

LL om allmänna handlingars offentlighet. (Nr 7/1976-77).

(ej färdigbehandlad i Stu).

LANDSKAPSSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING
till Landstinget med förslag till
landskapslag om allmänna handlingars
offentlighet.

Offentlighetsprincipen har gammal hävd i finländsk och svensk rätt. Offentlighet för handlingar har ett nära samband med tryckfrihetsprincipen som reglerades i svensk lag redan 1766. I den då utgivna tryckfrihetsförordningen ingick även vissa stadganden om handlingsoffentlighet.

Handlingsoffentligheten har obrutet hållits i hävd i Sverige sedan nämnda tid. Den finns nu fastslagen i gällande tryckfrihetsförordning, som har karaktär av grundlag. I Finland reglerades den däremot generellt först 1951 i den då utfärdade lagen om allmänna handlingars offentlighet (FFS 83/51) och en därtill ansluten förordning (FFS 650/51). Dessa kallas i fortsättningen kort rikslagen och riksförordningen. I Norge och Danmark är lagstiftningen av betydligt yngre datum; vardera landets lag är given 1971. På Island finns trots framlagda förslag härom ingen lagstiftning om handlingsoffentlighet. Man har där hävdats att det i ett så litet samhälle finns anledning tro att allmänheten inte har så stora svårigheter i kontakterna med administrationen. För de olika samnordiska institutionernas del har Nordiska rådet nyligen antagit gemensamma regler för handlingsoffentlighet. Utanför Norden är däremot offentliggörande av allmänna handlingar i stor utsträckning beroende av vederbörande myndighets prövning.

Landstingets lagstiftningsbehörighet på det aktuella området har prövats i samband med att högsta förvaltningsdomstolen avgjort mot landskapsstyrelsen riktade besvär i ett ärende rörande handlingsoffentlighet. Rättsområdet är inte nämnt bland dem som enligt självstyrelselagen är hänförliga till rikets lagstiftningsbehörighet. Inte heller är rikslagen om allmänna handlingars offentlighet av grundlagsnatur. Av 13 § 1 mom. 21 punkten jämförd med 11 § 2 mom. 16 punkten samt 18 § självstyrelselagen kan man sluta att området underliggande landstingets lagstiftningsbehörighet. Denna tolkning omfattades av högsta förvaltningsdomstolen, som konstaterade att rikslagen om allmänna handlingars offentlighet inte är tillämplig på självstyrelsemyndigheterna och att andra stadganden som reglerar handlingsoffentligheten inom landskapsförvaltningen inte heller finns.

Inom självstyrelseförvaltningen har redan länge rikets lagstiftning om handlingsoffentlighet tillämpats i brist på andra stadganden. Detta har dock varit beroende endast av praxis samtidigt som en viss

osäkerhet rått bl.a. om vilka offentlighetsstadganden kommunerna på Åland har att iaktta. Mot den bakgrunden har landskapsstyrelsen ansett det påkallat att framlägga ett lagförslag i ämnet. Ärendet har beretts i en särskild lagberedningskommitté och utlåtanden över förslaget har inbegärts av Finlands journalistförbund, byråcheferna vid centrala ämbetsverket, kommunalstyrelserna, Finlands svenska kommunförbund, stadsförbundet och länsstyrelsen i landskapet Åland. Vid beredningen har motsvarande lagstiftning i Finland och Sverige i främsta rummet tjänat som förebild. Till förfogande har även stått inhemskt och utländskt utredningsmaterial, som underlättat utarbetandet av en tidsenlig lag om handlingsoffentlighet.

Offentlighetslagstiftningens syfte har i Sverige angetts vara att främja "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Utgångspunkterna för föreliggande förslag har varit likartade. I takt med att den offentliga sektorns uppgifter vuxit i landskapet har allmänhetens och massmedias behov av och intresse för upplysningar om dess verksamhet ökat. Även med tanke på de allmänna strävandena att i större utsträckning än hittills göra medborgarna intresserade av och delaktiga i den samhälleliga beslutsprocessen är en precisering av offentlighetsstadgandena på sin plats. Kännedom om bakgrunden till aktuella samhällsfrågor och om motiven för samhällsorganens beslut är ju en viktig förutsättning för ett sådant ökat deltagande. Härigenom kommer stadgandena om handlingsoffentlighet att på sitt sätt stärka grunden för en levande demokrati.

Av särskilt intresse i den allmänna diskussionen både i riket och Sverige har varit de handlingar som tillkommit vid ärendenas beredning. Man har där eftersträvat större möjligheter för allmänheten att få insyn redan på beredningsstadiet. I detta avseende går framställningen betydligt längre än rikslagen. Ur ännu inte offentlig handling skall nämligen uppgift kunna ges med myndighetens samtycke. I fråga om betänkanden och utlåtanden som uppgjorts inom myndighet skulle samtycke kunna vägras endast på särskilda skäl. Över sådan vägran skulle finnas besvärsrätt om de anförda skälen inte anses tillräckligt vägande. Under alla omständigheter skulle beredningshandlingarna bli offentliga efter ärendets avgörande; detta i motsats till förhållandena i riket, där dessa handlingar i princip aldrig blir offentliga.

Föreliggande lagförslag syftar framför allt till att ge myndigheterna betydelsefulla rättesnören i deras ämbetsutövning. Det är likväl omöjligt att i en lag uttömmande behandla alla de situationer som kan uppstå i fråga om handlingars offentlighet. Till sin uppbyggnad utgår lagen därför från offentligheten som princip, till vilken fogats särskilt specificerade sekretessfall. På denna grund bygger för övrigt

även motsvarande finländska och svenska lagstiftning.

