utredning eller utlåtande samt i fråga om en framställning, ett förslag, ett initiativ, ett meddelande eller en ansökan med bilagor, i andra fall än de som avses i 3–5 punkten, från det att handlingen har offentliggjorts, sänts eller på annat sätt gjorts tillgänglig,

3) i fråga om en begäran om komplettering av ett anbud som gäller en rättshandling som avgörs på basis av anbud och i fråga om utredningar och andra handlingar som har utarbetats för behandlingen av ett anbudsärende samt i fråga om ett beslut som myndigheten fattat i egenkap av avtalspart och promemorior, protokoll och andra än i 1–2 eller 6–7 punkten avsedda handlingar som upprättats hos myndigheten för behandlingen av beslutet, när avtalet har ingåtts,

4) i fråga om ministeriernas förslag som utarbetats efter finansministeriets första ställningstagande till budgetproposition och i fråga om andra förslag som utarbetats för beredning av budgetpropositionen, när propositionen har överlämnats till riksdagen,

5) ministeriernas förslag som utarbetats efter finansministeriets första ställningstagande om planen för de offentliga finanserna eller om de följande årens inkomstposter, anslag och fullmakter som ingår i planen för de offentliga finanserna samt övriga förslag som utarbetats för beredningen av planen för de offentliga finanserna, när beslut om planen har fattats,

6) i fråga om forskning och statistik och med dem jämförbara utredningar som bildar självständiga helheter och beskriver de alternativ som föreligger i avgöranden eller planer som är av allmän betydelse samt grunderna för och verkningarna av dessa avgöranden eller planer, också

när utredningen hänför sig till ett ärende som i övrigt inte är slutbehandlat, när utredningen är färdig för det ändamål som den är avsedd för,

7) i fråga om ett protokoll från det att det har godkänts, om protokollet inte har upprättats för beredning av ett ärende eller för myndighetens interna arbete,

8) i fråga om en domstols beslut och dom, när avgörandet har meddelats eller när de är tillgängliga för parterna,

9) i fråga om ett beslut, ett utlåtande eller en expedition och i fråga om för behandlingen av dessa hos myndigheten upprättade promemorior, protokoll och andra än i 1–3 eller 6–8 punkten avsedda handlingar, när beslutet eller utlåtandet har godkänts eller expeditionen har utfärdats eller gjorts tillgänglig,

10) i fråga om andra handlingar än de som avses i 1–3 och 6–9 punkten, när det ärende som handlingen gäller har slutbehandlats hos myndigheten i fråga.

Rätten att få uppgifter ur ett arbetsgruppsbetänkande, ett kommittébetänkande, en utredning eller någon annan motsvarande handling som ska göras offentligt tillgänglig börjar med avvikelse från 1 mom. när den har godkänts och tekniskt färdigställts för offentliggörande.

Om en expedition eller någon annan handling utfärdas i ärendet ska myndigheten försöka sörja för att en part kan få del av handlingens innehåll innan rätten att få uppgifter enligt denna paragraf börjar.

#### 13 §

##### *När rätten att få uppgifter ur en handling som lämnats till en myndighet börjar*

Rätten att få uppgifter ur en handling som har lämnats till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter börjar när myndigheten har fått handlingen. Om det är möjligt att ta del av handlingens innehåll endast med hjälpmedel, börjar rätten dock först när myndigheten eller den som är verksam för myndighetens räkning har kunnat ta del av handlingens innehåll.

Rätten att få uppgift om ett anbud eller någon annan handling som gäller ett avtal börjar med avvikelse från 1 mom. dock först när avtalet har ingåtts.

#### 4 KAP.

### **Utlämnande av uppgifter ur en handling**

#### 14 §

##### *Begäran om uppgifter*

En begäran att få uppgifter ur en handling ska specificeras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda i vilken handling de uppgifter som begäran om uppgifter avser finns. Den som begär uppgifter ska med ärenderegister och andra register bistås vid specificeringen av den handling som personen önskar få uppgifter ur.

Den som begär uppgifter behöver inte uppge sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta är nödvändigt för att utreda om den som begär uppgifter har rätt att få uppgifterna ur handlingen eller för utövande av myndighetens prövningsrätt. Om den som begär uppgifter inte är skyldig att uppge sin identitet, behöver inte namnet på den som inlett ärendet registreras i ärenderegistret med avvikelse från 26 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

Om en begäran avser en sekretessbelagd uppgift eller en uppgift som kan lämnas ut endast under vissa förutsättningar, ska, om inte något annat särskilt föreskrivs, den som begär uppgiften

meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter, samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas.

#### 15 §

##### *Begäran om uppgifter ur myndighetshandlingar som innehåller offentliga personuppgifter*

Med avvikelse från 14 § 2 och 3 mom. ska den som begär uppgifter på begäran av myndigheten uppges för vilket ändamål personuppgifterna ska användas och andra sådana uppgifter som myndigheten behöver för att bedöma om den som begär uppgifterna har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter, om begäran gäller en myndighetshandling som innehåller offentliga personuppgifter. Myndigheten får begära de uppgifter som nämns ovan endast om

1) det är fråga om personuppgifter vars behandling är förenad med särskilda risker med beaktande av uppgifternas art, mängd och betydelse med tanke på skyddet för privatlivet, eller

2) det på basis av begäran uppstår en grundad misstanke om att de uppgifter som lämnas ut kommer att behandlas utan en laglig grund enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Personuppgifter får inte lämnas ut om det är uppenbart att den som begär uppgifterna inte har rätt att behandla uppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter.

Den registrerades samtycke krävs för behandling av personuppgifter som lämnats ut med stöd av denna lag för marknadsföring, opinionsundersökningar eller marknadsundersökningar, om inte något annat föreskrivs särskilt någon annanstans i lag. Bestämmelser om behandling som grundar sig på samtycke finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

#### 16 §

##### *Beslut om att uppgifter lämnas ut*

Beslut om att uppgifter i en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen eller förfogar över den, om inte något annat föreskrivs i 17 § 2 mom. eller någon annanstans i lag. Kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar kan i förvaltningsstadgan föreskriva om överföring av den behörighet att lämna ut uppgifter som avses i denna paragraf. Beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med utförandet av ett uppdrag som tilldelats av en myndighet eller ur en handling som har lämnats för ett uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning fattas av den myndighet som tilldelat uppdraget eller av den myndighet som bistås.

Uppgifter om innehållet i en handling lämnas ut av den som är anställd hos myndigheten eller som annars är verksam hos myndigheten och som av myndigheten har förordnats till att sköta denna uppgift eller som uppgiften annars hör till på grund av personens ställning och uppgifter. Om den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten vägrar att lämna ut begärda uppgifter eller om uppgifterna lämnas ut i någon annan form än den begärda formen, kan den som begär uppgifterna föra ärendet till myndigheten för avgörande genom att underrätta myndigheten om saken.

Om en avgift enligt 40 § 2 mom. tas ut för att söka fram uppgifter, ska den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten informera den som begär uppgifterna om saken innan kostnaderna uppkommer och höra efter om personen trots detta vill att de begärda uppgifterna söks fram.

Om den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten vägrar att lämna ut de begärda uppgifterna eller om uppgifterna lämnas ut i någon annan form än den begärda formen, ska denne uppge orsaken till vägran eller avvikelserna från det begärda sättet att lämna ut uppgifterna och informera om att ärendet som gäller begäran om uppgifter, efter anmälan av den som begärt uppgifterna, kan föras till myndigheten för avgörande inom den tidsfrist som avses i 18 § 3 mom.

Myndigheten får vägra att verkställa en begäran om uppgifter, om det med beaktande av lagens syfte skulle förutsätta uppenbart oskäligen åtgärder av myndigheten. Den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten ska då på eget initiativ föra ärendet till myndigheten för avgörande.

## 17 §

### *Överföring till en annan myndighet av en begäran att få uppgifter*

Om någon hos en myndighet begär att få uppgifter ur en handling som har upprättats av någon annan myndighet eller gäller ett ärende som behandlas av en annan myndighet, kan myndigheten av grundad anledning överföra ärendet som gäller begäran att få uppgifter för avgörande hos den myndighet som har upprättat handlingen eller som ärendet i sin helhet hör till.

Om någon hos en myndighet begär att få uppgifter ur en sådan handling i vilken det enligt lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen ska göras en anteckning om säkerhetsklass i fråga om de informationssäkerhetskrav som ska iakttas vid hantering av handlingen och handlingen har upprättats av en annan myndighet, ska myndigheten överföra ärendet för avgörande hos den myndighet som har upprättat handlingen. Ett ärende som gäller en säkerhetsklassificerad handling enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informations-säkerhet (588/2004) ska överföras till den myndighet till vilken avtalsparten har gett handlingen.

Begäran att få uppgifter ska överföras utan dröjsmål. När begäran överförs behöver inget beslut fattas om avvisande av ärendet. Den som begärt uppgifterna ska underrättas om överföringen.

## 18 §

### *Tidsfrister*

En begäran att få uppgifter ska behandlas utan dröjsmål och uppgifter ur en myndighetshandling ska lämnas ut så snart som möjligt, dock senast inom 14 dygn från det att den myndighet som avgör ärendet har fått en specificerad begäran om uppgifter på det sätt som avses i 14 § 1 mom. Den tid som har använts för sådant hörande som är nödvändigt för att avgöra en begäran om uppgifter räknas inte med i den tidsfrist som avses i detta moment eller i 2 mom.

Om behandlingen och avgörandet av ett ärende kräver särskilda åtgärder eller annars en arbetsmängd som är större än normalt på grund av mängden uppgifter som begärs, sekretessbelagda uppgifter som ingår i handlingarna eller någon annan jämförbar orsak, kan myndigheten förlänga den tidsfrist som anges i 1 mom. till högst 30 dygn.

Den som begär uppgifter ska meddela om sin önskan att föra ärendet till myndigheten för avgörande inom 14 dygn från det att den som är anställd hos myndigheten eller annars är verksam hos myndigheten på det sätt som avses i 16 § 2 mom. har vägrat lämna ut uppgifterna eller har lämnat ut dem i någon annan form än den form som begärts. Myndigheten ska meddela sitt avgörande utan dröjsmål, dock senast inom 30 dygn från det att den som begär uppgifter har gjort en underrättelse enligt 16 § 2 mom. Om en sådan underrättelse görs redan när ärendet anhängiggörs eller medan behandlingen av ärendet pågår, tillämpas dock också vad som föreskrivs i 2 mom.

Vad som föreskrivs i 1–3 mom. tillämpas dock inte när uppgifter lämnas ut till en annan myndighet i enlighet med 34 § i denna lag.

## 19 §

### *Hur uppgifter lämnas ut*

Uppgifter ur en myndighetshandling lämnas ut elektroniskt, muntligt, så att det går att ta del av uppgifterna hos myndigheten eller i någon annan begärd och tillgänglig form. Uppgifterna får lämnas ut på något annat sätt än på det sätt som begärts endast om det är behövt av informationssäkerhetsskäl eller om iakttagandet av begäran på grund av det stora antalet handlingar eller svårigheter att kopiera en handling eller någon annan därmed jämförbar orsak skulle medföra oskäligen olägenheter för tjänsteverksamheten. Offentliga uppgifter i elektronisk form som ingår i en myndighetshandling och som uppdateras frekvent eller i realtid har den som begär uppgifter dock rätt att få i elektronisk form, om uppgifterna till innehållet förändras snabbt eller föräldras och uppgifterna inte till sin karaktär är sådana att de får lämnas ut endast under vissa förutsättningar.

