

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 18/1976-77 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om allmänna handlingars offentlighet.

Med anledning av ovannämnda framställning, varöver Landstinget inbegärt lagutskottetsutlåtande får utskottet, som i ärendet hört lantrådet Alarik Häggblom, lagberedningschefen Christer Jansson, kanslichefen Gunnar Jansson, kanslisekreteraren Lars-Ingmar Johansson och redaktionschefen Christer Fridén, värdsamt anföra följande.

I riket finnes en lag om allmänna handlingars offentlighet av år 1951 liksom även en härtill hörande förordning, som innehåller undantag från offentligheten. Det hade från början knappast varit obefogat förutsätta, att dessa riksförfattningar såsom sådana skulle ha varit gällande även på Åland. I Sverige har huvudreglerna rörande allmänna handlingars offentlighet grundlagfästs i Tryckfrihetsförordningen och även i vårt land har frågan om anordnande av handlingsoffentlighet i grundlagsordning diskuterats. I varje fall synes ett nära samband föreligga mellan de allmänna medborgerliga rättigheterna, principerna i tryckfrihetslagen samt stadgandena i lagen om allmänna handlingars offentlighet. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i ett utslag av den 8.11 1973 fastslagit att rikslagstiftningen om handlingars offentlighet icke är gällande på Åland inom självstyrelsens förvaltningsområde.

I den mån det alltså inom det begränsade samfund, som landskapet Åland ändock utgör, överhuvudtaget anses nödvändigt med uttryckliga lagregler angående allmänna handlingars offentlighet, måste beslut härom fattas av landstinget i form av landskapslag i ämnet.

Landskapsstyrelsen har denna gång framlagt ett särskilt väl underbyggt lagförslag. Lagutskottet har måhända icke, av olika orsaker, ansett det ändamålsenligt och praktiskt att försöka skapa helt egna regler för handlingsoffentligheten inom självstyrelseförvaltningen på Åland men att landskapsstyrelsen låtit arbeta fram ett tekniskt tämligen fulländat lagförslag, som i många avseenden står närmare motsvarande stadganden i Sverige än stadgandena i rikslagen må icke undanskymmas. Den nya landskapslagen kan dock komma att medföra problem för dem, som skall tillämpa stadgandena och eftersom lagen inte är helt lika motsvarande lag vare sig i Sverige eller Finland är det inte heller sagt, att nödig vägledning kan erhållas ens ur tillgängliga handböcker eller andra lagkommentarer.

-2-

Det kan också komma att leda till oförutsedda svårigheter då alltså tvenne i vissa avseenden skiljaktiga lagar om allmänna handlingars offentlighet skall tillämpas parallellt på Åland. I extrema fall kunde kanske på ett ärende av s.k. blandad natur rent av komma ifråga tillämpning av bägge lagarna på samma ärende.

Redan år 1972 hade statsrådet tillsatt en kommitté med uppgift bl.a. att utreda frågor som berör allmänna handlingars offentlighet och hemlighållande samt tjänstemännens sekretess- och tystnadsplikt samt upplysningsskyldighet. Statsrådet hade speciellt förutsatt en utredning om, huruvida man borde börja planera en totalreform av lagstiftningen rörande handlingars och ärendens offentlighet. Till kommitténs uppgifter hörde vidare att undersöka, på vilket sätt stadgandena om hemlighållande av ärenden som är under beredning eller handlingar som berör sådana ärenden borde revideras så, att principen om förvaltningens offentlighet kunde förverkligas på ett effektivare sätt. I fall kommitténs arbete skulle ha lett till något påtagligt resultat eller om man överhuvudtaget i dag hade haft möjligheter att förutse revision och modernisering av rikets lag om allmänna handlingars offentlighet hade lagutskottet gärna sett att landskapslagen i ämnet hade bringats i närmare överensstämmelse med rikslagstiftningen. Såsom förhållandena emellertid nu är, nödgas utskottet notera, att den 25 år gamla rikslagstiftningen vidlades besvärande bristfälligheter, som dock i stor utsträckning beaktats och avhjälpes i offentlighetslagskommitténs förslag. På grund härav har lagutskottet inte heller företagit några mera betydande justeringar av förslaget till landskapslag.