Vid landstingsbehandlingen av framställningen om ändring av landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse antog lagutskottet att frågan om ledamots och föredragandes rätt att yppa vad som diskuterats vid landskapsstyrelsens sammanträden skulle komma att regleras i den kommande landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet. Landstinget beslöt därför ur lagförslaget avlägsna ett förslaget stadgande härom. Landskapsstyrelsen konstaterar likväl att frågan inte är av den naturen att den bör behandlas i föreliggande förslag rörande handlingars offentlighet. Tystnadsplikt för ledamot eller föredragande inskränker sig enligt föreliggande lagförslag till vad som ingår i ännu icke offentlig och hemlig handling. Regler rörande tjänstemäns tystnadsplikt i övrigt - även landskapsstyrelsens ledamöter handlar under tjänstemannaansvar - borde därför ingå i annan lagstiftning, närmast sådan som reglerar ärendenas handläggning i landskapsstyrelsen eller i tjänstemannalagstiftning.

Detaljmotivering.

I det följande får siffra inom parentes i början av ett stycke ange det moment som motiveringen hänför sig till.

1 §. (1) Landskapsstyrelsen anser att offentligheten bör kunna gälla även handlingar som "upprättats" av myndighet utan att "utfärdas", t.ex. promemoria, diagram etc. Genom formuleringen "utfärdats eller upprättats" (ej "och" som i rikslagen) markeras att även mer eller mindre informella myndighetshandlingar hör till offentlighetssektorn.

Formuleringarna "ingivits" och "insänts" förutsätter avsiktlig aktivitet från avsändarens sida och är därför att föredra framför "inkommit", som brukas i rikets och Sveriges lagstiftning. Det senare uttrycket kan inkludera även t.ex. feladresserade handlingar, som kan vara av enskild natur.

(2) "Handling" brukar uppfattas som ett aktstycke, vari fakta framställts i skrift eller bild så att de kan avläsas direkt. Hit hör förutom sedvanliga skrivelser bl.a. även karta, ritning, bild, diagram och tabell. Krävs eller förutsätts särskilda åtgärder eller särskild apparatur för faktaåtergivning, t.ex. då fråga är om film, databand eller ljudband, föreligger inte egentlig handling, men stadgandena om handlingar bör gälla även för detta material.

(3,4) Termen "myndighet" står här närmast för fasta, kontinuerligt och självständigt arbetande organ. Stadgandena rörande myndigheter skulle utsträckas att gälla även mer eller mindre temporära eller periodiskt fungerande organ, såsom mellankommunal ombudsstämma. Ett underordnat organ bör likväl betraktas som en särskild myndighet endast under förutsättning att det tilldelats självständig beslutande-

rätt i förvaltningsärenden. Med hänsyn till landstingets lagstiftningsbehörighet har begreppet "myndighet" begränsats på i lagtexten angivet sätt.

3 §. (1) Enligt stadgandet är skriftväxling mellan myndigheter offentlig såvida annat inte följer av specialstadgande.

I fråga om skriftväxling mellan olika avdelningar inom samma myndighet gäller det allmänna stadgandet, att hos myndigheten tillkommen "annan handling" blir offentlig då den färdigställts. Om handlingen hänför sig till beredningen av ett ärende är den likväl enligt 5 § 1 mom. inte offentlig, förrän ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. Men även ur beredningshandlingar kan enligt 6 § 2 mom. uppgifter ges offentlighet med myndighetens samtycke. I fråga om betänkande och utlåtande skulle samtycke kunna vägras endast om särskilt skäl föreligger.

Genom att offentligheten föreslås inträde då handling registrerats hos myndigheten torde tolkningsproblem om när mottagandet sker undvikas.

(2) Efter svensk förebild föreslår landskapsstyrelsen att offentligheten i fråga om t.ex. förslag i samband med pristävling (arkitektävling el.dyl.) inte inträder vid ingivandet utan vid en på förhand och för alla lika fastställd tidpunkt. I annat fall kunde en deltagare genom att dröja med inlämnandet vinna viss fördel, exempelvis genom att få kännedom om vilka som redan inlämnat förslag. Enligt stadgandet inträder likväl offentlighet innan avgörande sker, såvida ärendet inte berörs av stadgandet i 4 § 2 mom.

4 §. I en lag om handlingsoffentlighet synes det följdriktigt att stadgandena i första hand gäller handlingarna och inte uppgifterna, såsom delvis i det motsvarande stadgandet i rikslagens 4 §. Uppgiftssekretess ernås genom ett kompletterande allmänt stadgande om tystnadsplikt beträffande innehållet i ännu icke offentliga handlingar (6 § 2 mom.) och sekreta handlingar (12 § 2 mom.).

(1) Handlingar rörande brott är t.ex. läkarutlåtanden och analysattester i rattfylleriundersökningar. I den föreslagna formen ställer lagförslaget ej hinder för utlämnande av uppgifter om muntliga brottsanmälningar. Är tystnadsplikt särskilt påkallad även på denna punkt hör stadgandena därom till speciallagstiftningen om polis- och åklagarväsendet.