En upptagning av ett nödmeddelande eller en ljud- och bildupptagning som innehåller ett av en myndighet inspelat förhör eller någon annan händelse där en person hörs får lämnas ut endast så att det går att ta del av upptagningen hos myndigheten, om inte den som hörs eller som uppträder på upptagningen av ett nödmeddelande ger sitt samtycke till ett annat sätt att lämna ut uppgifter, eller om det med beaktande av upptagningens innehåll är uppenbart att utlämnande av uppgifterna på något annat sätt inte leder till en kränkning av integritetsskyddet för den som hörs eller uppträder på upptagningen av nödmeddelandet.

Av det samtycke som avses i 2 mom. ska det framgå att det har lämnats frivilligt och uttryckligen och med vetskap om för vilket ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent, och om samtycket senare återtas ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtas genom ett meddelande om saken till myndigheten.

I lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen finns det bestämmelser om överföring av information via ett tekniskt gränssnitt eller en elektronisk förbindelse.

## 20 §

### *Annan anteckning än anteckning som anger sekretess*

På en myndighetshandling som inte är sekretessbelagd enligt lag kan antecknas ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA” och på svenska ”UPPGES ENLIGT PRÖVNING”, om utlämnande av uppgifter ur handlingen är beroende av myndighetens prövning på det sätt som avses i 9 § eller om handlingen innehåller sådana uppgifter som omfattas av den begränsning gällande utlämnande av uppgifter som avses i 15 § och om obehörigt avslöjande av uppgifterna kan orsaka olägenheter för allmänna eller enskilda intressen eller försämra en myndighets verksamhetsförutsättningar. Anteckningen kan göras i en separat handling som fogas till handlingen om det inte är tekniskt möjligt att göra anteckningar i handlingen eller att ändra en anteckning.

Anteckningen ska avlägsnas eller en anteckning om avlägsnande av den göras i en handling när utlämnande av uppgiften inte längre är beroende av myndighetens prövningsrätt enligt 9 §, när det inte längre finns i lag angivna grunder för begränsning av användningen av uppgifterna i handlingen eller när obehörigt röjande av uppgifterna i handlingen inte längre kan orsaka olägenheter för allmänna eller enskilda intressen eller försämra en myndighets verksamhetsförutsättningar. Anteckningens riktighet ska kontrolleras senast när uppgifter lämnas ut.

## 5 KAP.

### **Myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information**

#### 21 §

##### *Myndigheters skyldighet att lämna uppgifter om beredningen av ärenden*

Om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna ska en myndighet i det allmänna datanätet tillgängligt för alla tillhandahålla uppgifter som gäller inledande av ett lagberedningsarbete, om uppdraget, tidsfristen och vilka som ansvarar för beredningen, samt uppgifter som gäller planer, utredningar och avgöranden som gäller allmänt betydelsefulla frågor som är under beredning.

En myndighet ska på begäran elektroniskt eller på något annat lämpligt sätt lämna ut uppgifter om behandlingsskedet för de ärenden som nämns i 1 mom., om de alternativ som föreligger och om bedömningen av deras konsekvenser samt om de möjligheter att påverka ärendet som indikerar och sammanslutningar har.

#### 22 §

##### *Myndigheters skyldighet att producera information*

Myndigheterna ska främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte producera tillräcklig information om sina tjänster, om ärenden som är under beredning och de planer som gäller dem, om behandlingen av ärenden, om fattade beslut och beslutens konsekvenser samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknuter till myndighetens verksamhetsområde. Vid bedömning av skyldigheten att producera information ska det beaktas i vilken utsträckning uppgifter om myndighetens verksamhet kan fås med hjälp av den rätt att få uppgifter som föreskrivs i denna lag.

Myndigheterna ska sörja för att skyddet för privatlivet och personuppgifter tillgodoses när de uppgifter som avses i 1 mom. görs tillgängliga för alla i det allmänna datanätet.

#### 23 §

##### *Myndigheters kommunikation*

Myndigheterna ska i sin kommunikation iaktta öppenhet och producera och sprida information som gör det möjligt att bilda sig en så sanningsenlig bild som möjligt av myndighetens verksamhet, att påverka ärenden av allmän betydelse som är under beredning samt att bevaka sina egna intressen och rättigheter.

Myndigheternas kommunikation ska vara saklig, tydlig och begriplig och i den ska beaktas olika klientgruppers behov. I kommunikationen ska användas tillgängliga och åtkomliga metoder. Myndigheterna ska i sin kommunikation sörja för att sekretessbelagda uppgifter inte läggs ut på det allmänna datanätet och att skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter tillgodoses i kommunikationen.

Närmare bestämmelser om planeringen och ordnandet av kommunikationen i syfte att uppnå öppenhet inom statsförvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 24 §

##### *Utarbetande av en ny handling på begäran*

En myndighet kan på begäran sammanställa en ny handling av uppgifter som ingår i en eller flera av myndighetens handlingar, om utlämnandet av handlingen inte strider mot vad som föreskrivs om sekretess och om skydd för personuppgifter.

Med tillstånd av de behöriga myndigheterna och under de förutsättningar som anges i 1 mom. kan en ny handling sammanställas också av uppgifter som ingår i flera myndigheters handlingar.

Om en myndighet tidigare har sammanställt en ny handling enligt 1 mom., tillämpas på rätten att få den sammanställda handlingen vad som föreskrivs i 7 § i denna lag.

## 25 §

### *Tillgängliggörande av vissa uppgifter för alla*

Statistik som beskriver samhällsekonomins utveckling, finanspolitiska initiativ och åtgärdsplaner och andra motsvarande handlingar som innehåller uppgifter som uppenbart kan påverka kapital- och finansmarknaden ska göras tillgängliga för alla så snart som möjligt efter den tidpunkt som avses i 12 och 13 §.

## 6 KAP.

### **Skyldighet att iaktta sekretess**

## 26 §

### *Sekretess för uppgifter i myndighetshandlingar*

En uppgift i en myndighetshandling ska sekretessbeläggas om det i denna lag eller någon annan lag föreskrivs att uppgiften ska sekretessbeläggas eller om en domstol med stöd av lag har bestämt att en rättegångshandling eller en uppgift i den ska vara sekretessbelagd eller om för uppgiften föreskrivs tystnadsplikt genom lag.

Sekretessbelagda uppgifter får inte visas för eller lämnas ut till utomstående.

## 27 §

### *Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande*

Den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag får inte röja en sekretessbelagd uppgift i en myndighetshandling eller en uppgift som skulle vara sekretessbelagd om den ingick i en myndighetshandling, och inte heller någon annan omständighet som personen har fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En uppgift som omfattas av tystnadsplikt får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller ett uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats.

Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller även en praktikant eller den som annars är verksam hos myndigheten eller verkar på uppdrag av myndigheten eller som är anställd hos den som utför ett uppdrag eller som med stöd av lag eller ett tillstånd som utfärdats med stöd av lag har fått sekretessbelagda uppgifter, om inte något annat följer av lagen eller tillståndet. Tystnadsplikten gäller också den till vilken en myndighet inom ramen för en sekretessbestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion har meddelat uppgifter som allmänheten inte ska ha tillgång till. En part eller partens ombud eller biträde får inte för en utomstående röja en sekretessbelagd uppgift som fåtts på grundval av ställningen som part och som gäller någon annan än parten själv.

En person som avses i 1 eller 2 mom. får inte använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. En part eller partens ombud eller biträde får dock använda en uppgift om en annan person än parten själv när det är fråga om ett ärende som gäller den rätt, det intresse eller den skyldighet som partens rätt att få information har grundat sig på.

## 28 §

### *Sekretessbelagda uppgifter*

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

1) uppgifter i handlingar som innehas av det utskott inom statsrådet som behandlar utrikespolitiska frågor, om inte utskottet beslutar något annat, samt uppgifter som gäller politiska lägesbedömningar som utarbetats av det ministerium som sköter utrikesärenden eller av finska beskickningar, uppgifter som gäller underhandlingar om de politiska eller ekonomiska relationerna med en annan stat och uppgifter i chiffermeddelanden som hör till området för utrikesförvaltningen, om inte det ministerium som är behörigt beslutar något annat,

2) andra än i 1 punkten avsedda uppgifter som gäller Finlands förhållanden till andra stater eller internationella organisationer, uppgifter som gäller ärenden som behandlas i ett internationellt rättskipnings- eller undersökningsorgan eller något annat internationellt organ och uppgifter som gäller förhållandet mellan finska staten, finska medborgare, personer som vistas i Finland eller sammanslutningar som är verksamma i Finland och myndigheter, personer eller sammanslutningar i en annan stat, om utlämnandet av uppgifterna skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet,

3) anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, uppgifter i handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål, tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet avskrivits, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar,

4) uppgifter i register som förs av polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet för förebyggande eller utredning av brott och i utredningar som gäller förebyggande av brott, liksom även fotografier och andra signalement som erhållits eller tagits av en person för behandlingen av ett förvaltningsärende som gäller konstaterande eller bekräftande av identitet eller reserätt samt särskilda identifikationsuppgifter som getts för en person eller ett identitetskort eller ett resedokument,

5) uppgifter om polisens, Gränsbevakningsväsendets, Tullens, fängvårdsmyndigheternas och Migrationsverkets taktiska och tekniska metoder och planer, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra förebyggande och utredning av brott, upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller ordningen vid en straffanstalt, eller tillförlitligheten hos Migrationsverkets utredning om en utlänning,

6) uppgifter i handlingar som avser en klagan, innan ärendet har avgjorts, om utlämnandet av uppgifter skulle försvåra ärendets utredning eller utan vägande skäl vara ägnat att orsaka den som har del i saken skada eller lidande,

7) uppgifter som gäller skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar, konstruktioner samt data- och kommunikationssystem och genomförandet av arrangemangen, om det inte

är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen,

8) uppgifter som gäller beredskap för olyckor eller undantagsförhållanden, befolkningsskydd eller utredning enligt lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011), om utlämnandet av uppgifter skulle skada eller äventyra säkerheten eller förbättrande av den, befolkningsskyddet eller beredskapen inför undantagsförhållanden, äventyra säkerhetsutredning eller syftet med en säkerhetsutredning eller möjligheterna att få information för en utredning eller om ett utlämnande skulle kränka rättigheterna för offer i olyckor, tillbud eller exceptionella händelser, minnet av offer eller närstående till offer,

9) uppgifter i skyddspolisens och andra myndigheters handlingar som gäller upprätthållande av statens säkerhet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar statens säkerhet,

10) uppgifter som gäller militär underrättelseverksamhet, försvarsmaktens utrustning, sammansättning, placering eller användning, det övriga militära försvaret eller uppfinningar, konstruktioner, anordningar eller system som tjänar försvaret eller som gäller objekt som annars är av betydelse för försvaret eller som gäller försvarsberedskapen, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte skadar eller äventyrar försvarets intressen,