Enligt lagutskottets uppfattning hade dock sekretessen till förmån för enskilda personliga förhållanden i förslaget bort förstärkas t.ex. sålunda, att varje uppgift om enskild persons privata förhållanden skulle vara sekretessbelagd och få utlämnas antingen endast av vederbörande själv eller av myndighet med vederbörandes samtycke. Utskottet har funnit föga av sunt offentlighetsvärde i t.ex. utlämnande av uppgifter om enskild persons ekonomiska förhållanden.

Men, förutom annat, lagutskottets begränsade möjligheter att arbeta med direkt lagskrivning har föranlett utskottet att endast genom precisering av ordval understryka, att den enskildes privatliv icke borde i något avseende få prisges åt offentligheten.

I detta sammanhang fäster lagutskottet också uppmärksamheten vid att lagförslaget, som föreligger till behandling, har tvenne syftemål, dels den all-

männas handlingsoffentligheten som syftar till att möjliggöra demokratisk medborgarkontroll "till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning" och dels handlingars partsoffentlighet som är avsedd att trygga den enskilda medborgarens rättsskydd. Sekretessreglerna i lagen om allmänna handlingars offentlighet inskränker icke enskild parts eller sakens rätt att utfå handlingar. Enskild medborgare har själv alltid rätt att utfå eller återfå handling som berör honom själv eller hans sak.

Detaljmotivering.

1 §. Lagutskottet har icke ansett att andra "mer eller mindre informella myndighetshandlingar" än sådana, som verkligen kunde hänföras under beteckningarna betänkanden, utlåtanden, promemorior, förslag eller utkast till avgöranden skulle höra till offentlighetssektorn. Minnesanteckningar behövde enligt utskottets mening icke nödvändigtvis anses som allmänna handlingar.

I princip kommer lagen att gälla också handlingar, upprättade hos eller inkomna till landstinget och dess organ. Ett landstingsplenum är offentligt, ifall icke landstinget in casu besluter annorlunda (LO 44 §). Sammanträde med utskott åter äger rum inom stängda dörrar (AO 21 §). Egentliga protokoll föres endast inom stora utskottet. Av principen om den slutna behandlingen av ärenden inom landstingets utskott följer, att handlingar, som tillkommit inom utskott och sannolikt jämväl också utlåtanden, som sakkunniga avgivit direkt till ett utskott, kan betraktas såsom visserligen allmänna men dock ännu icke offentliga handlingar.

Landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet gäller uttryckligen även kommunala myndigheter och deras handlingar, Inom kommunalförvaltningen kan beträffande fullmäktiges sammanträden den omedelbara offentligheten förverkligas i större utsträckning än på stats- och landskapsförvaltningens område. Offentlighetslagen medför dock ej ändring i vad som gäller rörande ärendes handläggning inför lyckta dörrar i kommuns fullmäktige. Den omständigheten att ett ärende handlagts inom lyckta dörrar, får dock ej frångå kommunens medlemmars deras allmänna möjlighet till laglighetskontroll genom anförande av besvär.

3 §. Landskapsstyrelsen har föreslagit en bestämd åtgärd - registreringen av en handling - såsom avgörande kriterium på när en ingiven eller insänd handling i princip skall anses bliva offentlig. Detta stadgande, som saknar motsvarighet i riket och i Sverige har kritiserats. Utskottet har dock slutligen stannat för att det måste anses ändamålsenligt för alla

berörda parter att en bestämd åtgärd är avgörande för när en rätt och skyldighet skall inträda. Det interna handläggandet av ingivna eller insända handlingar är enligt utskottets uppfattning sådana praktiska åtgärder, varom närmare bestämmelser lämpligen kan utfärdas i annan form än genom lagstadganden.