(2) I 6 § 2 mom. förordningen om upplåtande av statligt byggnadsarbete på entreprenad (FFS 860/74) stadgas: "Valet av entreprenör och sakuppgifterna i entreprenadanbuden är hemliga, till dess att entreprenadavtal ingåtts". Ett sådant stadgande kan tolkas så att uppgifterna i anbuden aldrig blir offentliga om inget anbud antas eller projektet läggs ned. Landskapsstyrelsen har därför intagit ett förtyd-

ligande stadgande om när offentligheten inträder i sådana fall.

Till myndighet inkomna ^{anbuds}handlingar är även t.ex. kreditupplysningar, garantihandlingar etc. i anslutning till anbud. I sammanhanget bör likväl observeras att vissa sådana handlingar är av den naturen att de enligt andra stadganden i denna lag, t.ex. 9 § f punkten, eller enligt speciallagstiftningen, t.ex. skattelagstiftningen, måste hållas hemliga även sedan anbudsärendet avgjorts.

(3) Handling som gäller granskning - eller inspektionsverksamhet eller ordnande av kunskapsprov kan vara t.ex. plan för genomförande av lagstadgad granskning av härbärgeringsrörelse eller provuppgifter för anlagstest. Eftersom effekten av åtgärderna eller provet skulle förfelas genom offentliggörande ligger det i sakens natur att offentligheten måste inträda vid en senare tidpunkt. Temporär sekretess för flertalet sådana handlingar skulle följa redan av 5 § men ett förtydligande kan vara på sin plats.

5 §.(1) Enligt förslaget blir beredningsaktstycken inte offentliga förrän ärendet slutbehandlats. På vederbörande myndighet ankommer att ge allmänna direktiv, enligt vilka beredningshandlingar som kan inverka på avgörandet, skall fogas till protokollet eller handlingarna i ärendet.

Att tidpunkten för offentlighetens inträdande anknytes till den myndighet på vilken ärendets avgörande i första hand ankommer, innebär att ändringssökande eller underställande inte fördröjer offentligheten; i och med avgörandet i första instans är handlingarna offentliga även om avgörandet inte är slutligt utan ärendet kommer att prövas även av högre myndighet.

(2) I detta moment avsedda handlingar kan ha införskaffats av eller inkommit från utomstående eller från den andra parten i tvisten. I den mån handlingar av detta slag inges till domstol, blir de offentliga enligt lagen om offentlighet vid rättsskipningen.

6 § (1) Avvikande från rikslagen föreslås att enskild person oberoende av medborgarskap skulle ha rätt att få del av offentlig handling. Landskapsstyrelsen finner ingen anledning till åtskillnad härvidlag med tanke bl.a. på det allt livligare nordiska samarbetet.

Juridiska personer, såsom registrerade föreningar och bolag, skulle inte som sådana ha rätt att få del av allmänna handlingar eller uppgifter i dessa. Eftersom de juridiska personernas företrädare i egenskap av fysiska personer kunde få del av handlingar och uppgifter, inskränker denna bestämmelse i praktiken inte de juridiska personernas möjligheter att få informationer. Däremot är den i praktiken ägnad att underlätta tjänstemännens verksamhet. Myndighets

rätt att utfå handling regleras särskilt.

(2) Enligt detta moment kan myndigheten bevilja enskild person rätt att få uppgifter även ur handlingar, som enligt 3,4 eller 5 § ännu inte är offentliga. "Uppgift" står endast för muntliga meddelanden och omfattar inte utfående av handling som sådan eller i kopia. Begäran att erhålla uppgift om betänkande eller utlåtande skall bifallas om ej särskilda skäl föreligger. Hänvisningen till endast 5 § 1 mom. innebär bl.a. att myndighet alltid kan vägra ge uppgifter ur handling, som ännu inte färdigställts.

7 §. (1) Ärenden, som påkallar att man tar del av innehållet i offentliga handlingar, är ofta brådskande. Det är därför på sin plats att uttryckligen föreskriva brådskande handläggning av begäran att få ta del av sådan handling. Begäran kan även avse diarium eller annat motsvarande register.

Onödig tidsutdräkt bör inte förekomma. I tveksamma fall måste dock myndigheterna få rimlig tid att kontakta t.ex. den som handlingen berör eller för att konsultera lagstiftningen. I regel bör dock detta kunna ske samma dag som begäran framställles eller senast följande dag.

Termen "tillhandahålla" omfattar handlingens utgivande dels direkt genom att handlingen hålls tillgänglig så att man kan ta del av den hos myndigheten, dels indirekt genom kopia eller utdrag.

Det är myndigheternas sak att se till, att offentlig handling kan läsas och kopieras även hos myndigheten utan att därav orsakas olägenhet för tjänsteverksamheten. Kan olägenhet icke undvikas, bör detta i första hand drabba myndigheten och inte den enskilde. Myndighet bör m.a.o. inte som skäl för vägran att tillhandahålla offentlig handling kunna åberopa utrymmesbrist eller annan olägenhet, som beror på myndighetens egen interna organisation.

(3) Från den enskildes synpunkt är det väsentligt att "kompetent" tjänsteman alltid finns tillgänglig för att tillhandahålla offentliga handlingar. Stadgandet har formulerats med hänsyn härtill. Även telefonförfrågningar om innehållet i offentliga handlingar bör såvitt möjligt besvaras.

8 §. Paragrafen anger allmänt att stadgandena i föreliggande lagförslag reglerar hemlighållande av handling om inte annat finns sagt i annan landskapslag. Uttrycket "denna lag" innefattar även hänvisningarna till rikslagstiftningen i 9 §, men i "annan landskapslag" kan självfallet inte ges föreskrifter om sådant som enligt självstyrelselagen underliggör riksmyndighets förvaltningsbehörighet.