11) uppgifter om penning- och valutapolitiska beslut eller åtgärder eller beredning av dessa eller uppgifter om beredning av finans- och inkomstpolitiken eller utredning av behovet av finans-, inkomst-, penning- eller valutapolitiska beslut eller åtgärder, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot statens intressen i egenskap av förhandlingspart eller äventyra syftet med besluten eller åtgärderna eller i övrigt avsevärt försvåra skötseln av finans-, inkomst-, penning- eller valutapolitiken,

12) utredningar som gjorts för att de myndigheter som övervakar finansmarknaden och försäkringsverksamheten samt svarar för finansmarknadens och försäkringsväsendets funktionsduglighet ska kunna utföra sina uppgifter enligt lag och som innehåller uppgifter om marknadens funktionsduglighet eller om finansinstitut, försäkrings- och pensionsanstalter eller deras kunder, om utlämnandet av uppgifter skulle orsaka skada eller olägenhet för finans- eller försäkringssystemets tillförlitlighet och funktionsduglighet,

13) uppgifter i statistik som beskriver samhällsekonomins utveckling, i ekonomisk-politiska initiativ och i åtgärdsplaner samt uppgifter i andra motsvarande handlingar som uppenbarligen kan påverka kapital- och finansmarknaden, innan uppgifterna har gjorts allmänt tillgängliga på det sätt som avses i 25 §,

14) uppgifter om utrotningshotade djur- eller växtarter eller skydd av värdefulla naturområden, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra skyddet av djur- eller växtarten eller naturområdet i fråga,

15) uppgifter om kampanjkonton samt andra motsvarande redogörelser för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjer som har lämnats till statens revisionsverk med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009), likaså uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att orsaka den som har del i saken skada,

16) uppgifter som lämnats till statistikmyndigheter för statistikframställning samt uppgifter som frivilligt lämnats till en myndighet för forskning eller statistikföring,

17) uppgifter om statens, välfärdsområdets, kommuners eller något annat offentligt samfunds eller i 5 § 1 mom. avsedda aktörers företagshemligheter, samt uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med affärsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter skulle medföra ekonomisk skada för aktören eller ge ett annat offentligt samfund eller en enskild som bedriver liknande eller annars konkurrerande verksamhet en konkurrensfördel eller försämra det offentliga samfundets eller i 5 § 1 mom. avsedda aktörers möjligheter till förmånlig upphandling eller arrangemang som avser placering, finansiering eller låneskötsel,

18) uppgifter i sådana handlingar som staten, välfärdsområden, kommuner eller något annat offentligt samfund har upprättat eller mottagit i egenskap av arbetsmarknadsparter eller part i en arbetskonflikt, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle strida mot det offentliga samfundets intressen som arbetsgivare, samt uppgifter i handlingar som representerar för staten har upprättat eller mottagit inför förhandlingarna om lantbruksstöd, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot statens intressen som förhandlingspart,

19) uppgifter i handlingar som har upprättats eller skaffats av en myndighet i egenskap av delaktig i rättegång för en rättegång, om utlämnandet av uppgifter skulle strida mot det offentliga samfundets eller en i 5 § 1 mom. avsedd aktörs intresse vid rättegången eller intresset vid rättegången för den som är verksam hos en sådan aktör,

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

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

22) uppgifter om inträdesprov eller andra prov eller tester, om utlämnandet av uppgifter skulle äventyra provens eller testernas syfte eller en användning av testerna i framtiden,

23) uppgifter om en persons årsinkomster eller totala förmögenhet eller inkomster och förmögenhet som ligger till grund för stöd eller förmåner eller som annars beskriver personens ekonomiska ställning, uppgifter i utvärderingsmyndigheternas handlingar vilka som införda i utvärderingsregistret skulle vara sekretessbelagda enligt utvärderingsbalken samt uppgifter om fysiska personer som utvärderingsgäldenärer och utvärderingsutredningar,

24) uppgifter i handlingar som gäller behovet av internationellt skydd, förutsättningarna för utlänningars inresa och uppehållsrätt i landet eller grunden för dem eller förvärv eller förlust av finskt medborgarskap eller bestämmande av medborgarskapsstatus, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar säkerheten för parten eller partens närstående,

25) uppgifter om en klient hos socialvården eller en enskild kund hos arbetsförvaltningen samt om de förmåner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice eller den service för arbetsförvaltningens enskilda kunder personen erhållit eller uppgifter om en persons hälsotillstånd eller funktionsnedsättning, den hälsovård eller rehabilitering som en person har erhållit eller uppgifter om någons sexuella beteende eller inriktning,

26) uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brott samt sådana uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag,

27) uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, påföljdsutredning av en ung brottsmisstänkt, plan för strafftiden för ungdomsstraff, påföljdsutredning i samband med samhällstjänst, övervakningsstraff eller övervakning av villkorligt fängelse för den som hade fyllt 21 år när han eller hon begick brottet, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt uppgifter i ett utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av livstidsfångar eller för övervakningstiden som ingår i ett kombinationsstraff,

28) uppgifter som en förvaltningsmyndighet innehar om en dömd, en häktad eller någon som annars berövats sin frihet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter inte äventyrar

personens framtida utkomst, anpassning i samhället eller säkerhet, och om det finns grundad anledning att lämna ut uppgiften; sekretessbelagda är också uppgifter som förts in i straffregistret, bötesregistret, justitieförvaltningens nationella informationsresurs och registret över djurhållningsförbud samt uppgifter som förts in i registret över vittnesskyddsprogram och andra uppgifter som gäller vittnesskyddsprogram liksom också uppgifter som Institutet för kriminologi och rättspolitik samlat in för forskning och uppföljningsändamål,

29) uppgifter om psykologiska tester eller lämplighetsprov som gäller en person eller resultatet av dem eller bedömning för placering av en värnpliktig, val av en anställd eller fastställande av avlöningsgrund,

30) uppgifter som gäller elevvård eller befriande av en elev från undervisning, elevers och examinanders provprestationer samt uppgifter i sådana av en läroanstalt utfärdade betyg och andra handlingar om verbala bedömningar av en elevs personliga egenskaper liksom även uppgifter av vilka det framgår hur de som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren har fördelat sina uppgifter mellan olika skolor, tills ett år har förflutit från examensomgången,

31) uppgifter som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer eller uppgifter om läget för en mobilteleapparat samt uppgifter om en persons hemkommun och bostad där eller tillfälliga bostad samt om telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen har begärt att uppgifterna ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att personens egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas,

32) uppgifter i en ansökan om ett beslut om anonym bevisning och i de handlingar som hänför sig till beredningen av ansökan och uppgifter i handlingar som hänför sig till ett ärende som gäller röjande av ett anonymt vittnes identitet samt uppgifter i rättegångshandlingar som gäller dessa ärenden, om inte något annat följer av 5 kap. 11 d § i lagen om rättegång i brottmål,

33) uppgifter om en i 4 kap. 19 § i förundersökningslagen avsedd begäran från målsäganden om att få en anmälan om att en fånge eller en häktad har frigivits eller avlägsnat sig från fängelset eller någon annan förvaringslokal eller uppgifter om nämnda anmälningar samt, utöver vad som i 31 punkten föreskrivs om kontaktinformation som ska hållas hemlig, målsägandens kontaktinformation i anslutning till nämnda begäran i Brottsförundersökningsmyndighetens handlingar,

34) uppgifter som gäller en utlänning som vistas i Finland, om det finns grundad anledning att misstänka att utlämnandet av uppgifterna äventyrar säkerheten för parten eller partens närstående,

35) uppgifter om en persons politiska övertygelse, uppgifter om åsikter som en person har uttalat privat eller uppgifter om en persons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om kandidatur för ett sådant uppdrag samt om en persons deltagande i grundandet och registreringen av ett politiskt parti eller bildande av en valmansförening för val är offentliga.

## 29 §

### *Tillämpning av sekretessbestämmelserna*

Vid tillämpningen av sekretessbestämmelserna ska det beaktas om sekretessen för en uppgift är oberoende av de konsekvenser utlämnandet av uppgifter har i fallet i fråga (sekretessbestämmelse oberoende av skaderekvisit) eller om offentligheten är beroende av de negativa konsekvenserna av att uppgiften lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på offentlighetspresumtion) eller förutsätter offentlighet att det uppenbarligen inte leder till negativa konsekvenser om uppgiften lämnas ut (sekretessbestämmelse baserad på sekretesspresumtion).

Uppgifter som allmänheten inte ska ha tillgång till får inom de ramar som anges i en bestämmelse som innehåller en offentlighets- eller sekretesspresumtion lämnas ut till andra på förhand bestämda mottagare än myndigheter och aktörer som är verksamma inom dem endast, om det

finns vägande allmänna skäl att lämna ut uppgifterna. Myndigheten ska underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna.

### 30 §

#### *Genomförande av sekretess*

Om en myndighetshandling innehåller både sekretessbelagda och offentliga uppgifter kan sekretessen också genomföras genom att avlägsna eller dölja sådana uppgifter i handlingen på basis av vilka föremålet för de annars sekretessbelagda uppgifterna kan identifieras.

Uppgifter som antecknats i en myndighets ärenderegister får inte lämnas ut, om det är uppenbart att sådana uppgifter i ärenderegistret som behövs för identifiering av en part eller någon annan som har del i saken tillsammans med uppgifter som antecknats i någon annan myndighetshandling röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt 28 § 1 mom. 17, 20 eller 23–35 punkten i denna lag eller uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag för att skydda en persons privatliv eller säkerhet eller en persons eller en juridisk persons företagshemlighet.

Myndigheten ska på ett tydligt sätt märka ut uppgifter som har avlägsnats eller dolts i en handling.

### 31 §

#### *Anteckning om sekretess*

Myndigheten ska på ett tydligt sätt märka ut uppgifter som har avlägsnats eller dolts i en handling. I en myndighetshandling som en myndighet lämnar ut till en part och som innehåller uppgifter som är sekretessbelagda på grund av någon annans intresse eller ett allmänt intresse ska göras en anteckning om att uppgifterna är sekretessbelagda. En anteckning kan göras också i andra handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter. En part ska informeras om skyldigheten att iaktta sekretess också när sekretessbelagda uppgifter lämnas ut muntligen.

En anteckning om sekretess görs genom att på en handling anteckna ”SALASSA PIDET-TÄVÄ” och på svenska ”SEKRETESSBELAGD”. Anteckningen kan göras i en separat handling som fogas till handlingen om det inte är tekniskt möjligt att göra anteckningar i handlingen eller att ändra en anteckning. Av anteckningen ska också framgå till vilka delar handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter och vad sekretessen grundar sig på. Om sekretessen grundar sig på en bestämmelse som innehåller en klausul om skaderekvisit eller om de sekretessbelagda och offentliga delarna inte kan skiljas åt, får anteckningen dock göras så att av den endast framgår den bestämmelse som sekretessen grundar sig på. När det inte längre finns grunder för att sekretessbelägga uppgifter i en handling ska det antecknas på handlingen att anteckningen har avlägsnats eller ändrats. Anteckningens riktighet ska kontrolleras senast när handlingen lämnas ut.

Bestämmelser om anteckning om säkerhetsklass finns i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.