Stadgandet i denna paragraf om tidpunkten för expeditions offentlighet gäller även korrespondens mellan olika myndigheter. Från landskapsstyrelsen utgående korrespondens t.ex. blir offentlig då den på föreskrivet sätt undertecknats. Skriftväxling däremot mellan olika tjänstemän vid och avdelningar av samma myndighet (t.ex. landskapsstyrelsen) faller ofta under stadgandet i 5 §. Också lagberedningen är ganska fast anknuten till landskapsstyrelsen. Man kan därför ifrågasätta om dess betänkanden kan anses offentliga redan i och med att de färdigställts.

Inom en kommun bör t.ex. nämnderna och kommunstyrelsen anses såsom skilda myndigheter.

4 §. Beträffande paragrafens första moment kan blott noteras att part själv alltid har rätt att utfå handlingar i egen sak.

I andra momentet har utskottet företagit en mindre justering avsedd att täcka det fall att anbud inbegärts men icke accepterats och att därför en andra anbudsomgång beslutats. Den första omgångens icke godkända anbud bör sålunda ej offentliggöras innan de nya anbuden ingått och behandlats.

5 §. Denna paragraf har varit en av de mest diskuterade inom utskottet. I riket blir förslag, utkast, betänkande och promemoria, som upprättats hos den beslutande myndigheten i och för beredning av visst ärende ej alls offentliga, ehuru beslutet i ärendet är offentligt. Såsom motiv för att icke betrakta interna förslag, utkast, promemorior o.d. såsom offentliga har framförallt åberopats, att de icke till formen och i avseende å det arbete och den eftertanke, som nedlagts på dem, uppfyller de krav som kan ställas på en offentlig handling samt att det skulle vara ägnat att försvåra myndigheternas arbete, om dessa handlingar skulle bliva offentliga. Med hänsyn till i synnerhet partsoffentligheten har emellertid också avfattningen av 5 § i rikets lag kritiserats.

Lagutskottet har övervägt de olika argumenten och stannat för en sådan kompromiss, att huvudprincipen om offentlighet för inom myndighet verkligen uppgjorda och utarbetade handlingar efter det ärendet slutbehandlats har accepterats medan däremot minnesanteckningar och andra mer eller mindre lösa

noteringar icke nödvändigtvis skulle behöva hänföras till sådana allmänna handlingar, som blir offentliga. Enligt svensk lag torde också enskilda tjänstemäns helt formfria men för tjänstens skull gjorda minnesanteckningar bli offentliga allmänna handlingar endast om de omhändertagits för förvar sedan ärendet avgjorts. I övrigt torde de betraktas som enskilda. Gränsdragningen är således formell och i viss mån beroende av vederbörande tjänstemans eget avgörande.

Handling som utifrån inkommit till myndighet i annat ärende än rättsärende berörs inte av stadgandet i denna paragraf.

Ordet "rättstvist" torde icke få tolkas så snävt att därmed skulle avses endast vid domstol anhängigt ärende utan också ärende, som förberedes för att anhängiggöras vid domstol.

6 §. Eftersom uppgift ur handling, som ännu icke är offentlig, får lämnas med vederbörande myndighets tillstånd, förutsätter sådant förfarande redan i sig självt en prövning och ett avgörande. Andra momentets sista mening har därför förefallit utskottet i viss mån överflödig, i synnerhet som uttryck såsom "särskilda skäl", "vägande skäl" och dylikt alltid tenderar att ge anledning till olika tolkningar. Om en myndighet vägrat lämna uppgift ur en viss handling, något som helt säkert hör till undantagen, måste man ändå utgå från att myndigheten haft ett "vägande skäl" för sitt ståndpunktstagande. Utskottet har därför något redigerat om denna mening och avsett att understryka att ur betänkanden, som ju för övrigt vanligen är utgivna i tryck, skall sakuppgifter i allmänhet lämnas.

I 42 § landskapslagen om landskapet Ålands centrala ämbetsverk finnes ett specialstadgande angående lämnande av uppgift ur handling, som är under utarbetande i landskapsstyrelsen. Endast landskapsstyrelsen själv kan lämna sådant tillstånd.

