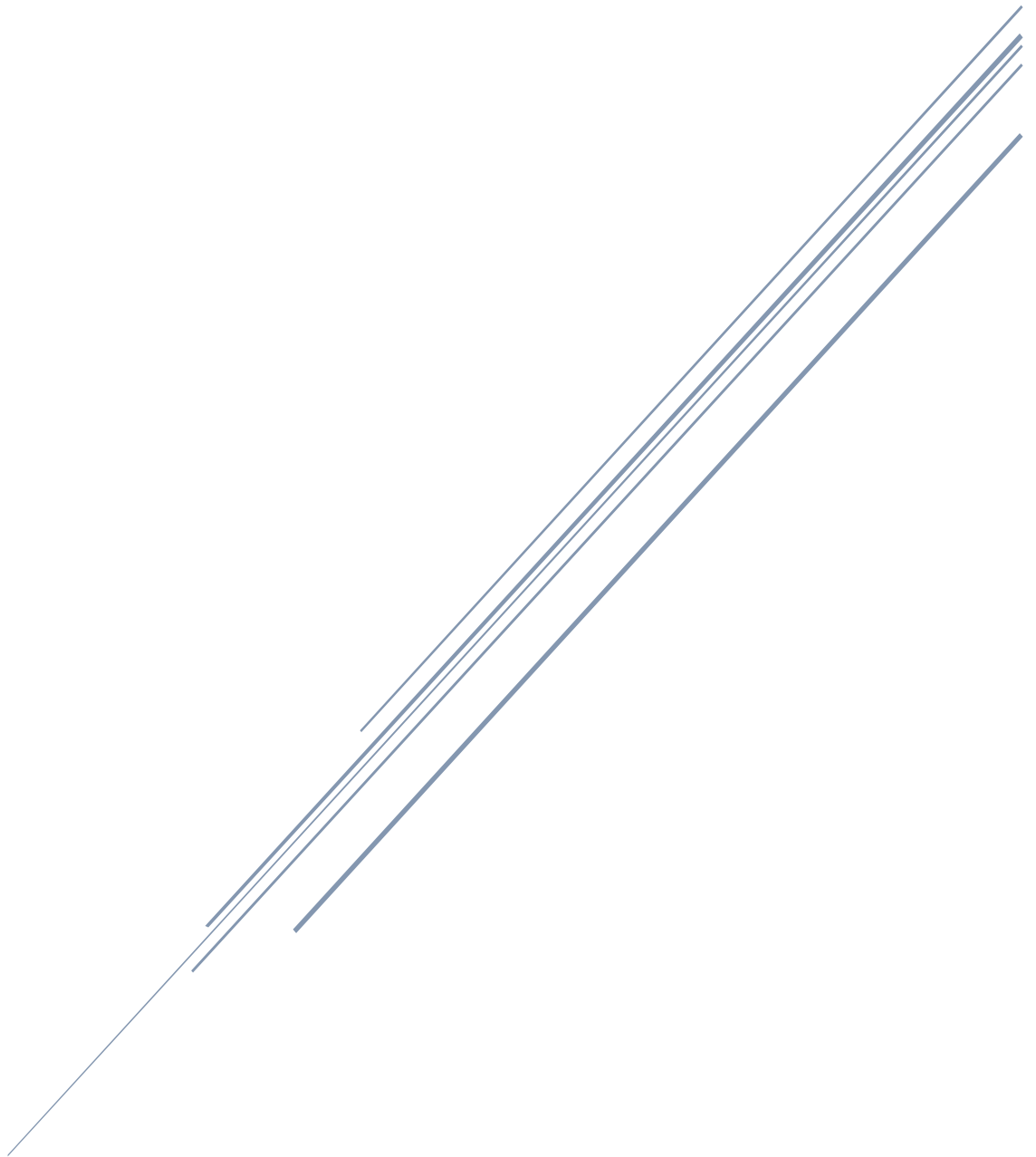


# REVIDERING AV DEN ÅLÄNDSKA OFFENTLIGHETSLAGEN

Arbetsgruppens betänkande



30 november 2018

## Till Ålands landskapsregering

Ålands landskapsregering tillsatte den 21 december 2017 en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta ett betänkande i form av en lagstiftningspromemoria med förslag till vad en ny eller reviderad offentlighetslagstiftning bör innehålla. Mandatperioden för arbetsgruppen sträckte sig initialt till den 30 september 2018, men förlängdes till den 1 december 2018. Arbetsgruppen bestod av följande tjänstemän: Michaela Slotte (ordförande, regeringskansliet), Pamela Baarman (regeringskansliet), Helena Blomqvist (social- och miljöavdelningen), Ida Hellgren (fr.o.m. 8.1.2018, finansavdelningen), Vincent Palmqvist (8.1.2018-31.10.2018, utbildnings- och kulturavdelningen), Sören Silverström (lagberedningen), Roy Sjöblom (t.o.m. 3.8.2018, infrastrukturavdelningen), Susanne Strand (näringsavdelningen) och Jan Tuominen (regeringskansliet).

Ett projektdirektiv för revideringsarbetet antogs samtidigt som arbetsgruppen tillsattes den 21 december 2017. Enligt direktivet är projektets effektmål att föreslå en modernisering av offentlighetslagstiftningen så att lagstiftningen blir väl anpassad till dagens förhållanden samt klar och tydlig så att både enskilda och anställda inom förvaltningen har goda förutsättningar att tillämpa lagstiftningen. Avsikten har varit att avgränsa projektet till att föreslå vilka ändringar som behövs i form av en lagstiftningspromemoria, medan själva lagberedningsarbetet ska vidta efter att arbetsgruppen avslutat sitt arbete.

Arbetsgruppen överlämnar nu sitt betänkande.

Mariehamn den 30 november 2018

Michaela Slotte

Pamela Baarman

Helena Blomqvist

Ida Hellgren

Sören Silverström

Susanne Strand

Jan Tuominen

## Innehållsförteckning

Sammanfattning över arbetsgruppens förslag.....	3
1 Arbetsgruppen för beredande av en revision av offentlighetslagstiftningen.....	4
1.1 Arbetsgruppens tillsättande.....	4
1.2 Arbetsgruppens uppdrag.....	4
1.3 Arbetsgruppens arbete.....	4
2 Allmän bakgrund.....	6
2.1 Lagstiftningsbehörighetens omfattning.....	6
2.2 Nuvarande lagstiftning.....	7
2.3 Finlands grundlag.....	8
2.3.1 Grundlagsutskottets praxis gällande 12 § 2 mom. grundlagen.....	9
2.3.2 Förhållandet mellan offentlighetsprincipen och andra grundrättigheter.....	11
3 Centrala frågeställningar i en ny offentlighetslag.....	11
3.1 Ålands polismyndighet.....	11
3.2 Anonymitetsgrunder i lag.....	12
3.3 Handläggningstid för utlämnande av offentlig handling.....	12
3.4 Sammanställning av uppgifter ur befintliga handlingar.....	13
3.5 Tillämplig offentlighetslag vid blankettlagstiftning.....	14
3.6 Val av terminologi.....	14
3.6.1 Definition av begreppet myndighet.....	15
3.6.2 Definition av begreppet myndighetshandling.....	15
3.6.2.1. Handlingar som utgör myndighetshandlingar.....	15
3.6.2.2 Handlingar som inte utgör myndighetshandlingar.....	17
3.6.2.2.1 Handlingar som sänts med anledning av annat uppdrag.....	17
3.6.2.2.2 Minnesanteckningar.....	17
3.6.2.2.3 Handlingar för internt arbete.....	17
3.6.2.2.4 Uppdrag som utförs för enskildas räkning.....	18
3.6.2.2.5 Hittegods.....	18
3.6.2.2.6 Interna myndighetshandlingar.....	18
3.6.2.2.7 Utkast mellan myndigheter.....	18
3.6.2.2.8 Elektroniska loggar, exempelvis e-postloggar.....	18
3.6.3 Tidpunkten när en myndighetshandling blir offentlig.....	20
3.6.3.1 Handlingar som inkommit till myndigheten.....	20
3.6.3.2 Handlingar som upprättats vid myndigheten.....	20
3.7 Sekretessbelagda myndighetshandlingar.....	20
3.7.1 Allmänt om sekretess.....	20
3.7.2 Tystnadsplikt.....	21
3.7.3 Tillämpning av landskapets och rikets sekretessgrunder.....	22
3.7.4 Särskilda fall då sekretess hör till rikets behörighet.....	23
3.7.5 Lämnande av uppgifter mellan myndigheter.....	23
3.7.6 Förslag till nya sekretessgrunder.....	24
3.8 Partsinsyn.....	30
3.9 Offentlig upphandling.....	31
Bilaga, offentlighetslagstiftning i riket och i Sverige.....	32
Lagstiftning i riket.....	32
Lagstiftning i Sverige.....	35