9 §. (a-c) Dessa stadganden angående handlingar i ärenden som underliggör riksförvaltningen bör iakttas exempelvis då en landskapsmyndighet från riksmyndighet erhåller handling för utlåtande.

(d) Medan enligt rikslagstiftningen endast protokollen från brottsutredningar blir offentliga, sedan saken förevarit vid domstol eller nedlagts, skulle enligt förslaget 4 § 1 mom. alla brottsutredningshandlingar bli offentliga. Sekretessbestämmelsen här skulle endast gälla andra polisiära faktasammanställningar än sådana som gäller ett konkret brott, som varit föremål för polisundersökning.

Enskilda personer är i tilltagande omfattning utsatta för registrering av olika slag, både hos myndigheter och i förteckningar och databanker för kommersiellt bruk. Trots att den enskildes rätt att kontrollera vad som i sådana sammanhang noterats om hans person inte direkt hänför sig till handlingsoffentlighet utan närmast gäller integritetsskydd och privatlivets fredande, kunde vissa stadganden i ämnet eventuellt inarbetas även i lagen om allmänna handlingars offentlighet. Landskapsstyrelsen har dock kommit till att detta ämne både tekniskt och juridiskt är av en sådan omfattning, att det inte kan bemästras i detta sammanhang. Problematiken har redan några år varit under utredning i riket med sikte på speciallagstiftning. Resultatet av denna aktivitet avvaktas lämpligen även här, i all synnerhet som landskapets lagstiftningsbehörighet allmänt taget inte omfattar den personliga integriteten.

(e) Förslaget går på denna punkt längre än motsvarande stadgande i rikslagstiftningen. Sekretessen skulle inte endast gälla personer "underkastade" samhällets tillsyn, utan myndigheternas personuppgifter i allmänhet. Dessutom skulle villkoren för sekretess beträffande handlingar med sådana uppgifter vara mindre stränga än i riket. Det skulle inte krävas att offentliggörande kunde äventyra vederbörandes framtid. Redan varje risk för skada och även risk för lidande skulle räcka. Vid bedömningen av denna risk borde dock en tämligen objektiv måttstock tillämpas. Det är fråga om hur människor i gemen upplever saken och inte om särdeles känsliga personers reaktioner i enskilda fall. Terminologin "skada eller lidande" motsvarar uttrycks-sättet i 27 kap. 3a § strafflagen (FFS 908/74) om kränkning av privatliv.

(f) I speciallagstiftningen, t.ex. om beskattning, konkurrens, statistiska uppgifter m.m., ingår stadganden som hindrar utgivande av uppgifter och handlingar rörande affärs- och yrkesrörelse. Dessa stadganden gäller i regel också på Åland. Punkten f skulle närmast gälla fall då enskilda företag utnyttjar allmänna medel för sin affärsrörelse. Att utgivande av uppgift länder någon till skada innebär, att man påvisar att vederbörandes ställning konkret är väsentligt sämre om handlingen utges än om den hemlighålls. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om företagsundersökningar, som gjorts som underlag för kreditgivning.

(g) Ifall affärsverksamhet drivs i form av aktiebolag eller annan privaträttslig företagsform, faller den helt utanför handlingsoffentligheten, även om aktiemajoriteten eller beslutanderätten eljest ligger hos det allmänna och tjänstemän sitter som det allmännas företrädare i företagsförvaltningen. Handlingar och uppgifter som tjänstemännen i sådana sammanhang erhållit, har de mottagit såsom organ i berörda företag och inte såsom offentlig myndighet. Det föreslagna stadgandet kunde däremot bli aktuellt t.ex. i fråga om myndighets upphandlingscentral eller landskapets eller kommuns trafikföretag. Av det sistnämnda exemplet torde framgå att även företagsformer som inte eftersträvar ekonomisk vinst utan endast tillgodoser ett allmänt servicebehov berörs av stadgandet.

I fråga om myndigheternas ekonomiska mellanhavanden med enskilda t.ex. entreprenörer eller hyresgäster, kan eventuella sekretessbehov beaktas med stöd av förslagets 4 § 2 mom. och 5 §.

10 §. Här föreslås rätt för landskapsstyrelsen att i enskilt fall förordna om sekretess för viss handling. Sådan sekretess kan även vara partiell. För att sådant förordnande beträffande allmän handling, som normalt skall vara offentlig, krävs synnerligen starka skäl, betydligt starkare än de, som enligt 6 § 2 mom. ger rätt att inte lämna uppgift ur ännu icke offentlig handling. Jämför 18 §, enligt vilken landskapsstyrelsen i enskilt fall kunde förelänga lagstadgad sekretess med högst 50 år.

Något stadgande, enligt vilket en landskapsstyrelsen underlydande myndighet kunde anhålla om sekretessbeläggande av handling i visst fall, har inte ansetts behövligt. Det står självfallet vilken som helst myndighet eller tjänsteman fritt att göra landskapsstyrelsen uppmärksam på att förordnande om hemlighållande kunde vara påkallat i visst fall.

11 §. I paragrafen har intagits nödiga allmänna bestämmelser om hur man bör förfara med hemliga handlingar. Bestämmelserna är tillämpliga vare sig handlingen inkommit från enskild eller från myndighet, t.ex. från myndighet till centralt landskapsarkiv, eller upprättats inom myndighet. I rikslagen saknas tillsviðare motsvarande bestämmelser för handlingar som enskilda ingivit till myndighet, frånsett stadgandet i rikslagens 24 §.