7 §. Det är säkert riktigt att understryka, att ärenden, som påkallar att man tar del av innehållet i offentliga handlingar, ofta är av brådskande natur. Men att i en lag intaga föreskrifter angående närmast rutiner, som skall följas då myndighet tillhandhåller offentlig handling, anser lagutskottet icke är tekniskt helt korrekt. Orden "utan dröjsmål", som inte heller återfinnes i rikets motsvarande paragraf, har därför uteslutits.

9 §. Denna paragraf behandlar i punkterna a-c) riksangelägenheter och i punkten d) speciella polisiära förteckningar och register. Punkten e) hänför sig till enskild persons privata förhållanden men endast till angelägenheter som faller inom vissa speciella sektorer. Handling, som rör enskild persons privata förhållanden men som icke hänför sig till någon av de uppräknade samhällssektorerna är icke sekretessbelagd även om det skulle vara fullt klart att handlingens tillhandahållande åt annan intresserad person skulle kunna utsätta berörda person eller hans anhöriga för lidande. Utskottet har ansett att handling överhuvudtaget som innehåller uppgifter om enskild persons privata förhållanden borde hållas hemlig om tillhandahållande kan utsätta berörda person för skada, lidande eller obehag. Detsamma borde överhuvudtaget gälla uppgifter om enskild persons privata förhållanden som ur andra allmänna handlingar eventuellt kunde inhämtas. Eftersom emellertid konsekvenserna av en så pass vittomfattande ändring noggrant borde övervägas och övertänkas har utskottet dock för denna gång nöjt sig med att endast lätt justera den föreslagna texten i 9 § 1 mom. e punkten. Ordet "obehag", som utskottet infört i texten, torde i varje fall inom ifrågavarande förvaltningsområden rätt väl skydda enskild person mot prisgivande av vederbörandes intimare angelägenheter.

I punkten f) har utskottet utbytt ordet "skada" mot ordet "men", som förutom skada även täcker riskerna för olägenhet eller förfång.

16 §. Lagutskottet har uteslutit paragrafens sista mening. Antingen skall föreskrifter utfärdas om intresserad medborgares rättigheter visavi det utgivna materialet eller också bör medborgare fritt få förfoga över uppgifterna. Att föreskriva en generell tystnadsplikt synes omotiverat. Härmed avser utskottet inte att förminska det skydd för privatlivet som offentlighetslagskommittén eftersträvat. Den som får del av känsligt material bör alltid avfordras förbindelse om hemlighållande till nödiga delar. Om straffpåföljd stadgas i 22 §.

19 §. Pragrafen har omformulerats i enlighet med den finskspråkiga originaltexten.

22 §. Om straff för den tjänsteman som olovligen lämnar uppgifter ur handlingar som ännu icke är offentliga stadgas i strafflagen (SL 40:19a). Lika så kan den tjänsteman, som icke fullgör sina skyldigheter enligt 7 § straffas för tjänstebrott. I en utredning om straffstadgandena i rikets lag om allmänna handlingars offentlighet uttalas följande tänkvärda ord: "Ifall den tjänsteman, som ombetrotts med uppdraget att tillhandahålla handling

i visst ämbetsverk, på begäran från finsk medborgares sida, vägrar utlämna viss handling, kan sökanden (enligt Handl. Offl. 8 §) därom utverka myndighetens avgörande. I ett tvivelaktigt fall är tjänstemannens ställning svår: ifall han oriktigt utlämnar handling, som bort hemlighållas, begår han tjänstefel, men om han oriktigt vägrar utlämna handling, hotas han likaså med straff för tjänstefel".