## 7 KAP.

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

### 32 §

#### *Allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter*

En myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur sin handling om

1) det uttryckligen särskilt föreskrivs i lag om utlämnande av uppgifter eller rätt att få uppgifter, eller

2) sekretessen har föreskrivits för skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifterna lämnas ut.

Om ett samtycke enligt 1 mom. 2 punkten har getts till att uppgifter får lämnas ut till endast en viss mottagare, ska myndigheten underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. Om ett samtycke har getts till att uppgifterna görs tillgängliga för alla, tillämpas tystnadsplikten enligt denna lag inte på mottagaren. Av ett samtycke som ges av en fysisk person ska det framgå att samtycket har lämnats frivilligt och uttryckligt samt med vetskap om för vilka ändamål uppgifterna kan användas. Myndigheten ska bevara samtycket permanent, och om samtycket senare återtogs ska myndigheten göra en anteckning om saken i anslutning till samtycket. Samtycket kan när som helst återtogs genom ett meddelande om saken till myndigheten.

### 33 §

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i vissa situationer*

En myndighet får också trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som gäller någon annans ekonomiska ställning eller företagshemlighet eller kundförhållande hos hälso- och sjukvården eller socialvården eller beviljade förmåner eller sådana omständigheter som avses i 28 § 1 mom. 35 punkten och som gäller någons privatliv eller en motsvarande omständighet som enligt någon annan lag ska vara sekretessbelagd, om uppgiften är nödvändig

1) för att en enskild eller någon annan myndighet ska kunna uppfylla en i lag föreskriven upplysningsplikt, eller

2) för att en ersättning eller något annat yrkande som ska handhas av den myndighet som lämnar ut uppgiften ska kunna genomföras.

En myndighet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter för handräckning som myndigheten lämnar samt för något annat uppdrag som myndigheten gett eller någon uppgift som i övrigt handhas för myndighetens räkning om detta är nödvändigt för att uppdraget eller uppgiften ska kunna skötas. Sekretessbelagda uppgifter kan dock lämnas ut för skötseln av dessa uppdrag eller uppgifter även när det uppenbarligen inte är ändamålsenligt att stryka de sekretessbelagda uppgifterna i handlingen på grund av deras stora antal eller någon annan jämförbar orsak. En myndighet ska vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för utförande av ett uppdrag eller för ett uppdrag som annars utförs för myndighetens räkning på förhand försäkra sig om att uppgifterna kommer att hemlighållas och skyddas på behörigt sätt.

En myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur en myndighetshandling om utlämnandet av uppgifter i det enskilda fallet är nödvändigt på grund av ett synnerligen viktigt allmänt intresse. Myndigheten ska underrätta mottagaren om den tystnadsplikt som gäller i fråga om uppgifterna. Om en myndighet gör en sekretessbelagd uppgift tillgänglig för alla på grund av ett ytterst viktigt allmänt intresse, tillämpas inte tystnadsplikten enligt denna lag på mottagaren.

### 34 §

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet i vissa situationer*

En myndighet kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur sin handling till en annan myndighet under de förutsättningar som anges i 32 § 1 mom. 1 och 2 punkten samt om

1) handlingen behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande, sökande av ändring i en myndighets beslut, klagomål över en åtgärd, ett underställt ärende eller besvär som anförts hos ett internationellt rättskipnings- eller undersökningsorgan,

2) uppgiften är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra en enskild tillsyns- eller inspektionsuppgift.

En myndighet kan till en annan myndighet lämna ut en adressuppgift eller annan kontaktinformation som enligt 28 § 1 mom. 31 punkten är sekretessbelagd.

### 35 §

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ur en handling som arkiverats*

Riksarkivet får lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur en arkiverad myndighetshandling för forskning eller för tillgodoseende av intressen, rättigheter och skyldigheter eller rättsskydd. Den myndighet som överför handlingen till Riksarkivet kan i samband med överföringen förbehålla sig rätten att besluta om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter också efter det att handlingen har överförts till Riksarkivet. Vid prövningen av om uppgifter ska lämnas ut ska det sörjas för att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas.

Den som får uppgifter som lämnats ut med stöd av denna paragraf får inte använda uppgifterna för att skada eller skymfa den person som handlingen gäller eller för att skada eller skymfa en närstående till personen eller för att kränka sådana andra intressen som sekretessen är avsedd att skydda.

### 36 §

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter för vetenskaplig forskning, statistikföring eller en myndighets planerings- eller utredningsarbete*

Om inte något annat föreskrivs genom lag, kan en myndighet i enskilda fall bevilja tillstånd till att få sekretessbelagda uppgifter ur myndighetens handling för vetenskaplig forskning eller statistikföring eller för ett sådant planerings- eller utredningsarbete som en myndighet utför, om det är uppenbart att de intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda inte kränks om uppgifter lämnas ut. Vid prövningen av tillstånd ska det säkerställas att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas. Om uppgifter som ingår i en handling har lämnats till en myndighet med samtycke av den vars intressen sekretessplikten är avsedd att skydda, får tillstånd inte beviljas i strid med de villkor för användning och utlämnande av uppgifter som ställts i samtycket.

Ett tillstånd som avses i 1 mom. kan beviljas för viss tid och till tillståndet ska fogas de bestämmelser som behövs för att skydda allmänna och enskilda intressen. Myndigheten kan återkalla ett tillstånd som den beviljat och förbjuda användningen av uppgifter som den lämnat ut, om myndigheten har anledning att anta att uppgifterna kommer att användas i strid med de förutsättningar eller tillståndsvillkor som anges i 1 mom.

### 37 §

#### *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och internationella organ*

Utöver vad som särskilt föreskrivs i lag kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet eller till ett internationellt organ, om samarbetet mellan den utländska och den finska myndigheten regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse, om utlämnandet av uppgifter är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det syfte som eftersträvas med utlämnandet av uppgifterna och om uppgifterna enligt denna lag kan lämnas ut till den myndighet som bedriver samarbetet i Finland.

Om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till Europeiska unionens institutioner, organ eller byråer eller till myndigheter i andra medlemsstater föreskrivs särskilt.

## 38 §

### *Upphörande av sekretess i fråga om uppgifter i myndighetshandlingar*

En uppgift i en myndighetshandling får inte hållas hemlig när det inte längre finns någon grund för sekretess eller när den sekretesstid som föreskrivs i lag eller med stöd av lag har gått ut eller när den myndighet som förordnat att uppgiften ska vara sekretessbelagd har återkallat förordnandet.

Sekretesstiden för en uppgift i en myndighetshandling är 25 år, om inte något annat föreskrivs i eller med stöd av lag. För uppgifter som är sekretessbelagda för skyddande av privatlivet enligt 28 § 1 mom. 24–35 punkten eller motsvarande uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag eller som sekretessbelagts med stöd av någon annan lag är sekretesstiden 50 år räknat från det att den person som handlingen gäller avled eller, om uppgift om detta inte finns, i 100 år. Sekretesstiden för uppgifter som enligt 28 § 1 mom. 9 punkten är sekretessbelagda för upprätthållande av statens säkerhet är 60 år.

Material som är särskilt känsligt enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet, eller uppgifter om sådana fastigheter, byggnader, konstruktioner, system, anordningar eller metoder som används även efter den tidsfrist på 25 år som avses i 2 mom. samt uppgifter i sådana planer och bedömningar för landets försvar eller befolkningsskydd eller beredskap för undantagsförhållanden som ingår i en gällande motsvarande plan ska dock vara sekretessbelagda även efter den tid som avses i 1 mom., om utlämnandet av uppgifterna fortfarande skulle medföra sådana följder som avses i 28 § 1 mom. 2, 7 och 8 eller 10 punkten i denna lag. Sådana uppgifter blir offentliga när fastigheten, byggnaden, konstruktionen, systemet, anordningen eller metoden inte längre används för ett sådant ändamål på grund av vilket uppgifterna har varit sekretessbelagda, eller när uppgifterna inte längre ingår i den gällande planen eller när säkerhetsklassificeringen har upphävts.

Om det är uppenbart att uppgiften, när den vid utgången av sekretesstiden blir offentlig, kommer att medföra betydande olägenhet för de intressen till vilkas skydd sekretess har föreskrivits, kan statsrådet förlänga sekretesstiden med högst 30 år. Vad som föreskrivs ovan tillämpas dock inte på de uppgifter som avses i 3 mom.

Sekretesstiden för uppgifter i en handling som har upprättats av en myndighet räknas från det datum som antecknats i handlingen eller, om inget datum finns i handlingen, från den dag handlingen blev färdig. Sekretesstiden för uppgifter i en handling som en enskild har lämnat in till en myndighet räknas från den dag myndigheten fick handlingen.

## 39 §

### *Undantag i fråga om tystnadsplikt och upphörande av tystnadsplikt*

Vad som i detta kapitel föreskrivs om sekretessbelagda uppgifter i myndighetshandlingar eller om upphörande av sekretess gäller också uppgifter som omfattas av tystnadsplikt.

## 8 KAP.

### **Särskilda bestämmelser**

## 40 §

### *Avgifter*

För utlämnande av uppgifter ur en myndighetshandling med stöd av 7, 10 eller 11 § tas ingen avgift ut när

- 1) uppgifter ur handlingen lämnas muntligen,
- 2) handlingen lämnas ut så att den som begärt uppgifterna får ta del av den hos myndigheten eller kopiera den hos myndigheten,
- 3) uppgifter ur en offentlig handling som lagrats i elektronisk form eller en kopia av handlingen sänds per e-post till den som begärt uppgifterna,
- 4) uppgifter ur en handling som lagrats i elektronisk form eller en kopia av handlingen sänds till en part per e-post,
- 5) lämnandet av den begärda uppgiften ingår i myndighetens skyldighet att ge råd, höra eller informera,
- 6) det är fråga om värdefulla datamängder som avses i 24 b § 1 mom. i lagen om informationshandling inom den offentliga förvaltningen.

I de fall som avses i 1 mom. 1–4 punkten tas dock ut en avgift som motsvarar kostnaderna för att söka fram uppgifterna när uppgifter har begärts ur en sådan myndighetshandling som inte på det sätt som avses i 14 § 1 mom. kan specificeras och hittas i myndighetens ärenderegister eller andra register med hjälp av den klassificering, de sökfunktioner eller det signum som används i registret.

För utlämnande av en uppgift med stöd av 7, 10 och 11 § som kopia, utskrift eller med en elektronisk databärare tas det ut en avgift som motsvarar beloppet av de kostnader som myndigheten orsakas av utlämnandet av uppgiften, om det inte särskilt föreskrivs eller med stöd av kommunallagen (410/2015) eller lagen om välfärdsområden (611/2021) bestäms om en lägre avgift. Oberoende av på vilket sätt uppgifterna lämnas ut tas motsvarande avgift ut för utlämnande av en sådan handling ur vilken uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande eller sekretessbelagda uppgifter avlägsnas eller döljs, om inte uppgifterna i fråga utan svårighet kan avlägsnas eller döljas. Avgiften påförs och tas ut med iakttagande av vad som bestäms med stöd av kommunallagen eller lagen om välfärdsområden eller vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) föreskrivs om prestationer som avses i 7 § 2 mom. i den lagen.