(a) Enligt förslaget skulle särskilt diarium inte krävas för hemliga handlingar. För myndighetens egen kontroll av hemliga handlingar som den innehar kan det dock vara praktiskt att före ett sådant skilt diarium. Själva anteckningen om hemlighållandet i diarium är likvärdig offentlig.

Beträffande interna handlingar som inte diarieförs särskilt, bör sekretessanteckningen göras i handläggnings- eller beslutsprotokoll eller annan motsvarande registreringsakt, som arkiveras hos myndigheten.

(b) Motsvarande stadgande finns i riket intaget i ett särskilt statsrådsbeslut medan det i Sverige införts i tryckfrihetslagstiftningen.

Hemlighållandet kan i praktiken grunda sig antingen på direkt tillämpning av sekretessbestämmelse i lag eller på landskapsstyrelsens förordnande. Kravet att i det senare fallet såväl förordnandet som det tillämpade stadgandet bör anges, förutsätter att landskapsstyrelsen alltid i sitt beslut anger lagrum då den ger sekretessförordnande, antingen enligt 10 § eller enligt specialstadgande i annan alag om hemligstämplingsfullmakt för landskapsstyrelsen.

(c) Närmare föreskrifter kan vid behov utfärdas av landskapsstyrelsen.

12 §. Regeln i 2 mom. är i och för sig fastslagen redan i 7 §, eftersom stadgandet om tillgänglighet där uttryckligen begränsats att gälla endast offentliga handlingar. Medan 7 § närmast tar sikte på den enskildes rätt att få del av handlingar, riktar sig 12 § 2 mom. till myndigheterna såsom en föreskrift för tjänsteutövning. Handlingar om vars innehåll uppgift kan lämnas enligt 6 § 2 mom. är inte "hemliga" utan blott "ännu inte offentliga".

13 §. Detta stadgande avser t.ex. brev som deponerats i offentliga bibliotek eller arkiv.

14 §. Den s.k. partsoffentligheten föreslås här bli mera vidsträckt än i riket. Enligt 2 mom. skulle partsoffentligheten utsträckas att gälla även handlingar som inte alls är offentliga och enligt 3 mom. handlingar som enligthuvudregeln ännu inte är offentliga.

Nutida kopieringsutrustning motiverar att myndigheten själv ombesörjer tagande av den kopia som hos myndigheten skall ersätta originalet. Kan inte originalet återlämnas, utan officiell kopia utges för enskilds räkning, har myndigheten rätt att i enlighet med gällande stadganden uppbära stämpelskatt för kopian. Detta gäller för övrigt även kopia som utges enligt 7 § 1 mom.

Laga företrädare är t.ex. förmyndare eller lagstadgat och i laga ordning tillsatt organ för juridiska personer.

15 §. Den som får del av handling enligt 15 § 1 mom., t.ex. för arbete eller studier, bör såvitt möjligt åläggas hemlighålla de uppgifter han på detta sätt erhållit; jämför 16 § 2 mom. sista satsen. Innan innehållet i handlingen av det aktuella slaget yppas,

kan det även vara skäl att höra den som handlingen rör eller dennes anförvanter, vilket dock blir beroende av myndighetens prövning eller närmare tillämpningsdirektiv.

16 §. (2) Prövningen enligt 2 mom. skulle enligt förslaget närmast avse frågan om det finns tillräckliga skäl att upprätthålla sekretess. Undantagsmöjligheten gäller endast yppande av handlingars innehåll i allmänhet, medan 15 § 1 mom. medger tillhandahållande, men endast av vissa bestämda handlingar.

17 §. I c punkten observeras även det fall då handling som tillkommit inom myndighet saknar datering. I princip bör alla sådana handlingar dateras. Detta gäller även tablåer, diagram, ritningar, ljudband etc. och oavsett om handlingen skall undertecknas eller ej.

18 §. Stadgandet avser att sekretessen skall kunna förlängas uttryckligen endast beträffande enstaka särskilt angivna handlingar, ej grupper av sådana.

20 §. Den åsyftade särskilda lagstiftningen gäller inte direkt handlingsoffentlighet utan närmast regleringen av de offentliga arkivens verksamhet.

21 §. (1) Frågan om besvärssordningen i ärenden rörande allmänna handlingars offentlighet har under beredningen av förslaget ägnats stor uppmärksamhet. Principiellt riktigt och mest ändamålsenligt vore att landskapsstyrelsen skulle utgöra besvärsinstans i fråga om beslut av underlydande myndigheter. Tolkningen av gällande lagstiftning på detta område torde dock omöjliggöra ett sådant förfarande. I landskapsstyrelsen har likväl aktualiserats frågan om komplettering av förvaltningsbesvärslagen så att landskapsstyrelsen i vissa fall blir besvärsinstans.

Handläggningen av besvär föreslås nu ske såsom i rikslagen är föreskrivet, d.v.s. för respektive myndighet gällande besvärss stadganden skall tillämpas där sådana finns. Besvärsinstans kan sålunda i en del fall bli bl.a. vissa centrala ämbetsverk i riket, t.ex. yrkesutbildningsstyrelsen i fråga om beslut fattat av en fackskolas direktion. Finns inte särskilt förfarande föreskrivet, anför besvären hos länsstyrelsen.