## Sammanfattning över arbetsgruppens förslag

Nedan listas arbetsgruppens huvudsakliga förslag i den ordning de tas upp i betänkandet. Inom parentes framgår kapitlet i vilket närmare detaljer om förslaget i fråga står att läsa.

1. Det ska framgå ur offentlighetslagen att den som begär en handling inte behöver uppge sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om personen som begär ut en handling har rätt att ta del av handlingens innehåll (kap 3.2)
2. Tidpunkten för hur snabbt en handling ska lämnas ut ska framgå av offentlighetslagen (kap 3.3)
3. Enligt nuvarande beslut om avgifter för prestationer vid allmänna förvaltningen ska en avgift tas ut per sida om offentlig handling lämnas ut i papperskopior. Arbetsgruppen anser inte att det finns någon grund för att avgiftsbelägga nedlagd tid för sedvanliga förfrågningar om offentliga handlingar. Däremot bör en avgift per arbetstimme tas ut i de fall då det krävs specialåtgärder och arbetsmängden är mer betydande (kap 3.3)
4. Bestämmelser intas om att en sammanställning av en ny handling på grundval av uppgifter som kan inhämtas ur befintliga handlingar ska falla utanför offentlighetsprincipens ramar, förutom om det är fråga om en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, exempelvis genom att ta ut rapporter ur ett ekonomisystem (kap 3.4)
5. Då man lagstiftar genom blankettlagstiftning ska det alltid säkerställas, och vid behov specificeras, att landskapets offentlighetslagstiftning ska tillämpas, om inte särskilda skäl talar för en annan lösning (kap 3.5)
6. Begreppet allmän handling föreslås ersättas med myndighetshandling och begreppet hemlig handling föreslås ersättas med sekretessbelagd handling (kap 3.6)
7. Elektroniska loggar, exempelvis e-postloggar, är inte offentliga (kap 3.6.2.2.8)
8. Handlingar blir liksom i dag offentliga då de registrerats (kap 3.6.3)
9. Sekretessgrunderna förtydligas och nya sekretessgrunder föreslås. En heltäckande lista över sekretessgrunder ska finnas i den åländska offentlighetslagen (kap 3.7.6)
10. En tydligare bestämmelse om tystnadsplikt införs så att det tydligt framgår att sekretessen även gäller muntlig information (kap 3.7.2)
11. För tydlighetens skull bör det införas en hänvisning till 60 a § självstyrelselagen i offentlighetslagen. Enligt 60 a § självstyrelselagen ska myndigheterna när de sköter EU-ärenden och internationella ärenden tillämpa rikets offentlighetslagstiftning (kap 3.7.3)
12. Åländska myndigheter ska inte tillämpa rikslagstiftningen om offentlighet annat än i två undantagsfall, nämligen i fråga om EU-ärenden och internationella avtal samt vid skötseln av förvaltningsuppgifter i ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet (kap 3.7.3)
13. I landskapets offentlighetslag införs en tydliggörande bestämmelse gällande på vilket sätt åländska myndigheter kan lämna sekretessbelagda handlingar sinsemellan (kap 3.7.5)
14. Det behöver även införas en bestämmelse som möjliggör för åländska myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till myndigheter i riket (kap 3.7.5)
15. Reglering av hur det ska förfaras när en åländsk myndighet lämnar ett yttrande i ett ärende till en riksmyndighet och ärendet fortfarande är under beredning i riket och ännu inte offentlig enligt rikets offentlighetslag (kap 3.7.5)
16. Parts rätt att ta del av uppgifter begränsas i landskapslagstiftningen på samma sätt som i rikets offentlighetslag (kap 3.8)
17. Blankettlag stiftas för Ålands polismyndighet (kap 3.1)

# 1 Arbetsgruppen för beredande av en revision av offentlighetslagstiftningen

## 1.1 Arbetsgruppens tillsättande

En arbetsgrupp för att utarbeta en lagstiftningspromemoria med förslag till vad en ny eller reviderad offentlighetslagstiftning bör innehålla tillsattes den 21 december 2017. Mandatperioden för arbetsgruppen sträckte sig initialt till den 30 september 2018, men förlängdes till den 1 december 2018. Arbetsgruppen bestod av följande tjänstemän: Michaela Slotte (ordförande, regeringskansliet), Pamela Baarman (regeringskansliet), Helena Blomqvist (social- och miljöavdelningen), Ida Hellgren (fr.o.m. 8.1.2018, finansavdelningen), Vincent Palmqvist (8.1.2018-31.10.2018, utbildnings- och kulturavdelningen), Sören Silverström (lagberedningen), Roy Sjöblom (t.o.m. 3.8.2018, infrastrukturavdelningen), Susanne Strand (näringsavdelningen) och Jan Tuominen (regeringskansliet).

Medlemmarna i arbetsgruppen har bedrivit arbetet parallellt med sina övriga arbetsuppgifter.

## 1.2 Arbetsgruppens uppdrag

I regeringsprogrammet från november 2015 omnämns en revidering av offentlighetslagstiftningen som en av de saker den nuvarande regeringen avser åstadkomma under sin mandatperiod. Förutom att en revidering av offentlighetslagstiftningen omnämns i regeringsprogrammet så framför även tjänstemän inom den allmänna förvaltningen återkommande synpunkter på att det föreligger ett behov av att revidera offentlighetslagstiftningen. Den nuvarande offentlighetslagen är från år 1977 och har enbart delvis reviderats sedan dess. Det föreligger således ett behov av att modernisera lagstiftningen och anpassa den till dagens samhälle, inte minst med tanke på den digitalisering som skett sedan lagen tillkom. Grunden för ett rättssamhälle är väl fungerande lagar, och offentlighetsprincipen är central i landskapets rättsordning. Av dessa orsaker är en modern och väl fungerande offentlighetslagstiftning en prioriterad fråga.

Ett projektdirektiv för revideringsarbetet antogs samtidigt som arbetsgruppen tillsattes den 21 december 2017. Enligt direktivet är projektets effektmål att föreslå en modernisering av offentlighetslagstiftningen så att lagstiftningen blir väl anpassad till dagens förhållanden samt klar och tydlig så att både enskilda och anställda inom förvaltningen har goda förutsättningar att tillämpa lagstiftningen. Avsikten har varit att avgränsa projektet till att föreslå vilka ändringar som behövs i form av en lagstiftningspromemoria, medan själva lagberedningsarbetet ska vidta efter att arbetsgruppen avslutat sitt arbete.

## 1.3 Arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen inledde sitt arbete med att utföra en kartläggning inom förvaltningen över vilka brister som upplevs i den nuvarande offentlighetslagstiftningen. Frågorna som ställdes i en elektronisk enkät var följande:

- Upplever ni att det finns behov av att revidera nuvarande offentlighetslag?
- Finns det behov av att införa nya sekretessregler eller specificera sekretessgrunder?
- Hur lång tid brukar det ta för att kunna bedöma om en handling kan lämnas ut eller inte?
- Finns det behov av att samordna definitionerna i offentlighetslagen, arkivlagen (ÅFS 2004:13), förvaltningslagen (ÅFS 2008:9) och personuppgiftslagen (ÅFS 2007:88)?
- Finns det behov av bestämmelser om utgivande av handlingar myndigheter emellan?
- Övriga synpunkter?