I de fall som avses i 3 mom. kan vid prissättningen tillämpas ett genomsnittspris per sida eller någon annan enhet, som kan fastställas separat för sedvanliga begäranden om uppgifter och separat för begäranden om uppgifter som kräver särskilda åtgärder. Som genomförande av en sedvanlig begäran om uppgifter betraktas utlämnande av en annan handling än en sådan handling som avses i 2 mom., som är offentlig i sin helhet eller ur vilken sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande utan svårighet kan avlägsnas eller döljas på det sätt som avses i 3 mom. När avgifterna för de myndigheter som avses i 1 och 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten fastställs räknas kostnaderna för att söka fram en handling och för att avlägsna eller dölja sekretessbelagda uppgifter eller uppgifter som omfattas av en begränsning som gäller utlämnande inte som grund för den avgift som tas ut för kopior, utskrifter eller uppgifter som lämnas med en elektronisk databärare, när det är fråga om en sedvanlig begäran om uppgifter.

De myndigheter som avses i 4 § ska på förhand fastställa de avgifter som tas ut för framsökande av uppgifter enligt 2 mom. och för utlämnande av uppgifter enligt 3 mom. eller grunderna för bestämmande av avgifterna och offentliggöra dem i det allmänna datanätet, om inte offentliggörandet ska anses vara uppenbart onödigt.

När uppgifter ur en handling lämnas ut med stöd av denna lag i andra fall än de som avses i 7, 10 och 11 § tas en avgift ut med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten eller i någon annan lag eller bestäms med stöd av lagen om välfärdsområden eller kommunallagen. De myndigheter som avses i 4 § och de aktörer som avses i 5 § som inte omfattas av lagen om välfärdsområden, kommunallagen eller lagen om grunderna för avgifter till staten kan vid fastställandet av avgifter tillämpa de grunder som anges i lagen om grunderna för avgifter till staten, om inte något annat föreskrivs i lag.

#### 41 §

##### *Ändringssökande*

En i 16 § 2 mom. avsedd vägran att lämna ut uppgifter av den som är anställd hos en myndighet eller annars är verksam hos en myndighet får inte överklagas separat genom besvär.

På sökande av ändring i myndighetens beslut tillämpas bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Beslut av statsrådets allmänna sammanträde får dock överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Om en betalningsskyldig anser att ett fel har inträffat vid påförandet av en avgift enligt 40 §, får den betalningsskyldige begära omprövning av avgiften inom sex månader från det att avgiften påfördes. På begäran om omprövning tillämpas i övrigt bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003). Förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller en avgift får inte överklagas genom besvär.

På sökande av ändring i ärenden som gäller rättegångens offentlighet tillämpas bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.

#### 42 §

##### *Hänvisningar till strafflagen*

Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen (39/1889).

Till straff för brott mot skyldigheten att iaktta sekretess enligt 26 § och mot tystnadsplikt och mot förbudet mot utnyttjande av uppgifter enligt 27 § samt för brott mot en bestämmelse som avses i 36 § 2 mom. döms enligt 40 kap. 5 § strafflagen om gärningen inte är straffbar enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen eller om strängare straff för gärningen inte föreskrivs någon annanstans i lag.

#### 43 §

##### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 202 .

Genom denna lag upphävs lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Vad som föreskrivs i 5 § 1 mom. 1 punkten börjar tillämpas 12 månader efter ikraftträdandet av lagen. Den bestämmelsen tillämpas dock på dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter som har anförtratts dem genom lag eller med stöd av lag redan från ikraftträdandet av lagen till den del de utövar offentlig makt.

Bestämmelsen i 5 § 1 mom. 2 punkten börjar tillämpas 24 månader efter ikraftträdandet av lagen. Lagen tillämpas dock inte på i 5 § 1 mom. 2 punkten avsedda sammanslutningars och stiftelsers handlingar som gäller annan ekonomisk verksamhet än verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden och som har upprättats eller inkommit till sammanslutningen eller stiftelsen före den tidpunkt som nämns ovan.

De föreskrifter om handlingars sekretess som har utfärdats med stöd av lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förblir i kraft.

#### 44 §

### *Övergångsbestämmelser*

På begäranden om information som har blivit anhängiga före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Tillstånd som enligt 28 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har beviljats för vetenskaplig forskning, statistikföring eller en myndighets planerings- eller utredningsarbete kan återkallas enligt 36 § i denna lag.

En hänvisning till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet någon annanstans i lag avser efter ikraftträdandet av denna lag en hänvisning till denna lag.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

Helsingfors den 20xx

**Statsminister**

**Förnamn Efternamn**

..minister Förnamn Efternamn

## **Liite 1. Eriävät mielipiteet**

**Ida Sulin**

### **Eriävä mielipide**

Työryhmän enemmistö on kannattanut julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin siltä osin, kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntayhteisöjen osalta soveltamisalan laajentamista on perusteltu sillä, että yhtiöittämisen seurauksena yhtiöitetty toiminta siirtyy pois julkisuuslain piiristä.

Kuntaliitto katsoo, että perustuslaki ei edellytä soveltamisalan laajentamista julkisen hallinto-tehtävän ulkopuolelle. Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutetaan merkittävää hallinnollista taakkaa sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. Tätä taakkaa tai soveltamisalan laajentamisen muita taloudellisia vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu työryhmän valmistelutyössä. Esityksen kustannusvaikutuksia kuntien osalta ei siten ole selvitetty riittävästi.

Kuntaliitto katsoo lisäksi, että hallintomenettelyllisten vaatimusten tuominen yksityisoikeudellisten yhteisöjen piiriin tuo mukanaan tarpeetonta kuormitusta ja epäselvyyttä. Ehdotettu soveltamisalan laajentaminen ei tästäkään syystä ole perusteltu.

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla, perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä tavoilla. Esimerkiksi omistajaohjaussääntelyn kehittämismahdollisuuksia toiminnan läpinäkyvyyden edistämiseksi ei ole riittävästi valmistelutyössä huomioitu.

27.10.2023

Ida Sulin

OTT, VT, Johtava juristi

Suomen Kuntaliitto ry

## Kirsi Taipale

### Eriävä mielipide

Oikeusministeriön työryhmä (OM083:00/2020) on laatinut mietinnön, johon sisältyy hallituksen esitys eduskunnalle julkisuuslaiksi. Mietinnön mukaan julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot soveltaisivat jatkossa uutta lakia siitä riippumatta, sisältyykö julkisen hallintotehtävän hoitamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *nykyinen julkisuuslaki*, vastaavan säännöksen mukaan lakia sovelletaan vain sellaisen julkiseen tehtävän hoitamiseen, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Mietinnön mukaan uutta lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytäräätiöihin pois lukien mainittujen organisaatioiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä julkisuuslaissa.

#### *Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnon yleislait*

Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävänanto edellyttää tiettyjen vaatimusten täyttymistä. Yksi vaatimus on ns. hyvän hallinnon takeiden täytyminen, joka tarkoittaa käytännössä hallinnon yleislakien noudattamista. Hallinnon yleislakeihin kuuluvat esimerkiksi nykyinen julkisuuslaki, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*), hallintolaki (434/2003) ja kielilaki (423/2003). Hallinnon yleislakien soveltamisalasäännöksiä ei ole kirjoitettu yhtenäisellä tavalla.

#### *Julkiset hallintotehtävät, nykyinen julkisuuslaki ja mietintö*

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi nykyisen julkisuuslain säätämisen yhteydessä, että on erikseen syytä selvittää, onko soveltamisalaa myöhemmin tarpeen laajentaa myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitaviin tahoihin, jotka eivät käytä julkista valtaa (HaVM 31/1998 vp, s. 6). Muun muassa tähän liittyen oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta (Oikeusministeriön julkaisu 2019:31).

Tässä mietinnössä todetaan: ”Täydellistä tarkastelua annetuista eri julkisista hallintotehtävistä olisi mahdoton tehdä ottaen huomioon tehtävien heterogeenisuus ja toisaalta myös tehtävien vaihteleva tunnistaminen esimerkiksi lainvalmistelussa.” Olen eri mieltä. Säädösvalmistelussa on lähtökohtana asioiden selvittäminen valtioneuvostotasolla (ks. eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen liittyen PeVL 30/2020 vp). On tärkeää tietää, mitä tahoja uusi laki koskee ja millaisia vaikutuksia ehdotuksilla olisi. Tällaiset tiedot ovat tarpeen jo kuulemisvaiheessa, jotta eri intressitahot pystyvät ottamaan kantaa HE-luonnokseen.

Julkisista hallintotehtävistä on oikeuskirjallisuutta ja myös työryhmän jäseniltä pyydettiin tietoa julkisista hallintotehtävistä. Julkisia hallintotehtäviä koskevan kuvauksen laatiminen on työlästä, mutta yleislain valmistelun luonteeseen kuuluu laaja tutkimus- ja selvitystyö. Katson, että työryhmätyön pohjana olisi tullut olla jonkinlainen kuvaus julkisista hallintotehtävistä. Nostan tässä yhteydessä esiin julkisoikeudelliset yhdistykset. Ne ovat lailla perustettuja yhdistyksiä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tällaisia yhdistyksiä ovat paliskuntien yhdistys, paliskunnat, riistanhoitoyhdistykset ja kalatalousalueet. Myös muiden hallinnonalojen lainsäädännössä on esimerkkejä julkisoikeudellisista yhdistyksistä. Niitä ovat muun muassa Liikenneturva, Suomen Punainen Risti, Keskuskauppakamari,

kauppakamarit, Suomen Asianajajaliitto, Maanpuolustuskoulutusyhdistys, ylioppilaskunnat ja Tieteellisten seurain valtuuskunta. Mainittuja yhdistyksiä ei kuitenkaan tarkastella edellä mainitussa oikeusministeriön selvityksessä eikä mietinnössä.

Mietinnön mukaan ainoa vaihtoehto työryhmän ehdotukselle on nykytilan säilyttäminen, jolloin lakia sovellettaisiin jatkossakin julkiseen hallintotehtävään vain siltä osin, kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Katson, että mietinnöstä puuttuu ainakin yksi toteuttamisvaihtoehto. Uuteen julkisuuslakiin voitaisiin sisällyttää muutama poikkeus siihen, miten julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot soveltavat lakia. Olisin siis rajannut uuden julkisuuslain soveltamisen joidenkin julkisten hallintotehtävien osalta julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitamiseen. Tällainen poikkeus on tarpeen ainakin vakuutus- ja eläkealan toimijoiden sekä julkisoikeudellisten yhdistysten osalta. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta pidän perusteltuna sisällyttää julkisuuslain soveltamisen poikkeukset lähtökohtaisesti julkisuuslakiin.

Mietintöön sisältyvää toteuttamisvaihtoehtoa pidän ongelmallisena, koska kynnys yleislaista poikkeamiseen on korkea. Kyseinen toteuttamisvaihtoehto tarkoittaa samalla sitä, että jos yleislaista haluttaisiin poiketa yksittäistapauksissa, ei perustuslakivaliokunta pääse lausumaan kokonaisuutena julkisista hallintotehtävistä eikä selkiyttämään kyseisen käsitteen sisältöä.