Förslaget medger rätt att anföra besvär även över vägran att lämna uppgift ur sådana inom myndighet uppgjorda beredningshandlingar som betänkande och utlåtande. Besvärsrätten tar här sikte på att de skäl som anföras vid eventuell vägran skall kunna underkastas prövning i gängse besvärsinstans. Ett sådant stadgande har betydelse också som riktlinje för myndigheternas tjänsteutövning. Ett beslut om att vägra utge uppgift måste noga övervägas

och tillräckligt detaljerat motiveras.

Begäran om myndighets avgörande bör kunna ske även muntligen, t.ex. genom meddelande härom till den tjänsteman som vägrat tillhandahålla handling.

22 §. I plikten att hemlighålla handling ingår enligt förslaget även den i 12 § 2 mom. stadgade skyldigheten att inte heller muntligt eller på annat sätt yppa innehållet i hemlig handling.

De skyldigheter som hänförs sig till hanteringen av allmänna handlingar gäller i regel endast tjänstemän. Enskild person, som av tjänsteman erhållit handling som bör hållas hemlig, gör sig inte skyldig till brottslig gärning genom att utlämna handlingen även till andra. Han har ingen tjänsteplikt utan kan endast bryta mot förbindelse som han avgivit enligt 15 §. I riket har diskuterats utvidgat straffansvar även för enskilda personer.

I motsats till rikslagen, som föreskriver även fängelsestraff i vissa fall, skulle enligt förslaget endast böter komma i fråga. Dock skulle rikslagstiftningen tillämpas vid beivrande av överträdelser, som berör ärenden underlydande riksmyndighets förvaltningsbehörighet. Detta tillägg torde vara nödvändigt oaktat definitionen av myndighet i 1 § 3 mom., emedan landskapsmyndigheterna - liksom kommunala myndigheter - även kan få sig tillsända handlingar från riksmyndigheter i ärenden som hör till de sistnämndas förvaltningsområden.

23 §. Handlingsoffentligheten skulle enligt 23 § komma att uttömmande regleras av

- landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet,
- specialbestämmelser i annan landskapslag,
- specialbestämmelser i rikslag, som enligt självstyrelselagen gäller även på Åland,
- landskapsstyrelsens förordnanden, som i enskilda fall utfärdats enligt 10 §, samt
- rikslag och -förordning enligt tillämpningsstadganden i förslagets 9 § a-c punkterna.

Med hänvisning till det anförda förelägges Landstinget till antagande

L a n d s k a p s l a g
om allmänna handlingars offentlighet.

I enlighet med Landstingets beslut stadgas:

1 kap.

Offentliga handlingar.

1 §.

Allmänna handlingar enligt denna landskapslag är handlingar som utfärdats eller upprättas av myndighet eller som ingivits eller insänts till myndighet.

Med handling förstås varje framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas eller avlyssnas med tekniskt hjälpmedel, ävensom upptagning för automatisk databehandling när myndigheten kan överföra upptagningen till läsbar form.

Med myndighet avses i denna lag landskapets myndigheter samt kommunala och övriga myndigheter till den del de handhar uppgifter inom landskapsförvaltningen och den kommunala självstyrelseförvaltningen. Vad om myndighet stadgas gäller även offentligträttsliga sammanträden, representantskap, utskott, kommittéer, kommissioner, delegationer och nämnder.

Utskott, kommittéer och andra organ, som ej tilldelats beslutanderätt i förvaltningsärenden, anses utgöra en del av den myndighet som tillsatt dem.

2 §.

Allmänna handlingar är offentliga enligt vad som stadgas i denna lag.
Om utgivande av handlingar från trycket stadgas särskilt.

3 §.

Beträffande den tidpunkt vid vilken allmänna handlingar blir offentliga gäller, såvida annat ej följer av 4 och 5 §§, att diarium, dagbok, register och annan officiell förteckning blir offentlig så snart den tagits i bruk, protokoll då det justerats, expedition då den underskrivits, annan hos myndighet tillkommen handling då den färdigställts samt till myndighet ingiven eller insänd handling så snart den registrerats som mottagen.

Tävlingsskrift, anbud eller annan dylik handling som skall avlämnas i förseglat omslag, anses icke mottagen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet, även om den därförinnan har registrerats.

Utslag, som ges efter anslag, blir offentligt då det skall utges.

4 §.

Till polismyndighet eller annan myndighet inkomna handlingar rörande brott samt av polismyndighet eller annan myndighet vid brottsundersökning upprättade protokoll, rapporter och övriga handlingar är icke offentliga innan ärendet förevarit vid domstol eller nedlagts enligt beslut av polis- eller åklagarmyndighet eller annan myndighet.

Till myndighet inkomna anbudshandlingar och av myndighet upprättade

handlingar rörande ingivna anbud är icke offentliga förrän avtal ingåtts eller myndigheten beslutat att ärendet skall läggas ner eller inget anbud antas.

Handling som upprättats för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller annan personundersökning under myndighets inseeende, är icke offentlig förrän granskningen, inspektionen prövningen eller undersökningen slutförts.

Handling som gäller utdelande utan särskild ansökan av pris, belöning eller annan utmärkelse eller tilldelande av titel, är icke offentlig förrän beslut i ärendet fattats.

5 §.

Inom myndighet uppgjorda betänkanden, utlåtanden, minnesanteckningar och andra uppteckningar för ärendes beredning, samt förslag eller utkast till avgörande, är icke offentliga förrän ärendet slutbehandlats hos myndigheten.

Handling som inkommit till myndighet såsom utredning, utlåtande eller förslag till förlikning i rättstvist, är icke offentlig förrän saken blivit slutligt avgjord.