Av de 17 svar som inkom förespråkade en tydlig majoritet dels att offentlighetslagstiftningen behöver revideras samt dels behovet av tydligare sekretessregler. Även tydligare föreskrifter och anvisningar för lagstiftningens tillämpning efterlystes. Ett klargörande av offentlighetsprincipens förhållande till bestämmelserna om personuppgiftsskydd i EU:s nya dataskyddsförordning efterlystes även ett flertal gånger.

Enkäten tillställdes därefter även samtliga landskapsregeringen underställda myndigheter, samt Mariehamns stad och Ålands kommunförbund. Svar inkom från Datainspektionen, Lotteriinspektionen, Motorfordonsbyrån, Ombudsmannamyndigheten, Ålands gymnasium, Ålands hälso- och sjukvård, Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet samt Ålands polismyndighet. Svar inkom även från Mariehamns stad.

Datainspektionen (DI) ansåg bland annat att en revidering av bestämmelserna om vid vilken tidpunkt en allmän handling blir offentlig/betraktad som inkommen kunde övervägas efter en noggrann konsekvensanalys. DI ställde sig frågan om det skulle vara tillräckligt att handlingen inlämnats till myndigheten eller blivit registrerad i myndighetens e-postsystem för att bli offentlig.

Ombudsmannamyndigheten efterlyste bl.a. tydligare regler kring utlämnande av handlingar mellan olika myndigheter samt olika myndigheters rätt till sekretessbelagda uppgifter.

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) framförde bland annat att sekretessgrunderna i 9 § offentlighetslagen behöver specificeras så att tolkningsutrymmet av när en handling omfattas av sekretess minimeras, särskilt e- och f-punkterna. Vad f-punkten beträffar ansåg myndigheten att det kan vara särskilt svårt att avgöra när en sådan handling som avses i nämnda punkt kan lända berörda företag eller person till men. ÅMHM påpekade även att enligt 4 § 3 mom. offentlighetslagen är handling som upprättats för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller annan personundersökning under myndighetens inseende, icke offentlig förrän granskningen, inspektionen, prövningen eller undersökningen slutförts. ÅMHM upplever att framförallt innebörden av handling som upprättats för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet ger stort tolkningsutrymme och att man inom landskapsförvaltningen på ett varierande sätt hänvisar till denna bestämmelse med syfte att inte lämna ut handlingen. Det är därför viktigt att man i den nya offentlighetslagen inför tydliga bestämmelser som reglerar hemlighållande av handlingar som på olika sätt utgör delar i ett förvaltningsförfarande.

ÅMHM konstaterade även att myndigheten hanterar en stor mängd klagomålsärenden, och att det i praktiken är svårt med dagens offentlighetslag att hemlighålla ett namn på en anmälare då anmälares namn blir känt för myndigheten. Frågan om anonymiteten i klagomålsärenden kunde lösas med att myndigheten genom offentlighetslagen tillåts hemlighålla uppgifter om anmälare, åtminstone i sådana ärenden där anmälaren inte kan ansas ha en partsställning, t.ex. i djurskyddsärenden.

En begäran om synpunkter på den nuvarande offentlighetslagstiftningen skickades även till chefredaktörerna för tidningarna Nya Åland och Ålandstidningen, samt till chefredaktören för Ålands radio och tv. Svar inkom från tidningen Nya Åland, som bland annat framhöll att lagstiftningen bör innehålla uttryckliga bestämmelser t.ex. om att man kan få ut handlingar utan att uppge vem man är eller varför handlingen begärs ut, samt att det även bör finnas en uttrycklig bestämmelse om hur snabbt en handling ska lämnas ut. Även behovet av tydligare sekretessgrunder uppmärksammades. Därtill har arbetsgruppen hört representanter för Ålands landskapsarkiv och Ålands polismyndighet i syfte att kartlägga arkivets och polisens syn på tillämpningen av landskapets och rikets offentlighetslagstiftning för respektive verksamhetsområde.

Efter kartläggningen kunde arbetsgruppen konstatera att det föreligger ett tydligt behov av en revidering av offentlighetslagstiftningen, inte minst med avseende på ett förtydligande dels av vissa centrala grundläggande begrepp, dels av sekretessgrunder.

Arbetsgruppen har genomgående under arbetets gång jämfört bestämmelserna om offentlighet och sekretess i rikets och i Sveriges lagstiftning, i syfte att utgående från jämförelsen finna den optimala modellen för Ålands del. En kort sammanfattande genomgång av lagstiftningen i riket och i Sverige finns som bilaga till detta betänkande.

## 2 Allmän bakgrund

### 2.1 Lagstiftningsbehörighetens omfattning

Regleringen av handlingars offentlighet berör ett rättsområde som inte särskilt omnämns i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. År 1973 kom högsta förvaltningsdomstolen till slutsatsen att rikets offentlighetslagstiftning inte kunde tillämpas på landskapsstyrelsens handlingar (beslut 8.11.1973 liggare 4478). Därefter påbörjades beredningen av en åländsk offentlighetslag. Inte heller inför antagandet av den åländska offentlighetslagen år 1977 fanns handlingars offentlighet angivet som ett särskilt lagstiftningsområde i den då gällande självstyrelselagen. I högsta domstolens utlåtande över landstingsbeslutet gällande landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet kommer domstolen till slutsatsen att landstinget äger lagstiftningsbehörighet på det område som regleras genom landstingsbeslutet (beslut 21.6.1973, 1749). Till stöd för den här slutsatsen hänvisar domstolen till 10 och 18 §§, 13 § 1 mom. 3 punkten, 11 § 2 mom. 20 punkten samt 13 § 1 mom. 21 punkten i den förra självstyrelselagen. I utlåtandet konstaterar domstolen att ett antal bestämmelser som är av riks natur har kunnat tas med i landstingsbeslutet antingen för vinnande av enhetlighet och överskådlighet eller såsom hänvisningsstadganden. Till exempel 9 § 1 mom. a, b och c punkterna i landskapslagen anses utgöra hänvisningsstadganden.

Bestämmelserna i den förra självstyrelselagen som HD hänvisade till 1977 motsvaras till största delen av följande bestämmelser i den gällande självstyrelselagen (gällande självstyrelselag inom parentes): 10 § om landstingets organisation (18 § 1 punkten), 18 § om landskapsstyrelsens åligganden (18 § 1 punkten), 13 § 1 mom. 3 punkten om kommunalförvaltningen (18 § 4 punkten), 11 § 2 mom. 20 punkten om rikets "restkompetens" (27 § 42 punkten) och 13 § 1 mom. 21 punkten om landskapets "restkompetens" (18 § 27 punkten).

I samband med EU-medlemskapet fördes det in en särskild bestämmelse om sekretess i självstyrelselagen. Enligt 60a § i självstyrelselagen gäller rikslagstiftningen för sekretess och handlingars offentlighet i frågor som avses i 9 och 9a kap. i självstyrelselagen. Detta hänvisar till självstyrelselagens kapitel om internationella förpliktelser och ärenden som gäller Europeiska unionen. Bestämmelsen om sekretess ska ses mot bakgrunden av att landskapsregeringen och dess förvaltning, i de angelägenheter som regleras i 9 och 9a kap., tar del i den nationella beredningen och i det nationella beslutsfattandet. Ur detaljmotiveringen till bestämmelsen om sekretess framgår att högsta förvaltningsdomstolen hade kort före 1994 avgjort ett mål där det bekräftades att rikslagstiftningen ska tillämpas också i landskapet Åland när det är fråga om internationella fördrag (RP 307/1994 rd, s. 11). Genom 60a § utvidgades rikslagstiftningen om sekretess och handlingars offentlighet också till ärenden som behandlas inom Europeiska unionen i den mån saken inte regleras direkt av gemenskapslagstiftningen. I praktiken gäller paragrafen framförallt beredningen av nya rättsakter inom Europeiska unionen samt överträdelseärenden i förhållande till unionsrätten. Då det gäller verkställigheten av unionens politik på Åland, t.ex. notifieringar av statligt stöd, beslut om stöd

till enskilda inom ramarna för ERUF- och ESF-programmen och liknande verkställighetsärenden ska däremot enligt huvudregeln den åländska offentlighetslagstiftningen följas.

Landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet har varit föremål för ett antal senare ändringar. Till exempel i samband med lagstiftningskontrollen gällande den åländska polislagstiftningen uttalade sig högsta domstolen om en ändring genom vilken till lagens 9 § 1 mom. fogades nya h och i punkter (se ÅFS 92/2013). Domstolen konstaterade att bestämmelserna hör till rikets lagstiftningsbehörighet och att de berör handlingsoffentligheten, som är skyddad genom grundlag. Eftersom de antagna bestämmelserna har sin motsvarighet i rikets lagstiftning, nämligen 24 § 1 mom. 5 och 7 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999), kan bestämmelserna med stöd av 19 § 3 mom. självstyrelselagen ha upptagits i landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet (beslut 28.6.2013, OH2013/125).

Även vissa andra uttalanden inom ramen för lagstiftningskontrollen är av intresse vid bedömningen av landskapets behörighet inför beredningen av en ny åländsk offentlighetslag. Enligt högsta domstolen följer det av landskapets autonoma ställning att rikets allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser kan tillämpas på verksamhet hos landskapets myndigheter endast när de sköter förvaltningsuppgifter som hör till rikets behörighet (31.1.2003, OH 2002/107). Om detta uttalande ges en mera allmän innebörd kan hänvisningen till de allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelserna också anses inkludera riksbestämmelserna om handlingars offentlighet och behandlingen av personuppgifter. I praktiken innebär detta att de åländska myndigheterna ska tillämpa rikets allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser då de sköter ärenden som tillhör riksmyndighet med stöd av överenskommelseförordning eller 30 § i självstyrelselagen. Lagutskottet påpekade i samband med antagandet av den åländska förvaltningslagen att det omvända i så fall också ska gälla, dvs. riksmyndigheterna ska följa landskapets allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser då de genom en överenskommelseförordning har påförts skötseln av uppgifter som hör till landskapets behörighetsområde (lagutskottets betänkande nr 13/2006–2007).

## 2.2 Nuvarande lagstiftning

Nuvarande offentlighetslag trädde i kraft den 1 september 1977. Då lagen tillkom var den ett mellanting mellan rikets offentlighetslag och Sveriges offentlighetslag då det gällde omfattningen av offentlighetsprincipen. Lagstiftningen är ganska kortfattad, i synnerhet beträffande sekretessgrunderna som inte är speciellt detaljerade. I första kapitlet definieras offentliga handlingar som handlingar som utfärdats eller upprättats av myndighet eller som insänts till myndighet. Med myndigheter avses i lagen landskapets myndigheter, landskapets affärsverk samt kommunala och andra myndigheter till den del de handhar uppgifter inom landskapsförvaltningen och den kommunala självstyrelseförvaltningen. Den tidpunkt vid vilken en handling blir offentlig definieras utgående från vilken typ av handling det rör sig om. 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 myndigheten tillkommen handling då den färdigställts samt till myndighet ingiven eller insänd handling så snart den registrerats som mottagen. Särskilda bestämmelser finns om tidpunkten för offentlighet för inkomna handlingar rörande brott och brottsutredningar. Inom en myndighet uppgjort betänkande, utlåtande eller promemoria för ärendes beredning samt förslag eller utkast till avgörande blir offentliga då ärendet slutbehandlats hos myndigheten. Myndigheter är enligt den åländska offentlighetslagen skyldiga att på begäran lämna ut offentliga handlingar.

Det finns 9 sekretessgrunder, vilka är generellt formulerade. Enligt sekretessgrunderna ska handlingar sekretessbeläggas om



- a) det är påkallat av statens säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, försvarets intresse eller förekommande eller beivrande av brott,
- b) handlingen är avsedd att nyttjas av fångvårdsmyndigheterna och innehåller uppgifter om fånge,
- c) handlingen rör ärende som hör till riksmyndighets förvaltningsbehörighet och den enligt i riket gällande bestämmelser bör hemlighållas,
- d) då handlingen utgör förteckning, register eller utredning som uppgjorts av eller anskaffats av polismyndigheten vid vård-, undersöknings- eller övervakningsuppgifter,
- e) 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, lidande eller obehag,
- f) handlingen innehåller uppgifter om affärshemligheter eller uppgifter om enskilds ekonomiska ställning, om utlämnande av uppgifterna kan orsaka berörda företag eller person men,
- g) handlingen gäller affärs- eller industrirörelse som drivs av landskapet, kommun eller annat offentligt samfund, om handlingens tillhandahållande kan på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse,
- h) handlingen innehåller uppgifter om polisens taktiska och tekniska metoder och planer, om utlämnandet skulle äventyra förebyggande och utredning av brott eller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet,
- i) handlingen 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 syftet med skyddsarrangemangen.

Lagen innehåller även bestämmelser om förfarandet då en handling hemligstämplas och bestämmelser om att enskild har rätt att återfå handlingar som han insänt till myndigheten även om de är hemligstämplade. Personuppgifter som ingår i personregister får lämnas ut enbart till mottagare som har rätt att behandla uppgifterna. Lagen innehåller också bestämmelser om tidpunkten för när handlingssekretessen upphör att gälla. Huvudregeln är att sekretessen upphör att gälla 20 år från den dag handlingen är daterad eller 20 år efter den persons död som handlingen rör.

### 2.3 Finlands grundlag

Enligt grundlagens 12 § 2 mom. 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.* Bestämmelsen infördes redan i regeringsformen i samband med grundrättighetsreformen i medlet av 1990-talet. Detaljmotiveringen till bestämmelsen lyder i sin helhet:

”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. Av offentlighetens olika delfrågor finns det för närvarande stadganden i grundlagen endast om riksdagens verksamhets offentlighet (56 §, 91 § och 52 § 4 mom. riksdagsordningen). Enligt förslaget förstärks offentlighetsprincipen i Finlands statsförfattning genom att man till regeringsformen fogar ett stadgande om rätten att ta del av handlingar och upptagningar som

innehas av en myndighet. Förslaget avser att öka offentlighetsprincipens betydelse för myndigheternas verksamhet.

I förvaltningen förverkligas offentligheten i praktiken som envars rätt att ta del av allmänna handlingar och andra dokumenterade uppgifter som innehas av en myndighet. Handlingars offentlighet utsträcker sig inte enbart till sakägarna utan till hela allmänheten. Stadgandet innehåller huvudprincipen för handlingars offentlighet, som preciseras i lag. Stadgandet förutsätter att man genom lag uttryckligen för allmänheten tryggar offentligheten av handlingar som innehas av myndigheterna. Handlingars offentlighet är huvudregeln i förslaget. Å andra sidan är det uppenbart att man ibland måste avvika från den på grund av olika viktiga intressen. Exempel på dylika kan vara skydd för privatlivet, affärshemligheter, intressen som hänför sig till nationens säkerhet, bevarandet av relationerna till en annan stat eller finans-, penning- och valutapolitiken. Det kan vara motiverat att begränsa offentligheten också tidsmässigt, t.ex. under beredningen av ett ärende. Därför finns det i förslaget ett lagförbehåll, enligt vilket ärendet noggrannare regleras i lag. Stadgandet innebär att sekretessbestämmelser om handlingar och andra dokumenterade uppgifter som innehas av en myndighet uttryckligen ska ingå i en lag, inte i en förordning. Å andra sidan innebär handlingsoffentlighetens ställning som en grundläggande fri- och rättighet att också begränsningarna i lag ska vara så små som möjligt.