Yksi perustuslain 124 §:ssä säädetyistä julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä on tarkoituksenmukaisuusvaatimus. Perustuslain esitöiden mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi (HE 1/1998 vp s. 179). Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (HE 1/1998 vp s. 179 ja esim. PeVL 44/2016 vp s. 5). Perustuslain esitöistä ei käy ilmi, miten hallintotehtävän luonnetta olisi arvioitava. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp s. 2).

Julkisuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista ja resursseja. Julkisuuslain soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi viranomaisille, mistä kertovat oikeuskäytäntö ja useat laillisuusvalvojien ratkaisut. Julkisuuslain soveltamisen voidaan arvioida pääsääntöisesti olevan vielä vaativampaa muille kuin viranomaisille. Hallinnon yleislaeista julkisuuslakia voitaneen pitää vaikeimpana sovellettavana lakina.

Tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosäännösten tulkinta on vaativaa yhteisöissä, joiden palveluksessa ei välttämättä ole yhtään oikeudellista osaamista. Virheelliset ratkaisut esimerkiksi salassapitosäännösten (esim. liikesalaisuus) osalta voivat yksittäistapauksissa vaikuttaa merkittävästi yksityisten oikeusasemaan ja johtaa rangaistukseen salassapitorikoksesta ja -rikkomuksesta. HE-luonnos lisäisi lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaativuutta, mutta valtiolla ei kuitenkaan olisi osoittaa organisaatioille lisäresursseja julkisuuslakiasioden hoitamiseen eikä julkisoikeudellisten yhdistysten tietopyyntöasioiden hoitamista pääsääntöisesti ole mahdollista siirtää valtion viranomaiselle. Hyvä hallinto ei taas toteudu, jos yhteisöissä ei ole riittävää osaamista julkisuuslakiasioden hoitamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tuntuu yllättävältä, että tällainen muutos voitaisiin tehdä yleislakiin ilman, että olisi arvioitu, mitä organisaatioita muutokset koskevat ja millaiset valmiudet niillä on uuden tehtävän hoitamiseen. Työryhmätyöskentelyn aikana olisi ollut hyvä tarkastella muun muassa julkisoikeudellisia yhdistyksiä, niiden tehtäviä, tehtävien erityispiirteitä ja rahoitusta kokonaisuutena.

Mietinnössä tarkastellaan lyhyesti vakuutus- ja eläkealan erityispiirteitä. Tarkastelu on tehty julkisoikeudellisin painotuksin. Mietinnössä ei tarkastella toiminnan yksityisoikeudellisia tai EU-oikeudellisia piirteitä tarkemmin. Eläkevarojen sijoittaminen on yksityistä toimintaa. Työeläkemaksut eivät ole luonteeltaan veroja. Työeläkemaksuja ei myöskään makseta Suomessa

valtiolle. Eläke- ja vakuutusalaan liittyy yksityisen ja julkisen toiminnan piirteitä enkä pidä mitenkään yksiselitteisenä, että eläke- ja vakuutusalan toimintaan pitäisi jatkossa soveltaa julkisuuslakia nykyistä laajemmin. Maa- ja metsätalousministeriön osalta asialla on liityntä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toimintaan.

*Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhtiöt ja säätiöt sekä nykyinen julkisuuslaki ja mietintö*

Mietinnön mukaan uutta lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin, kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tätä perustellaan sillä, etteivät hallinnon rakenteiden muuttuminen ja julkisyhteisöjen toimintojen organisointitapaa koskevat ratkaisut heikentäisi yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan tai sen toiminnan asianmukaisuuden valvonnan mahdollisuutta.

Työryhmän työn yhtenä keskeisenä tavoitteena oli julkisuuslain selkeyttäminen. Mielestäni sääntelyn kytkeminen siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei ole selkeä vaihtoehto. Taloudellisen toiminnan käsite liittyy EU-oikeuteen eikä sen tulkinta ole aina ongelmaton. Tämän lisäksi soveltajan pitäisi vielä osata arvioida sitä, tapahtuuko toiminta kilpailluilla markkinoilla. Arvioni mukaan enemmistö julkisuuslain nykyisistä soveltajista ei ole tottunut työssään tarkastelemaan näitä kysymyksiä. Näen myös vieraana ajatuksen, että uutta julkisuuslakia sovellettaisiin tavaroiden tai palvelujen myyntiin siitä riippumatta, minkälainen markkinatilanne on kyseessä.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille annettaisiin julkinen hallinto-tehtävä, joka olisi julkisuuslain soveltaminen. Tällöin tulisi soveltaa muitakin hallinnon yleislakeja. Tämä on uudentyyppinen lainsäädäntöratkaisu. Vaikuttaa siltä, että uuden lain soveltamisala kattaisi muutakin kuin hallinnoksi katsottavaa toimintaa. Siitä, mikä on julkista hallintoa tai hallintotoimintaa, voi olla erilaisia käsityksiä. Esimerkiksi in house -yhtiöiden toimintaa en pidä hallintotoimintana. Näen toiminnan yksityisoikeudellisena. In house -yhtiöiltä tehdyistä hankinnoista saa nykyisinkin jo tietoa ao. hankinnan tehneiltä viranomaisilta. Julkisuuslakitarkastelusta erillisenä kysymyksenä näen sen, minkä verran in house -yhtiöitä ylipäätään on tarpeen olla. Mahdollisia markkinoiden toimivuuteen liittyviä kysymyksiä ei pystytä ratkaisemaan julkisuuslain soveltamisella suoraan julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin, vaan kilpailuun liittyvällä tarkastelulla ja sen nojalla tehdyillä johtopäätöksillä.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä ei kuvata tarkemmin mietinnössä. Työryhmässä on käynyt ilmi, että kyseisten organisaatioiden koossa ja toiminnan luonteessa on eroja. Vaikuttaa siltä, että hyvin heterogeeniseen ryhmään organisaatioita olisi tarkoitus soveltaa samaa sääntelymallia. Kun säädösvalmisteluohjeiden valossa yleislaista poikkeamisen kynnys on korkea, epäilen, olisiko erityislainsäädännöllä lopulta mahdollista poiketa uudesta julkisuuslaista.

Mietinnössä mainitaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona, että julkisuuden toteutumista voitaisiin edistää sillä, että omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset huolehtisivat siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä, jotta ne voisivat tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräysvallassaan olevien yhteisöiden tai säätiöiden toiminnasta. Mietinnössä todetaan, että sitä on osin suositeltu jo kuntalain uudistamista koskevassa lainvalmisteluaineistossa (HaVM 55/2014 vp). Mietinnön mukaan kyseinen vaihtoehtoinen toteuttamistapa ei kuitenkaan olisi yhtä tehokas julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamisessa kuin velvoittava lainsäädäntö. Viimeksi mainittua toteuttamisvaihtoehtoa tarkasteltiin vasta työryhmän toimikauden loppuvai-

heessa. Mielestäni tietojen saaminen omistajaohjauksen kautta olisi ensisijainen ja oikeasuhtaisempi toteuttamisvaihto julkisuuden lisäämiseksi. Säädosvalmistelussa tulee sovittaa yhteen erilaisia intressejä. Tässä tapauksessa kyse olisi ainakin julkisuuden ja omistajaohjauksen intressien yhteensovittamisesta. Mietinnön ehdotus vaikuttaisi painottavan lähes yksinomaan julkisuusintressiä.

Omistajaohjaukseen osallistuvat ministeriöt sekä alaryhmän kuultavana olleet tai asiasta vuonna 2019 lausuneet yhtiöt ovat suhtautuneet lähtökohtaisesti pidättyvästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Tämä todetaan myös mietinnössä.

#### *Säädosvalmistelun aikatauluista ja siirtymäajoista sekä sääntelyn taannehtivuudesta*

En siis kannata mietinnön ehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Siltä varalta, että asia etenee jatkovalmisteluun, kiinnitän huomiota kahteen asiaan eli siirtymäaikoihin ja sääntelyn taannehtivuuteen.

Yleislainsäädännön valmistelu vie vuosia. Työryhmä ehdottaa vain vuoden siirtymäaikaa julkista hallintotehtävää hoitaville organisaatioille. Jos julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden osalta on tarpeen poiketa yleislaista, kyseinen säädosvalmisteluhanke eduskuntakäsittelyineen tulisi toteuttaa vuoden sisällä. Säädöshanketta on mahdoton toteuttaa niin lyhyessä ajassa säädosvalmisteluohjeiden mukaisesti. Mainitsen tässä yhteydessä vertailukohtana tiedonhallintalain siirtymäajat, joita vielä eduskuntakäsittelyn aikana pidennettiin (ks. HaVM 38/2018 vp). Laissa oli useita siirtymäaikoja, joista pisin oli 48 kuukautta. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan uuden pykälän osalta pidän sopivana noin kolmen vuoden siirtymäaikaa.

Edellä mainitun vuoden siirtymäajan jälkeen uutta lakia sovellettaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa niihinkin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät tuolloin kuuluneet julkisuuslainsäätelyn piiriin sen vuoksi, että tehtävän hoitamiseen ei liittynyt julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien organisaatioiden asiakirjoihin uutta lakia sovellettaisiin myös vuoden siirtymäajan jälkeen, mutta sääntely ei tältä osin olisi taannehtivaa. En pidä asianmukaisena sitä, että osaan julkista hallintotehtävää hoitavista organisaatioista uutta sääntelyä sovellettaisiin tällä tavoin taannehtivasti.

#### *Lopuksi*

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ei sisälly nimenomaisia julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä mainintoja. Hallitusohjelmassa on yleisluonteinen maininta muun muassa avoimen hallinnon edistämisestä, mutta en katso sen tarkoittavan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista nykyisestä. Hallitusohjelmassa viitataan omistajapoliittisen periaatepäätöksen tarkistamiseen. Siinä yhteydessä mahdollisesti linjataan jotain avoimuudesta. Haluan kiinnittää huomiota siihen, että hallitusohjelman mukaan hallitus keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva sääntely kuitenkin lisää esimerkiksi eläke- ja vakuutusyhtiöiden taakkaa ja tuo tietyiltä osin julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yrityksille kokonaan uutta hallinnollista taakkaa.

Työryhmän pitkän toimikauden aikana turvallisuuspoliittinen tilanne on selkeästi muuttunut. Sisäministeriö on vuonna 2021 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että ”[j]ulkisuuslakiin tehtävien muutosten valmistelussa tuleekin tehdä ja hallituksen esitykseen sisältyä vaikutusarvio myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta” (VN/27452/2020-SM-70). Tällainen arvio olisi ollut tarpeen tehdä avoimuuden lisäämistä koskevien ehdotusten osalta.

Riskejä voi liittyä niin henkilöiden kotiosoitteita koskevien tietojen aiempaa helpompaan saatavuuteen kuin julkisten ympäristötietojenkin saatavuuteen.

Julkisuuslain laajentamista koskevan kysymyksen näen paljolti poliittisena kysymyksenä, jonka ratkaiseminen kuuluu hallitukselle. Siinä tulee luonnollisesti ottaa huomioon muun muassa perustuslain ja EU-velvoitteiden asettamat puitteet päätöksenteolle.

27.10.2023

Kirsi Taipale

Lainsäädäntöneuvos

Maa- ja metsätalousministeriön edustaja työryhmässä

## **Piritta Poikonen**

### **Eriävä mielipide**

Tässä eriävässä mielipiteessä arvioidaan julkisuuslain uudistamista lakisääteisiä vakuutuslajeja hoitavien yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden näkökulmasta.