6 §.

Enskild person har rätt att få del av allmän handling, som är offentlig.

Ur handling som enligt 3, 4, eller 5 § ännu icke är offentlig, får uppgift lämnas endast med vederbörande myndighets tillstånd. I fråga om betänkande och utlåtande som avses i 5 § 1 mom., får tillstånd vägras endast om särskilda skäl föreligger.

7 §.

Myndighet skall på begäran utan dröjsmål tillhandahålla offentlig handling genom att utlämna den för läsning och avskrivning hos myndigheten eller genom att ge ut officiell kopia av eller utdrag ur handlingen. Annat material som avses i 1 § 2 mom. skall tillhandahållas för påseende eller avlyssning.

Handling, som endast delvis är offentlig, skall hållas tillgänglig till den del handlingen är offentlig.

Inom myndighet eller ämbetsverk bör finnas en eller flera tjänstemän med uppdrag att tillhandahålla handlingar.

2 kap.

Allmänna handlingar som bör hemlighållas.

8 §.

Handling skall hemlighållas såsom i denna lag stadgas, såframt annan landskapslag icke föreskriver annorlunda.

9 §.

Handling skall hållas hemlig,

a) då hemlighållande påkallas av statens säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, försvarets intresse eller förekommande eller beivrande av brott, i enlighet med vad därom närmare stadgas i rikslagstiftningen.

b) då handlingen är avsedd att nyttjas av fängvårdsmyndigheterna och innehåller uppgifter om fånge, i enlighet med vad därom närmare stadgas i rikslagsstiftningen,

c) då handlingen eljest rör ärende som underliggör riksmyndighets förvaltningsbehörighet och den enligt i riket gällande bestämmelser bör hemlighållas,

d) då handlingen utgör förteckning, kortregister, journal, rannort eller annan utredning, som uppgjorts eller anskaffats på åtgärd av polismyndighet för att användas av densamma vid handhavandet av polisens vård-, undersöknings- och övervakningsuppgifter,

e) då handlingen hänför sig till själavården, hälso- och sjukvården, vårdväsendet, skolväsendet, beskattningen eller den offentliga kontrollverksamheten och innehåller sådana uppgifter om enskild persons privata förhållanden, att handlingens tillhandahållande kan utsätta berörda person eller hans anhöriga för skada eller lidande,

f) då handlingen innehåller uppgifter eller utredningar som myndighet i tjänsteutövning skaffat eller erhållit om enskild affärs- eller industrirörelse, om drivande av näring eller yrke eller om enskilds ekonomiska ställning, ifall handlingens tillhandahållande kan lända berörda företag eller person till skada, eller

g) då handlingen gäller affärs- eller industrirörelse, som drivs av landskapet, kommun eller annat offentligträttsligt samfund, ifall handlingens tillhandahållande kan på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

Handling som avses i 1 mom. e eller f punkten bör dock tillhandahållas den person eller det företag handlingen angår och får, om dessa samtycker därtill, tillhandahållas även annan. Likaså får handling som avses i g punkten tillhandahållas med tillstånd av vederbörande myndighet eller samfund. Om tillhandahållande i särskilda fall av handling som avses i 1 mom. e punkten, stadgas i 15 § 1 mom.

10 §.

Landskapsstyrelsen kan i enskilt fall förordna att handling, som är föremål för handläggning i landskapsstyrelsen eller hos landskapsstyrelsen underlydande myndighet, skall för viss tid helt eller delvis hemlighållas, om icke de som handlingen berör samtycker till att den blir offentlig. Sådant förordnande får dock icke ges i fråga om handlingar, vilkas offentlighet jämte undantagen därifrån är fullständigt reglerad genom lag eller förordning.

11 §.

Beträffande handling som enligt 8-10 §§ skall hållas hemlig, bör den myndighet till vilken handlingen inkommit eller hos vilken handlingen tillkommit, iakttaga följande:

a) om hemlighållandet bör särskild anteckning göras i myndighetens diarium eller protokoll eller annan registrering av eller sammanställning över det ärende till vilket handlingen hör,

b) handlingen bör förseas med stämpel eller annan anteckning om att den skall hållas hemlig. Anteckningen bör innehålla uppgift om det stadgande på vilket hemlighållandet eller förordnandet därom grundats, anteckningens datum samt den tjänsteman som låtit verkställa anteckningen,

c) Handlingen bör förvaras så, att den icke är tillgänglig för obehöriga,

d) handlingen eller kopia därav skall utges till domstol samt till statlig eller annan myndighet, då dessa på tjänstens eller offentlig sysslas vägnar har rätt att få del av handlingen. Enligt prövning kan handlingen eller kopia därav utges till sådan myndighet även i andra fall, varvid för utgivandet kan ställas villkor och ges föreskrifter, som den utgivande myndigheten anser nödvändiga för att inte ändamålet med hemlighållandet skall äventyras.

12 §.

Då visst ärende skall hållas hemligt, gäller detta även handlingarna i ärendet.

Till den del handling är hemlig, får den, såvida annat icke är särskilt stadgat, ej tillhandahållas enligt 7 § eller uppgift på annat sätt lämnas om dess innehåll.

3 kap.

Enskild persons rätt till handling.

13 §.

Enskilt brev, som icke hör till handlingarna i rättegång, får utan samtycke av brevskrivaren eller hans rättsinnehavare hållas tillgängligt endast enligt 15 §.

14 §.