I Finland regleras handlingars offentlighet för närvarande genom lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51), som för tillfället revideras (kommitté-betänkande 1992:9). Allmänna handlingar är enligt den ifrågavarande lagen handlingar som är upprättade och utfärdade av samt insända eller ingivna till en myndighet och som innehas av ifrågavarande myndighet (2 §). Tekniska upptagningar som innehas av en myndighet jämföras i lagen med allmänna handlingar (2 § 2 mom.). Enligt lagen har var och en rätt att få del av en allmän handling som är offentlig (6 § 1 mom.). Ur handlingar som ännu inte är offentliga får uppgifter däremot inte lämnas utan myndigheternas tillstånd (6 § 2 mom.). En part har större rätt att få en uppgift ur en handling som innehas av en myndighet. En parts rätt att få uppgift ur en handling utsträcker sig i regel också till en icke-offentlig handling, om handlingen kan eller har kunnat inverka på handläggningen av ärendet (19 §).

Förslaget avser handlingar som innehas av en myndighet och som är upprättade och utfärdade av en myndighet samt handlingar som har sänts eller getts till en myndighet. Begreppet motsvarar således begreppet allmän handling i den nuvarande offentlighetslagstiftningen. Upptagningar är ett allmänt begrepp som omfattar såväl traditionella handlingar som tekniska upptagningar. Till stadgandet hör sålunda också sådana dokumenterade uppgifter som kan läsas, åhöras eller annars förstås enbart med tekniska hjälpmedel (mikrofilm, adb-material). Tillsammans med 16 a § 1 mom. stöder det föreslagna stadgandet i statsförfattningen också myndigheternas förpliktelse att på eget initiativ informera om sådana ärenden som de behandlar och som har en vittsyftande inverkan eller annars är betydande.”

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget stramade grundlagsutskottet till bestämmelsen så att den principiella offentligheten bara ska kunna begränsas genom lag och bara av nödvändiga skäl.

### 2.3.1 Grundlagsutskottets praxis gällande 12 § 2 mom. grundlagen

I samband med behandlingen av förslaget till rikets offentlighetslag drog utskottet följande allmänna slutsatser: ”Om nödvändiga skäl talar för det kan offentligheten begränsas genom lag. I synnerhet sekretesskyldigheten bör följaktligen uppfylla tre kriterier: 1) sekretessen grundar sig på tvingande skäl och 2) sekretessgrunderna fastställs genom en bestämmelse på lagnivå, genom vilken 3) offentligheten begränsas särskilt. [...] Handlingars offentlighet kan enligt grundlagen begränsas endast genom lag och bara av tvingande orsaker. Det handlar 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.”

Grundlagsutskottet har utvecklat en tämligen omfattande tolkningspraxis på området. I GrUU 43/1998 tog utskottet ställning till föreslagna bestämmelser som medgav att myndigheten har rätt att pröva om uppgifter ska lämnas ut ur en handling som inte ännu är offentlig. I paragraferna var tidpunkten för när en handling blir offentlig exakt angiven, men lagen gav inga detaljer om myndighetens prövningsrätt i dessa frågor. Utskottet ansåg att begränsningar i myndighetens prövningsrätt bör nödvändigtvis anges i själva lagtexten. När begränsningarna är exakta och noga avgränsade borgar de för en öppen myndighetsverksamhet och medger en offentlig debatt under den förberedande behandlingsfasen.

I samma utlåtande bedömde utskottet grundlagsenligheten för bestämmelser som utgick från att myndigheterna i varje enskilt fall gör en bedömning av vilka negativa effekter det får för det skyddade intresset om handlingen lämnas ut. I sådana fall innehåller bestämmelserna ett så kallat skaderekvisit, som kräver tolkning i varje enskilt fall. Utskottet påpekade att bestämmelser som bygger på skaderekvisitet måste exakt ange i vilken omfattning skaderekvisitet tillämpas. Utskottet godtog lösningar som byggde på att sekretessbestämmelserna antingen formuleras som ovillkorliga regler eller som regler byggande på offentlighets- eller sekretesspresumtionen. Utskottet ansåg att det bör framgå tydligt vilken typ av grundlösning som varje enskild bestämmelse bygger på.

Utskottet ansåg inte att det fanns tvingande skäl, åtminstone inte i den omfattning som föreslagits, att sekretessbelägga vissa typer av handlingar. Enligt ett förslag skulle uppgifter om den del av offentligt anställdas lön som bestäms på grundval av individuella arbetsinsatser eller annars bestäms personligt samt om lörens totalbelopp vara sekretessbelagda. Utskottet ansåg att löneuppgifterna inte är så starkt förankrade i intresset att skydda den personliga integriteten att detta skulle berättiga till en så här omfattande sekretess. Förslaget omformulerades så att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I GrUU 13/2000 tog utskottet ställning till ett förslag om att uppgifter i journalhandlingar är sekretessbelagda. Utskottet uppmärksammade den föreslagna sekretesspliktens omfattning. Enligt förslaget skulle alla uppgifter i journalhandlingar vara sekretessbelagda oberoende av om det är nödvändigt för att skydda privatlivet eller inte. Det skulle inte ha varit möjligt att lämna ut uppgifter till exempel för vetenskaplig forskning, även om det sker på ett sätt som tryggar skyddet för privatlivet. Utskottet ansåg att lagen skulle kompletteras med en bestämmelse som medger att uppgifter lämnas ut för sådana ändamål.

I GrUU 2/2008 konstaterade utskottet att de uppgifter som föreslogs vara sekretessbelagda föreföll, direkt eller indirekt, ge en bild av personens ekonomi. Syftet med den föreslagna sekretessbestämmelsen var att begränsa offentligheten för dessa uppgifter för att i slutändan skydda det privatliv som tryggas i grundlagens 10 § 1 mom. Främjande av en annan grundläggande rättighet är ett tvingande skäl som ger möjlighet att separat i lag begränsa handlingars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 40/2005 rd, s. 2/II). Utskottet observerade dock att riksdagen i samband med totalöversynen av offentlighetslagstiftningen påpekade att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (RSv 303/1998 rd, se även FvUB 31/1998 rd, s. 7/I).

I GrUU 3/2009 behandlade utskottet ett förslag till lagstiftning som innebar att de uppgifter som lämnas ut ur befolkningsdatasystemet ska vara nödvändiga för det ändamål för vilket de lämnas ut. Utskottet konstaterade att man samtidigt begränsar offentlighetsprincipen om man i stor utsträckning går in för att uppgifter får lämnas beroende på användningsändamål. Syftet med att knyta utlämnandet till användningsändamål var ändå i detta fall att skydda privatlivet enligt 10 § 1

mom. i grundlagen. De aspekter som gällde skydd av privatlivet och personuppgifter vägde så pass tungt i samband med reglering av det centraliserade och till informationsinnehållet omfattande befolkningsdatasystemet att det inte utgjorde något problem med avseende på grundlagens 12 § 2 mom. att utlämning av andra uppgifter än sedvanliga namn- och adressuppgifter och andra kontaktuppgifter knyts till ett visst användningsändamål.

I GrUU 50/2010 anmärkte utskottet på ett förslag som kunde tolkas så att sekretessen för en patentansökan kunde fortsätta på begäran av sökanden efter att ansökan har blivit offentlig. Utskottet konstaterade att om sekretessen på detta sätt enbart bygger på en begäran från den berörda, uppfylls inte kraven i 12 § 2 mom. i grundlagen.