### **Nykyinen soveltamisala on selkeä ja riittävä vakuutusyhtiöiden osalta**

Julkisuuslakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin silloin, kun ne käyttävät toiminnassaan julkista valtaa. Mietinnön sivulla 19 todetaan, että vakuutuslalla lakisääteisissä vakuutuksissa julkisen hallintotehtävän pääsisältö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon ja muu toiminta jää vakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Muissa EU-maissa mitään osaa yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta ei katsota viranomaistoimintaan rinnastuvaksi.

Sellainen päätöksenteko, joka on Suomessa alettu katsoa viranomaistoimintaan rinnastuvaksi, on vain yksi osa yksityisten, kilpailluilla markkinoilla toimivien vakuutusyhtiöiden toimintaa. Ne tehtävät, joissa vakuutusyhtiön on katsottu käyttävän julkista valtaa, ovat nykyään varsin selkeästi erotettavissa vakuutusyhtiön muusta tekemisestä. Siksi nykyinen soveltamisalan määritelmä (julkisen vallan käyttäminen) on huomattavasti selkeärajaisempi verrattuna työryhmän mietinnössään ehdotettuun malliin, jossa soveltamisalan määritelmäksi tulisi julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Vahinkovakuutusyhtiöissä hoidetaan tyypillisesti lakisääteisiä ja vapaaehtoisia vakuutuksia, kuten esimerkiksi lakisääteistä liikennevakuuttamista ja vapaaehtoista ajoneuvovakuutusta. Monet yhtiön toiminnot palvelevat useita vakuutuslajeja. Ehdotettu muutos johtaisi tulkinnallisen epäselvyyden lisääntymiseen, mikä on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen kanssa luoda nykyistä selkeämpi ja toimivampi julkisuuslaki. Nykytila tulisikin säilyttää.

*Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, muutosta ei tulisi ulottaa vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöihin. Tämä tulisi toteuttaa julkisuuslakiin tai vakuutuslainsäädäntöön otettavalla poikkeussäännöksellä.*

### **Epäselvän sääntelyn seurauksista**

Mietinnössä todetaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta johtuva vaikutusten arvioinnin vaikeus sekä se, että joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. *Lainsäätäjällä tulisi kuitenkin olla sääntelyn kohteesta paljon selkeämpi käsitys.* Lisäksi työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän olisi pitänyt kiinnittää huomiota *käytännön soveltamisen haasteisiin.* Tätä työryhmälle asetettua tehtävää ei täyty se, että toiminnan tunnistaminen julkiseksi hallintotehtäväksi vain tyydytään toteamaan haastavaksi.

Mikäli julkisuuslain soveltamisalan rajausta muuttuu entistä epäselvemmäksi, vaarana on, että soveltamisalan rajat selviävät tapaus tapaukselta vasta tuomioistuimien prosessien kautta. Tämä oikeudellinen epävarmuus olisi hyvin ongelmallista vakuutusyhtiöille ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Mietinnön sivulla 21 esitetään, että julkisuuslain soveltaminen olisi oikeasuhtaista, koska lakia ei sovellettaisi vakuutusyhtiön muuhun toimintaan kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Todellisuudessa olisi kuitenkin juridisesti epäselvää, mikä kaikki vakuutusyhtiön toiminta katsottaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi selvittää ensisijaisesti kirjoitetusta laista eikä vasta tuomioistuinten tai laillisuusvalvojien ratkaisusta. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, on näille toimijoille oltava jo lain voimaantullessa selvää, miltä osin laki koskee niitä.

Mietinnössä ei ole otettu kantaa myöskään vakuutusyhtiölain mukaisen salassapitovelvollisuuden ja julkisuuslain mahdollisen kollision ratkaisemiseen. Näin merkittävän asian jättäminen oikeuskäytännön varaan ei ole hyvää lainsäädäntöä.

### **Julkisen hallintotehtävän hoitajia ei tiedetä eikä poikkeussäännösten tarvetta ole arvioitu**

Työryhmän olisi tullut selvittää perusteellisemmin julkisen hallintotehtävän hoitajien laajaa kirjoa eri hallinnonaloilla sekä arvioida julkisuuslain soveltamisen käytännön vaikutuksia *ja sallia joidenkin toimija- tai tehtävätyyppien osalta nykyinen soveltamisala eli julkisen vallan käyttö*. Nyt tähän luokittelutyöhön ei ryhdytty, vaikka työryhmän jäsenet toimittivat oikeusministeriölle tietoja omien alojensa julkisen hallintotehtävän hoitajista. Mietinnössä tyydytään vain toteamaan, että ”täydellistä tarkastelua sääntelyn vaikutuksista erilaisten julkisten hallintotehtävien osalta on mahdoton tehdä ottaen huomioon muun muassa tehtävien heterogeenisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden erilaisuus”. Täydellisen sijaan karkeampikin tarkastelu olisi riittänyt.

Myös lainsäädäntövaihtoehtojen punninta jäi työryhmän työssä puutteelliseksi, ja ainoastaan soveltamisalan laajentamisvaihtoehtoa pidettiin esillä työryhmän mietinnön luonnoksissa.

Työryhmän toimeksiannon mukaan kokonaisuuden arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon myös vaihtoehtoisia avoimuuden edistämisen keinoja. Näin ei tehty, vaikka esimerkiksi laki työeläkevakuutusyhtiöistä sisältää jo useita avoimuussäännöksiä ja sisäpiirisääntely koskee kaikkia yhtiöitä. Lisäksi vakuutusyhtiöiden myös ei-julkiset asiat kuuluvat Finanssivalvonnan säännöllisen valvonnan piiriin.

### **Vakuutusyhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla**

Julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla ei ole rajattu julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle tilanteita, joissa ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Syyksi tähän on työryhmässä ilmoitettu se, ettei julkiseen hallintotehtävään liity samantyyppisiä elinkeinovapauteen liittyvää näkökulmaa kuin mitä ns. määräysvaltakriteerin (5 § 1 mom. 2 kohta) mukaan soveltamisalan piiriin tulevilla toimijoilla on. *Vakuutusyhtiöt kuitenkin mitä suurimmassa määrin harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa*. Asian sivuuttaminen kertoo siitä, ettei työryhmän työssä ole tunnustettu julkisuuslain ja koko julkisen hallintotehtävän käsitteen epäsovpuutta yksityisten vakuutusyhtiöiden toimintaan. Tarkastelu on ollut pääasiassa julkisoikeuslähtöistä, jolloin yksityisten vakuutusyhtiöiden tilannetta ei ole työryhmän työn aikana riittävästi selvitetty.

Laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi myös olla ristiriidassa kilpailuoikeuden kanssa, eikä tähän kollisiotilanteeseen ole esitetty mietinnössä ratkaisua. Jos esimerkiksi yksityisten vakuutusyhtiöiden hankinnat ja rekrytoinnit tulisivat muutoksen myötä julkisiksi, avaisi se kilpailijoille pääsyn toistensa tietoihin tavalla, joka vääristäisi kilpailua. Myös työvoiman saanti vaikeutuisi.

## **EU-sääntelyn asemaa ei ole ymmärretty oikein**

Työryhmän työssä ei ole riittävällä tavalla tunnistettu vahinkovakuutusyhtiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaansa normaalein yksityisoikeudellisin reunaehdoin ja samalta viivalta eurooppalaisten kilpailijoidensa kanssa. Sisämarkkina-asetelman tarkastelu on jäänyt teoreettiseksi eikä julkisuuslain todellista tehottomuutta Suomeen muualta ETA-alueelta vakuutusia tarjoavien toimijoiden osalta ole tunnistettu. Esimerkiksi se, että yksityisiä vakuutusyhtiöitä koskevassa EU:n sääntelyssä ei ole säädetty eikä koskaan tullakaan säätämään Suomen viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteen kaltaisesti asiakirjajulkisuudesta, on luonnollista, koska kysymys on elinkeinotoiminnan sääntelystä. Tämä näennäinen aukko EU:n sääntelyssä ei tarkoita sitä, että kansallisvaltio voisi vapaasti ulottaa viranomaissääntelyn koskemaan yksityistä vahinkovakuutustoimintaa, kuten mietinnössä virheellisesti oletetaan.

*EU-sääntelyssä vakuutustoiminta, myös ns. lakisääteiset vakuutukset, on yksityistä vakuutustoimintaa, eikä suomalainen lainsäätäjät voi todellisuudessa tehokkaasti ulottaa esim. julkisuuslakia, virkavastuuta tai muutakaan suomalaista viranomaissääntelyä ulkomaisen vakuutusyhtiön ulkomailla tapahtuvaan hallintointiin, kuten esimerkiksi ylimmän johdon rekrytointeihin tai liiketoiminnan päätöksentekoon. Käytännössä sääntelyn vaikutukset tulevat yksipuolisesti kohdistumaan vain suomalaisiin vakuutusyhtiöihin.*

## **Viranomaissääntelyä sovitetaan keinotekoisesti yksityiseen vakuutustoimintaan**

On huomattava, että julkista hallintotehtävää ei ole annettu lailla vakuutusalan toimijoille eli lainsäätäjät ei ole nimenomaisesti lain tasolla katsonut, että vakuutustoiminnassa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Mietinnössä todetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee *pääsääntöisesti kuulua viranomaisille*, ja julkista hallintotehtävää koskevan sääntelyn tarkoituksena on *rajoittaa* julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkinen sektori ei kuitenkaan ole koskaan hoitanut yksityistä vakuutustoimintaa, vaan se on aina ollut yksityisten yhtiöiden hoitamaa. *Tehtävää ei ole koskaan lailla annettu vakuutusyhtiöille, koska kyse ei ole alun alkaenkaan ollut miltään osin viranomaistehtävästä.*

Lisäksi Suomi liittyi EU:hun pian sen jälkeen, kun ensimmäisiä tulkintoja vakuutustoiminnan viranomaisluonteesta oli alettu kehittää 1990-luvun alussa. Suomalainen *tulkinta* yksityisestä vakuutustoiminnasta osittain julkisena hallintotehtävänä onkin asettunut ilmeiseen ristiriitaan EU:n sisämarkkinasääntelyn kanssa.

Lakisääteisten vakuutusten rahoituskin on yksityistä perustuen yksityisiin vakuutusmaksuihin. Myös työeläkemaksut ovat vakuutusmaksuja eivätkä veroja. Työeläkevakuutusmaksujen saajana on yksityisoikeudellinen eläkelaitos, eikä maksu mene välillisestikään valtiolle, ja vakuutettuina ovat yksityisen sektorin työntekijät ja vakuutuksenottajina ovat yksityiset työnantajat. Työeläkevakuutusmaksulla on selvä vakuutusperiaatteen mukainen yhteys työntekijälle aikanaan maksettavaan eläkkeeseen. Oikeus työeläkkeeseen ansaitaan palvelussuhteen kestäessä, joten tällä tavoin ansaittava, mutta vasta myöhemmin maksettava etuus on työsuorituksen vastikkeeseen osa. Vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja. Toiminnan yksityisoikeudellinen luonne on siis tältäkin osin selvä.