Utan hinder av vad som stadgas eller förordnas om handlings hemlighållande, skall enskild eller hans rättsinnehavare av myndighet återfå handling som den enskilde ingivit eller insänt till myndigheten. Handlingen bör återlämnas i original, såvida särskilda skäl ej påkallar att originalet blir kvar hos myndigheten, varvid handlingen i stället bör utges såsom officiell kopia.

På i 1 mom. angivet sätt bör enskild av myndighet erhålla utslag, beslut eller annat avgörande, i vilket han, antingen själv eller såsom laga företrädare för annan, har rätt att söka ändring, eller som eljest berör hans rätt såsom sökande, klagande eller annan part eller laga företrädare för sådan. Det samma gäller i sådant ärende även annan handling än avgörandet.

Likasa bör part eller laga företrädare för sådan erhålla till myndighet inkomna eller av myndighet upprättade handlingar som avses i 4 § 1 mom.

15 §.

Handlingar som avses i 9 § 1 mom. e punkten och 13 § får, sedan de överförts till allmänt arkiv, på skriftlig motiverad begäran tillhandahållas personen som behöver handlingarna. För tillhandahållandet kan ställas villkor och ges särskilda föreskrifter. Innan handling sålunda tillhandahålles, bör den person som begärt att få handlingen, avge förbindelse att iaktta villkoren och föreskrifterna för handlingens tillhandahållande och att icke heller i övrigt bruka handlingen så, att detta kan skada eller förnedra den som berörs av handlingen eller anhörig till denne.

Brev eller annan enskild handling som lämnats i förvar i allmänt arkiv, i bibliotek eller eljest hos myndighet, får icke tillhandahållas eller handlingens innehåll yppas i strid med villkor som föreskrivits i samband med överlämnandet.

4 kap.

Upphörande av handlings sekretess.

16 §.

Hemlighållande av handling upphör då i lag stadgad eller av landskapsstyrelsen i enskilt fall förordnad tid för hemlighållandet gått till ända eller då landskapsstyrelsen återkallat eller upphävt tidigare förordnande om hemlighållande.

Av särskild orsak kan landskapsstyrelsen, såvida annat icke följer av 9 § 1 mom. a-c punkterna eller 15 § 2 mom., i enskilt fall tillåta, att innehållet i hemlig handling yppas, ifall yppandet inte äventyrar hemlighållandets ändamål. Bestämmelserna i 15 § 1 mom. om villkor, föreskrifter och förbindelse kan härvid tillämpas enligt landskapsstyrelsens prövning. Har annat icke föreskrivits, bör uppgiftsmottagaren hemlighålla det som sålunda yppats.

17 §.

Har icke annorlunda stadgats eller förordnats, blir hemlig handling offentlig enligt följande:

a) handling som avses i 9 § 1 mom. e punkten, 20 år efter den persons död som handlingen angår,

b) handling som avses i 13 §, 20 år efter brevskrivarens död, såvida annat icke följer av 15 § 2 mom.,

c) annan handling 20 år från den dag handlingen är daterad eller, om datering saknas, den dag handlingen i färdigt skick första gången handlades av myndighet.

Utreds inte beträffande handlingar som avses i a eller b punkten, dagen för vederbörande persons eller brevskrivares död, blir handlingarna offentliga 50 år efter den dag de daterats eller inkommit till myndighet.

18 §.

Landskapsstyrelsen kan, om särskilda skäl föreligger, i enskilt fall förlänga tid för hemlighållande enligt 17 § med sammanlagt högst 50 år.

5 kap.

Särskilda stadganden.

19 §.

Om handläggning inför stängda dörrar i lands tinget eller vid sammanträde eller i fullmäktige som företräder offentligt samfund, så ock om rättegångs- och domstolshandlingars offentlighet, gäller vad därom är särskilt stadgat.

20 §.

Om allmänna handlingars förvaring, överlämnande till offentligt arkiv samt utgallring stadgas särskilt.

21 §.

Vägrar vederbörande tjänsteman tillhandahålla handling enligt denna lag, äger sökande därom utverka myndighetens avgörande. Över sådant avgörande samt över myndighets vägran att lämna uppgift om betänkande eller utlåtande enligt 6 § 2 mom. har sökanden rätt att anföra besvär i den ordning, som i allmänhet gäller för ändringssökande i myndighetens beslut. Finns ej sådant förfarande för ändringssökande fastställt, skall besvären anföras hos länsstyrelsen. Avgörande av besvär kan överklagas i vanlig ordning för ändringssökande.

22 §.

För överträdelse av vad i 6, 7, 11 och 12 §§ samt 16 § 2 mom. stadgas om handlingars offentlighet eller hemlighållande samt för brytande av förbindelse som avses i 15 §, döms den skyldige för hemlighållande eller för underlåtenhet att iaktta handlingssekretess till böter, såvida gärningen icke skall bestraffas såsom brott i tjänsten. Gäller överträdelsen ärende, som underliggör riksmyndighets förvaltningsbehörighet, beivras den såsom i rikslagstiftningen är stadgat.

Angående tryckfrihetsbrott gäller vad därom särskilt är stadgat.

23 §.

Denna landskapslag träder i kraft den 1 april 1977.

Har tidigare bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och hemlighållande samt om tystnadsplikt beträffande sådan handling innehåll givits i annan ordning än genom lag, upphör de att gälla, såvida annat icke följer av bestämmelserna i denna landskapslag.

Mariehamn, den 30 september 1976

L a n t r å d

Lagberedningschef


Alarik Häggblom

Christer Jansson.