### 2.3.2 Förhållandet mellan offentlighetsprincipen och andra grundrättigheter

Handlingar och information är också föremål för andra grundrättigheter än 12 § 2 mom. i grundlagen och offentlighetslagstiftningen. Detta kan behöva beaktas vid utformandet av den åländska offentlighetslagstiftningen. Vissa grundrättigheter kan främja offentlighetsprincipen medan skyddet av andra grundrättigheter kan vara en orsak att begränsa tillgången till handlingar eller information enligt offentlighetslagstiftningen. Grundlagsutskottet har konstaterat att främjandet av en annan grundläggande fri- eller rättighet kan vara ett tvingande skäl som ger möjlighet att särskilt genom lag begränsa handlingars och upptagningars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 2/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 40/2005 rd, s. 2/II).

Ett konkret exempel på detta är offentlighetsprincipens förhållande till skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen i samband med grunder för en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan enligt utskottet gälla *behövliga uppgifter* för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att *informationen är nödvändig* för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen.

## 3 Centrala frågeställningar i en ny offentlighetslag

I detta kapitel redogörs för de bestämmelser i den åländska offentlighetslagen som arbetsgruppen på basis av sina utredningar och efter att ha hört berörda parter anser behöver ändras vid den kommande revideringen. Beträffande de bestämmelser i offentlighetslagen som inte omnämns i detta kapitel har arbetsgruppen ansett att det inte föreligger något behov av betydande ändringar. Dock är det möjligt att det under det fortsatta lagberedningsarbetet framkommer ytterligare behov av ändringar än de som arbetsgruppen tar ställning till nedan.

### 3.1 Ålands polismyndighet

Då behörigheten rörande polisverksamheten är delad finner arbetsgruppen att det är komplicerat för Ålands polismyndighet att tillämpa två olika offentlighetslagstiftningar, speciellt då behörighetsfördelningen i vissa fall går in i varandra och det kan vara svårt att avgöra vilken offentlighetslagstiftning som ska tillämpas. Av den orsaken föreslår arbetsgruppen att en blankettlag stiftas gällande polisen, varigenom rikets offentlighetslag görs tillämplig för polismyndigheten. Eftersom man även beträffande personuppgiftslagstiftningen har gjort rikets personuppgiftslagstiftning tillämplig för polisen skulle det även av denna orsak vara ändamålsenligt

att gå in för samma lösning gällande offentlighetslagstiftningen eftersom det finns starka kopplingar mellan dessa områden.

### 3.2 Anonymitetsgrunder i lag

Ur nuvarande offentlighetslag framgår inte uttryckligen att det inte är nödvändigt att uppge vem man är eller varför en handling begärs ut. Även om det enligt tolkningen av nuvarande offentlighetslag inte varit nödvändigt att uppge denna information, bör det dock för tydlighetens skull framgå direkt ur lagstiftningen att den som begär en handling inte behöver uppge sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om personen som begär ut en handling har rätt att ta del av handlingens innehåll.

När begäran avser en sekretessbelagd handling, en uppgift ur ett personregister som förs av en myndighet eller någon annan handling ur vilken en uppgift kan lämnas ut endast under vissa förutsättningar, ska, om inte något annat särskilt bestäms, den som begär att få ta del av en handling meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas och lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifterna, samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas.

### 3.3 Handläggningstid för utlämnande av offentlig handling

Tidpunkten för hur snabbt en handling ska lämnas ut framgår inte tydligt ur nuvarande offentlighetslag. Såsom framkommit från många olika håll vid arbetsgruppens kartläggning av nuvarande brister i den åländska offentlighetslagen vore det befogat att reglera denna fråga i lag. Arbetsgruppen föreslår att beslut om att en myndighetshandling lämnas ut fattas av den myndighet som innehar handlingen, om inte något annat föreskrivs i lag. Beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med ett uppdrag som givits av en myndighet eller som har inkommit med anledning av ett uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning fattas hos den myndighet som givit uppdraget, om inte något annat följer av uppdraget. En begäran om att få ta del av handling ska behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom 14 dagar efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. 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, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom 30 dagar efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Motsvarande bestämmelser finns i rikets offentlighetslag.

I de fall då det krävs en större arbetsmängd anser arbetsgruppen att det finns skäl att en avgift för arbetstiden tas ut. Enligt landskapslag (1993:27) om grunderna för avgifter till landskapet ska offentlighetsrättsliga prestationer avgiftsbeläggas så att full kostnadstäckning uppnås. Däremot ska prestationer såsom råd, anvisningar, vägledning och information som enbart medför låga kostnader vara avgiftsfria. Enligt nuvarande beslut om avgifter för prestationer vid allmänna förvaltningen ska en avgift tas ut per sida om offentlig handling lämnas ut i papperskopior. Arbetsgruppen anser inte att det finns någon grund för att avgiftsbelägga nedlagd tid för sedvanliga förfrågningar om offentliga handlingar. Däremot bör en avgift per arbetstimme tas ut i de fall då det krävs specialåtgärder och arbetsmängden är mer betydande. Det kan vara fråga om att det krävs mer arbete än normalt för att kontrollera och avlägsna sekretessbelagda delar från dokument eller att begäran är exceptionellt omfattande. Det kan även vara fråga om att den automatiska databehandlingen kräver särskilda åtgärder i exempelvis sök- och utskriftsfunktioner.

### 3.4 Sammanställning av uppgifter ur befintliga handlingar

Den åländska offentlighetslagen saknar bestämmelser om hur långtgående skyldigheter en myndighet har att sammanställa uppgifter ur befintliga handlingar innan de lämnas ut.

Enligt rikets offentlighetslag finns ingen skyldighet att sammanställa uppgifter ur olika befintliga pappershandlingar för att kunna lämna ut de begärda uppgifterna. De traditionella pappershandlingarna kan relativt lätt särskiljas från varandra. Däremot kan det vara svårare att avgöra vilka tecken som till exempel i ett datorminne bildar en handling och vad den i lagen föreskrivna rätten till information avser. Definitionen på handling innebär i praktiken att lagen och därmed den i lagen föreskrivna rätten att ta del av en handling inte gäller alla tänkbara teckenkonstellationer som kan produceras med hjälp av automatisk databehandling. En teckenkonstellation med uppgifter som bevarats för olika ändamål är inte en i lagen avsedd handling. Definitionen innebär alltså inte att myndigheterna är skyldiga att på basis av offentlighetsprincipen och rätten att ta del av en handling ändra sina datorprogram eller samköra uppgifter i datafiler som bildats för olika ändamål. Av informationstekniska skäl är rätten att ta del av en handling mångsidigare i fråga om meddelanden som bevarats med hjälp av automatisk databehandling än i fråga om traditionella handlingar. Eftersom informationstekniken möjliggör samkörning av olika slag, gäller rätten att ta del av en handling även sådana meddelanden som myndigheten inte annars nödvändigtvis skulle sammanställa genom samkörning eller skriva ut på papper. Sådana handlingar brukar benämnas potentiella eller virtuella handlingar.