## **Soveltamisalan laajentamiselle ei ole esitetty oikeudellisia perusteita**

Työryhmän mietinnössä on laajentamisen yhdeksi perusteluksi esitetty tavoite hallinnon yleislakien soveltamisalojen yhtenäisyyden saavuttamisesta. Työryhmän mietinnössä vieroksuttu

yleislakien ”soveltamisalan epäyhtenäinen kokonaisuus” johtuu kuitenkin vallitsevasta todellisuudesta eli julkisen hallintotehtävän hoitajien laajasta kirjosta, joten tämä soveltamisalojen epäyhtenäisyys on perusteltua. Perustuslakikaan ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen vallan käyttämisestä julkiseen hallintotehtävään.

Nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala on riittävä ja selkeä monien toimijoiden, kuten esimerkiksi vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden sekä muiden yksityisen sektorin eläke toimijoiden (ETK, Mela, eläkesäätiöt ja -kassat, Merimieseläkekassa) kohdalla.

Julkisuuslain uudistamista ei myöskään ole nykyisessä hallitusohjelmassa (Orpo 20.6.2023). *Nyt ehdotettu laajennus on pikemminkin vastoin hallitusohjelman yleiskirjauksia, joiden mukaan hallitus sitoutuu siihen, ettei yritysten hallinnollinen taakka kasva. Vahinkovakuutusyhtiöiden osalta kysymys on myös EU-sääntelyn yli menevästä kansallisesta lisäsääntelystä, jota hallitusohjelman mukaan pitäisi pikemminkin purkaa kuin lisätä.*

### **Takautuva soveltaminen**

Mikäli soveltamisala laajenisi julkisen hallintotehtävän hoitajilla, laajentuminen ei saisi tulla voimaan takautuvasti. Julkisen hallintotehtävän hoitajiin pätevät takautuvan soveltamisen osalta samat perusteet kuin ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla.

31.10.2023

Piritta Poikonen

Finanssiala ry

## **Liite 2. Lausumat**

### **Tiina Mantere**

#### **Lausuma**

Jätän sisäministeriön edustajana lausuman julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietintöön seuraavasti:

#### **1. Suhde hallitusohjelmaan ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutukset**

Mietintö on valmisteltu työryhmässä, jonka oikeusministeriö asetti edellisellä hallituskaudella 22.1.2021 valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Asettamisen taustalla oli pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, jonka mukaan hallituskaudella oli arvioitava julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella oli selvitettävä myös tarve ajantasaistaa julkisuuslaki koskemaan asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin. Lisäksi oli selvitettävä mahdollisuudet nykyistä selkeämpiin seuraamuksiin julkisuuslain rikkomisesta ja vahvistettava julkisuuslain noudattamista tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen.

Hankkeen asettamispäätöstä ja tehtävänantoa ei päivitetty hallituskauden vaihtuessa. Työryhmä on kuitenkin jatkanut työtään kolmen kokouksen ajan pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella. Nykyiseen hallitusohjelmaan viitataan eräissä mietinnön kohdissa, esimerkiksi yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa, jossa käsitellään lyhyesti turvallisuusvaikutusten arviointia. Mietinnössä nostetaan esiin, että Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustusselonteko. Näiden selontekojen toimintaympäristökuvaukset voidaan mietinnön mukaan ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa.

Kuten mietinnössä nostetaan esiin, turvallisuusvaikutuksia on tarpeen arvioida laajemmin jatkovalmistelussa muun muassa mainittujen selontekojen valossa. Tarve turvallisuusvaikutusten arviointiin on kuitenkin mietinnössä kytketty erityisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen ja salassapitosäännöksiin, joiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon. Sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta on ilmeistä, että salassapitosäännösten lisäksi myös muilla julkisuuslain säännöksillä on vaikutuksia turvallisuuteen.

Turvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttamiseen. Mietinnössä on huomioitu, että henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Kieltäytyminen osoitteiden luovuttamisesta olisi kuitenkin mietinnössä valitun ratkaisun mukaisesti käytännössä mahdotonta tilanteissa, joissa tietoja pyydetään henkilökohtaiseen tarkoitukseen niin sanotun kotitalouspoikkeuksen nojalla - riippumatta siitä, onko tietopyynnön tekijä EU-alueelta vai sen ulkopuolelta.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetun julkisuuslain sääntely on nykyisen hallitusohjelman mukaista ja vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. On keskeisen tärkeää, että ehdotetusta sääntelystä ei seuraa negatiivisia vaikutuksia turvallisuuteen. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten lisäksi arvioinnissa on huomioitava myös muut turvallisuusvaikutukset, kuten vaikutukset rikollisuuteen ja arjen turvallisuuteen, esimerkiksi tieto-, tila-, henkilö-, henkilöstö- ja työturvallisuuteen.

## 2. Rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttäminen

Edellisellä hallituskaudella asetetun työryhmän tuli asettamispäätöksen mukaan työnsä alkuvaiheessa selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet voidaan erottaa valmisteltavaksi erikseen muuta uudistamistyötä nopeammalla tahdilla. Työryhmä päätti, että rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttämiseen liittyvä muutostarve valmistellaan erikseen kiireellisesti. Asiaa koskeva hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp) annettiin eduskunnalle 18.11.2022. Esityksen tarkoituksena oli pyrkiä selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esitys raukesi kuitenkin eduskunnassa keväällä 2023. Kyseiseen esitykseen liittyvät valmisteluasiakirjat ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunassa (OM056:00/2022).

Uutta julkisuuslakia koskevassa työryhmän mietinnössä todetaan, että rikosasioissa sovellettavia salassapitoperusteita koskeva esitys on jo irtaantunut jatkovalmisteluun erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän työstä. Mietinnössä viitataan siihen, että rauenneen esityksen osalta on järjestetty erillinen lausuntokierros, eikä asiaa siksi käsitellä uudelleen tämän mietinnön yhteydessä tarkemmin.

Sisäministeriö on pitänyt rauenneen esityksen tavoitteisiin kuuluvaa salassapitosäännösten selkeyttämistä tärkeänä. Sisäministeriön mukaan esityksessä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ollut omiaan selkeyttämään esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Sisäministeriön lausunnoissa on lisäksi nostettu esiin, että ehdotettu sääntely olisi lisännyt esitutkintaviranomaisten työmäärää todennäköisesti merkittävästi.

Sisäministeriön hallinnonalan kannalta on olennaista, että edellisellä hallituskaudella valmisteltuun esitykseen sisältyneitä ehdotuksia arvioidaan uudelleen suhteessa nykyiseen hallitusohjelmaan ja turvallisuustilanteeseen. Arvioinnin kannalta merkittävää on muun muassa se, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallinnollisia menettelykäytäntöjä ja muuta poliisin byrokratiaa selvitetään ja vähennetään oikeusturvaa vaarantamatta. Rauenneen esityksen pohjalta mahdollisesti valmisteltavista julkisuuslain muutosehdotuksista tulisi myös järjestää uusi lausuntokierros.

30.10.2023

Tiina Mantere, hallintolakimies

**Kalle Tervo**

## **Lausuma**

Hyväksyn osaltani työryhmän työn lopputuloksen. Tuon kuitenkin näkemyksenäni esiin, että organisatorisen soveltamisalan laajentamisen vaikutukset vaatisivat vielä lisää selvyyttä. Työryhmällä saatavissa olevan tiedon perusteella on vaikea hahmottaa riittävällä tarkkuudella sitä toimijakenttää, joka tulisi sääntelyn piiriin ja toisaalta sitä, millaisia vaikutuksia sääntelyllä tulisi olemaan eri toimijoiden toimintaan. Erityisesti julkisen tahon määräysvaltaan liittyvän soveltamisalakriteerin osalta näen riskinä, että soveltamisala voisi laajeta myös epätarkoituksenmukaisella tavalla. Säädösvalmistelun jatkuessa on tärkeää arvioida laajemmin myös sitä, mikä vaikutus eri yhteisöiden toimintaan ja esimerkiksi kilpailuneutraliteettiin on sillä, että julkisuuslakia sovellettaisiin johonkin osaan yhteisön toimintaa ja johonkin ei.

Nostan esimerkkinä esille Alko Oy:n, jonka toiminnan mietinnössä esitettävä malli toisi merkittävältä osin julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Alko Oy:n tehtävänä on alkoholijuomien vähittäismyynti, ja alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi yhtiöllä on osittainen yksinoikeus alkoholijuomien myyntiin. Yhtiön toiminnassa on kokonaisuudessaan kyse hyödykkeiden tarjoamisesta markkinoilla. Tällainen toiminta on lähtökohdiltaan kaukana julkisuusperiaatteen ydinalueesta. Työryhmän työssä pitkään esillä ollut hankintalain julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen kytkeytyvä soveltamisalakriteeri olisikin rajannut Alko Oy:n toiminnan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Alkoholilainsäädännön valmistelun yhteydessä ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi saattaa Alko Oy:n toimintaan julkisuuslain sääntelyn piiriin. Alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, ettei Alko Oy:n toiminnassa myöskään ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Myöskään esimerkiksi Ruotsissa Systembolag Ab:n toimintaan ei sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaa sääntelyä.

Osa Alko Oy:n toiminnasta on lakisääteiseen yksinoikeuteen perustuvaa, osa puolestaan puhtaasti toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka yhtiön toiminta tulisi julkisuuslain piiriin vain yksinoikeuteen perustuvan toiminnan osalta, voisi tämä aiheuttaa haittaa Alkon toiminnalle kilpailulla markkinalla ja siten olla omiaan vääristämään kilpailuasetelmaa. Julkisuuslain sääntelyn piiriin siirtymisestä koitua hallinnollinen taakka voisi yhtiön kohdalla muodostua hyvinkin merkittäväksi. Sääntely olisi myös omiaan aiheuttamaan vaikeita käytännön tulkintaongelmia, koska yhtiön toiminnassa syntyy runsaasti sellaisia tietoja ja asiakirjoja, jotka liittyvät sekä yksinoikeustoimintaan että toimintaan kilpailulla markkinalla. Esimerkiksi yhtiön strategiset linjaukset ja päätökset, kuten vaikkapa kauppapaikkoja koskevat ratkaisut, koskevat lähtökohtaisesti koko yhtiön toimintaa.

Mikäli soveltamisalaa koskeva ratkaisu säilyy jatkovalmistelussa nykyisessä muodossaan, on syytä selvittää tarve Alko Oy:tä koskevan poikkeuksen säätämiseksi alkoholilakiin.

31.10.2023

Kalle Tervo

Hallitusneuvos

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Kari Klemm**

**Lausuma**

Jätän lausuman julkisuuslain ajantasaistamista käsitelleen työryhmän mietintöön julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevassa kysymyksessä seuraavasti.

Työryhmä ja alaryhmä ovat osaltaan arvioineet julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.

Kannatan avoimuuden lisäämistä hallinnon yleislakien soveltamisessa, mutta työryhmän mietinnön ehdotusta varovaisempaa lähestymistapaa soveltamisalan laajentamiskysymykseen tavalla, jossa julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä julkisen vallan käytöstä kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta jossa valtion erityistehtäväyhtiöiden julkisuudesta säädettäisiin kussakin erityistehtäväyhtiölaissa.

31.10.2023

Kari Klemm

Työ- ja elinkeinoministeriö