Huvudregeln är alltså att - förutom brytande av förbindelse som avses i 15 eller 16 §§ - brott mot stadgandena i lagen om allmänna handlingars offentlighet kan begås blott av tjänstemän eller av personer som fungerar under tjänstemannaansvar. Den som efter framställd begäran oriktigt erhållit del av handling, som ej hade bort utges, ~~skall~~ ej bestraffas. Ej heller den, som utan framställd begäran, på ett eller annat sätt skaffat sig tillgång till hemlig handling. Icke heller enbart en försummelse att förvara hemliga handlingar på tillbörligt sätt bör bestraffas enligt denna lag men kan möjligen strida mot givna tjänsteföreskrifter.

Lagutskottet har justerat pragrafens text att motsvara ovannämnda synpunkter.

För tjänstemans brott i tjänsten gäller ifrågavarande straffstadgande icke.

Enligt motsvarande stadgande i rikets lag skall den skyldige dömas till böter eller fängelse.

Med hänvisning till det anförda får lagutskottet vördsamt föreslå
att Landstinget måtte antaga lagförslaget
sålydande:

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 §.

(1-2 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

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 jämte till sådan myndighet hörande person som handlar under tjänstemannaansvar. Vad om myndighet stadgas gäller även offentligträttsliga sammanträden, representantskap, utskott kommittéer, kommissioner, delegationen och nämnder. (4 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

2 §.

(Som landskapsstyrelsens framställning).

3 §.

(1 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

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

4 §.

(1 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

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 utan att nya eller kompletterande anbud inbegäres.

(3 -4 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

5 §.

Inom myndighet uppgjort betänkande, utlåtande eller promemoria (utesl.) för ärendes beredning, samt förslag eller utkast till avgörande är icke offentliga förrän ärendet slutbehandlats hos myndigheten.

(2 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

6 §.

(1 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

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

Om lämnande av uppgift ur handling, som är under utarbetande i landskapsstyrelsen, stadgas i landskapslagen om landskapet Ålands centrala ämbetsverk. (25/73).

7 §.

Myndighet skall på begäran (utesl.) 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.

-9-

(2-3 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

2 kap.

Allmänna handlingar som bör hemlighållas.

8 §.

Handling skall hemlighållas såsom i denna lag stadgas, såframt (utesltn.) icke(utesltn.) annorlunda är stadgat.

9 §.

(1 mom. a-d) punkterna som i landskapsstyrelsens framställning).

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, (utesltn.) lidande eller obehag,

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

(g punkten som i landskapsstyrelsens framställning).

(2 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

10-12 §§.

(som i landskapsstyrelsens framställning).

3 kap.

Enskild persons rätt till handling.

13 §.

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

14-15 §§.

(Som i landskapsstyrelsens framställning).

4 kap.

Upphörande av handlings sekretess.

16 §.

(1 mom. som i landskapsstyrelsens framställning).

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. (Utesltn.)

-10-

17-18 §§.

(Som i landskapsstyrelsens framställning).

5 kap.

Särskilda stadganden.

19 §.

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

20 §.

(Som i landskapsstyrelsens framställning).

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 ur betänkande (uteslutn.) 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 (uteslutn.) och 12 §§ (uteslutn.) stadgas om handlingars offentlighet eller hemlighållande samt för brytande av förbindelse som avses i 15 eller 16 §, 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 i riksmyndighets förvaltningsbehörighet, beivras den såsom i rikslagstiftningen är stadgas.

Angående tryckfrihetsbrott gäller vad därom särskilt är stadgat.

23 §.

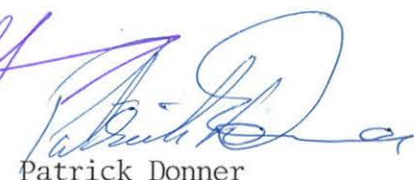
(Som i landskapsstyrelsens framställning).

Mariehamn den 3 januari 1977.

På lagutskottets vägnar:


Jan-Erik Lindfors

ordförande


Patrick Donner

sekreterare.

Närvarande i utskottet: ordföranden Lindfors, viceordföranden Andersson (delvis) samt ledamöterna Elmer Jansson (delvis), Dahlman och Berg samt ersättaren Bengtz (delvis).