Enligt Sveriges lagstiftning ska en begäran om att få ta del av en allmän handling avse en befintlig handling. Utanför offentlighetsprincipens ramar faller situationen att sökanden begär att myndigheten ska sammanställa en ny handling på grundval av uppgifter som kan inhämtas ur befintliga handlingar. Högsta förvaltningsdomstolen har påpekat att detta gäller oavsett om sammanställandet förutsätter större eller mindre arbetsinsats.<sup>1</sup> Justitieombudsmannen har därtill i ett fall ansett att inte heller enligt myndigheternas serviceskyldighet i förvaltningslagen ger upphov till en skyldighet att framställa nya handlingar.<sup>2</sup>

Situationen är dock en annan för uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen anses en sammanställning som förvarad hos myndigheten om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Regeringen har påpekat att det inte alltid går att dra en tydlig gräns mellan s.k. färdiga handlingar i elektronisk form och s.k. potentiella handlingar, och har uttalat följande om gränsdragningen:

”Sådana gränsdragningsfrågor får i stället avgöras med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Närmast självklart är att e-brev och beslut i elektronisk form är att hänföra till kategorin ’färdiga elektroniska handlingar’ eftersom de av utställaren getts en bestämd, fixerad form som kan återskapas gång på gång. Stora datoriserade myndighetsregister, exempelvis vägtrafikregistret och Patent- och registreringsverkets aktiebolagsregister, där uppgifterna kan skifta från tid till annan och där viss information avses bli sammanställd efter önskemål i det enskilda fallet, kan däremot inte hänföras till kategorin färdig elektronisk handling. Sammanställningar av uppgifter ur sådana register är i stället ett typexempel på vad som brukar benämnas potentiella handlingar.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> RÅ 1978 2:19

<sup>2</sup> JO 1989/90 s. 399

<sup>3</sup> prop. 2001/02:70, s. 21–22

Åtminstone i kammarrättspraxis har e-postloggar ansetts utgöra potentiella handlingar, d.v.s. sådana sammanställningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF.<sup>4</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som krävde en arbetsinsats på 4–6 timmar inte var tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.<sup>5</sup> Därtill anses inte en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

Arbetsgruppen föreslår att det i den åländska offentlighetslagen intas bestämmelser enligt samma modell som i Sveriges lagstiftning, d v s att en sammanställning av en ny handling på grundval av uppgifter som kan inhämtas ur befintliga handlingar ska falla utanför offentlighetsprincipens ramar, förutom om det är fråga om en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, exempelvis genom att ta ut rapporter ur ett ekonomisystem. Arbetsgruppen vill dock uppmärksamma att myndigheterna i landskapet enligt 5 § förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland har en serviceskyldighet som innebär att myndigheten ska lämna upplysningar och ge vägledning till enskilda i den utsträckning som anses skäligt.

### 3.5 Tillämplig offentlighetslag vid blankettlagstiftning

Genom att anta en blankettlag kan en eller flera riksförfattningar göras gällande inom landskapets lagstiftningsbehörighet. I dessa riksförfattningar kan finnas särskilda bestämmelser om handlingars offentlighet eller sekretess. Det är också möjligt att riksförfattningarna innehåller hänvisningar till rikets offentlighetslag som ska gälla då riksförfattningen tillämpas. Arbetsgruppen anser att då man lagstiftar genom blankettlagstiftning ska det alltid säkerställas, och vid behov specificeras, att den åländska offentlighetslagstiftningen ska tillämpas, om inte särskilda skäl talar för en annan lösning.

### 3.6 Val av terminologi

I nuvarande offentlighetslag används de grundläggande begreppen *myndighet*, *allmän handling*, *offentlig handling* och *hemlig handling*. I viss speciallagstiftning används dock inte begreppet hemlig handling utan istället används begreppet sekretessbelagd handling. I Sveriges offentlighetslagstiftning används begreppen myndighet, allmän handling, offentlig handling och sekretessbelagd handling. I rikets offentlighetslagstiftning används begreppen myndighet, myndighetshandling, offentlig handling och sekretessbelagd handling.

Arbetsgruppen föreslår inga ändringar i den åländska offentlighetslagen vad avser begreppen myndighet och offentlig handling. Däremot föreslås ändringar såväl av begreppet allmän handling som av hemlig handling. Vad avser begreppet allmän handling kunde det av tradition bibehållas i landskapslagstiftningen, men av praktiska skäl kan det finnas orsak att ändra begreppet till myndighetshandling, då det senare begreppet torde vara tydligare för gemene man. Begreppet allmän handling har i praktiken förorsakat förvirring bland annat därför att en allmän handling lätt kan sammanblandas med begreppet offentlig handling. Arbetsgruppen föreslår därtill att begreppet hemlig handling ändras till sekretessbelagd handling i syfte att förenhetliga definitionen i offentlighetslagen med definitionen i speciallagstiftning.

<sup>4</sup> Se bl.a. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 5 april 2018 i mål nr 541–18

<sup>5</sup>HFD 2015 ref 25

### 3.6.1 Definition av begreppet myndighet

Med myndighet avses i den nuvarande offentlighetslagen landskapets myndigheter, landskapets affärsverk 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. Även offentligrättsliga sammanträden, representantskap, utskott, kommittéer, kommissioner, delegationer och nämnder faller inom definitionen. Enligt paragrafens motivering står termen myndighet närmast för fasta, kontinuerligt och självständigt arbetande organ.

Juridiska personer och fysiska personer anses också utgöra en myndighet enligt offentlighetslagen då de genom landskapslag eller med stöd av landskapslag sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Aktiebolag och andra privaträttsliga organisationer som är helt eller delvis ägda av landskapet eller kommuner ingår inte i offentlighetslagens tillämpningsområde på den grunden att de är offentligt ägda. Bestämmelser för aktiebolag och andra privaträttsliga organisationer hör generellt till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 8 punkten självstyrelselagen för Åland och det finns därför inte någon möjlighet att genom landskapslag ålägga privaträttsliga organisationer att tillämpa offentlighetsprincipen förutom till den del verksamheten inkluderar offentliga förvaltningsuppgifter. Ålands Penningautomatförening är en offentligrättslig förening men ingår inte i lagens tillämpningsområde eftersom föreningen inte ingår i begreppet myndighet och inte heller har några offentliga förvaltningsuppgifter. Ägarstyrningen av de landskapsägda och kommunalägda bolagen sköts av landskapsregeringen respektive kommunerna, och ingår därmed i offentlighetslagens tillämpningsområde.

Arbetsgruppen finner inte att det föreligger behov av ändringar av definitionen av begreppet myndighet.

### 3.6.2 Definition av begreppet myndighetshandling

#### 3.6.2.1. Handlingar som utgör myndighetshandlingar

En handling utgör en myndighetshandling om den förvaras hos en myndighet samt har inkommit och registrerats eller upprättats hos myndigheten. Definitionen av begreppet myndighetshandling är centralt för att avgränsa vad som omfattas av offentlighetslagen. Vid bedömningen av hur begreppet ska definieras i den åländska lagstiftningen har arbetsgruppen utgått från syftet med offentlighetslagen, dvs att tillförsäkra insyn i den offentliga verksamheten. Samtidigt måste man även beakta att det ska vara möjligt att arbeta och kommunicera på ett effektivt sätt vid myndigheterna vid beredningen av ärenden. Nedan redogörs för arbetsgruppens förslag till avgränsning av begreppet myndighetshandling på Åland. Det är värt att notera att tolkningen av vad som omfattas av offentlighetslagstiftningen kan skilja sig mellan riket, Sverige och Åland. Både i riket och i Sverige har begreppen preciserats genom rättspraxis.

*Teknikneutralt* – Begreppet myndighetshandling ska tolkas teknikneutralt, dvs det spelar ingen roll om en handling finns i pappersform eller elektronisk form som exempelvis e-post, sms, mms eller om handlingen kan uppfattas enbart med hjälpmedel.

*Förvarad hos myndigheten* – Handlingen ska, för att vara en myndighetshandling, vara förvarad hos myndigheten. En handling som har förvarats hos myndigheten men tillfälligtvis inte finns där anses normalt ändå som förvarad hos myndigheten.

*Upprättad* – En handling är upprättad när den har expedierats. Med expediering avses vanligen att handlingen skickas till en mottagare utanför myndigheten. Även en handling som inte har



expedierats är upprättad när det ärende som handlingen hör till är avslutat, dvs arkiverat. När ett ärende är avslutat och arkiverat är följaktligen samtliga handlingar i ärendet myndighetshandlingar under förutsättning att det är sådana handlingar som faller inom lagens tillämpningsområde. En handling som inte hör till ett visst ärende kan också vara att betrakta som upprättad trots att den varken är expedierad eller arkiverad, nämligen då den är justerad eller färdigställd. Styrelseprotokoll är exempelvis myndighetshandlingar när de har justerats.

*Inkommen och registrerad* – Beträffande tidpunkten när en myndighetshandling blir offentlig se närmare under kap 3.6.3.

*Begreppet myndighetshandling* – Allt som sänds till en myndighet omfattas inte av offentlighetslagen. Definitionen av vad som utgör en myndighetshandling i riket respektive en allmän handling i Sverige skiljer sig något. I riket krävs för att offentlighetslagen ska bli tillämplig att handlingarna ska ha inkommit till myndigheten för behandling av ett visst ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Således är exempelvis direktreklam eller en tidning som kommit genom massdistribution inte att betrakta som en myndighetshandling. Exempel på handlingar som hör till ett ärende är ansökningar och meddelanden som lämnats in till myndigheten för behandling av ett visst ärende. Handlingar som sänts till myndigheten 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. Begreppet "hör till ett ärende" begränsar vad som anses utgöra en myndighetshandling och har till stora delar fått sitt innehåll genom rättspraxis. I Sverige är begreppet allmän handling något vidare och där anses även exempelvis reklam, pressklipp och cirkulär bli allmänna handlingar.

För Ålands del föreslår arbetsgruppen att alla sådana handlingar som inte uttryckligen listas i lagen som undantagna från tillämpningsområdet ska omfattas av begreppet myndighetshandling. Rikets definition av myndighetshandling upplevs av arbetsgruppen som svår att förstå och onödigt komplicerad med risk för att tolkningssvårigheter uppkommer beträffande definitionen av vad som är en myndighetshandling. Rikets definition är således snävare än den definition som föreslås för Åland. Den åländska definitionen av myndighetshandling kommer därmed att ligga närmare Sveriges definition av allmän handling.

Även om begreppet myndighetshandling är det samma som i rikets offentlighetslag föreslås definitionen av begreppet och därmed även omfattningen av begreppet således vara annorlunda i den åländska offentlighetslagen än i rikets offentlighetslag. Det finns skäl att i den fortsatta beredningen överväga huruvida det är problematiskt att samma begrepp, myndighetshandling, ges olika innebörd på Åland och i riket. Arbetsgruppen har dock ansett att fördelarna i detta fall överväger nackdelarna och att problem kan undvikas om man i lagstiftningen tydligt anger de skillnader som finns mellan riket och Åland på denna punkt.

Nedan listas exempel på handlingar som föreslås ingå i begreppet myndighetshandlingar på Åland:

- Beslut eller skrivelser av formell karaktär
- Utgående skrivelser (t.ex. utlåtandebegäran, begäran om komplettering, brev,)
- Inkommande skrivelser som leder till beslut eller yttrande
- Inkommande skrivelser av väsentlig art för ärendet
- Enkäter (där myndigheten ska svara, inte interna enkäter)
- Avtal och kontrakt
- Fakturor

- Förfrågningar om utlämnande av handling och beslut för överklagande på fråga om utlämnande av handling
- Handlingar som inkommit för kännedom och som inte föranleder någon form av handläggning från myndighetens sida
- Kallelse, dagordning eller dokumentation samt deltagarlistor till kurs, konferens eller seminarium
- Kopior av andra myndigheters yttranden
- Hotbrev mot myndigheten eller enskild tjänsteman
- Skrivelser för kännedom
- Statistiska meddelanden
- Trycksaker framställda av myndigheten
- Deltagarlistor vid seminarier
- Myndigheters besöksloggar
- Handlingar av ringa betydelse: reklam, pressklipp och cirkulär. Enkla förfrågningar om information, fotokopior och liknande, exempelvis förfrågningar om öppettider och dylikt
- Spam

### 3.6.2.2 Handlingar som inte utgör myndighetshandlingar

I kapitlet nedan listas handlingar som arbetsgruppen föreslår att ska falla utanför begreppet myndighetshandling och därmed utanför lagens tillämpningsområde. Detta har reglerats ganska lika i både riket och Sverige.

#### 3.6.2.2.1 Handlingar som sänts med anledning av annat uppdrag

Handlingar som sänts till någon som är anställd hos myndigheten eller en förtroendevald med anledning av något annat uppdrag denna handhar ska inte utgöra myndighetshandlingar. Det kan vara frågan om privata brev, handlingar som hänför sig till en uppgift tjänstemannen/den förtroendevalda handhar utanför myndigheten, t.ex. som kommittéledamot vid en annan myndighet.

#### 3.6.2.2.2 Minnesanteckningar

Minnesanteckningar som uppgjorts av en anställd vid myndigheten eller av någon som är verksam på uppdrag av myndigheten. En tjänsteman kan behöva göra minnesanteckningar som stöd i det egna arbetet med ett pågående ärende. Det kan handla om att stolpa upp de viktigaste uppgifterna i ett stort utredningsmaterial eller att skriva "att göra"-listor över åtgärder som måste vidtas i ärendet. Det kan också handla om rättsutredningar där tjänstemannen antecknar de lagparagrafer och rättsfall som har betydelse för hur ärendet ska bedömas. Dessa är att betrakta som utkast till det formella beslutet, utkast som uppgjorts enbart för föredragning och beredning av ett ärende och omfattas inte av offentlighetslagen om de inte arkiveras eller justeras. Minnesanteckningarna ska dock inte heller tillföra ärendet något i sak. Minnesanteckningar t.ex. vid en anställningsintervju som är de enda anteckningarna där det framgår vad som framkommit vid intervjun anses utgöra myndighetshandling och omfattas av offentlighetslagen. Om en anteckning utarbetas som en utredning och innehåller uppgifter som bildar underlag för behandlingen och beslutsfattandet i ärendet i fråga är det inte fråga om "renodlade" anteckningar, utan då tillämpas offentlighetslagen. Utkast och minnesanteckningar blir inte offentliga fast ärendet har slutbehandlats. Sådant arbetsmaterial som inte ska läggas till ärendeakten kan utgöra sådana minnesanteckningar som inte omfattas av offentlighetslagen.

#### 3.6.2.2.3 Handlingar för internt arbete

Handlingar som myndigheten skaffat för internutbildning, informationssökning eller någon annan intern användning. Denna bestämmelse är liknande i både Sverige (biblioteksklausulen) och i riket.

Myndigheter behöver således inte lämna ut kopior av elektroniska ordböcker, publikationer och andra hjälpmedel som de använder sig av i sin verksamhet.

#### 3.6.2.2.4 Uppdrag som utförs för enskildas räkning

Handlingar som inkommit eller upprättats för uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, t.ex. beställningsundersökningar och vetenskapliga undersökningar.

#### 3.6.2.2.5 Hittegods

Handlingar som inkommit till en myndighet som hittegods ska inte omfattas av offentlighetslagen.

#### 3.6.2.2.6 Interna myndighetshandlingar

Interna myndighetshandlingar som inte omfattas av lagens tillämpningsområde är bland annat följande:

- handlingar som upprättats för förhandlingar, kontakter eller något därmed jämförbart internt myndighetssamarbete mellan personer som verkar hos en myndighet eller för en myndighets räkning om inte handlingarna är sådana att de ska arkiveras
- meddelanden, promemorior, protokoll och andra handlingar som har upprättats för en myndighets interna möten eller interna förvaltning, diskussionsersättande meddelanden som i praktiken inte antecknas i någon ärendeakt eller arkiveras.

Handlingar som skickas internt inom olika enheter eller mellan olika avdelningar hos samma myndighet anses inte vara myndighetshandlingar. Denna bestämmelse avser trygga åsiktsutbytet och de normala kommunikationsmöjligheterna mellan personer som är verksamma inom en myndighet. För att myndigheternas verksamhet ska fungera väl krävs det att tjänstemän fritt ska kunna kommunicera sinsemellan och utbyta åsikter. Hit hör även sådan intern e-post mellan tjänstemän/förtroendevalda vid myndigheten som inte är en del av ett formellt ärende, vilken av ovan nämnda orsaker inte omfattas av begreppet myndighetshandling. Liknande bestämmelser finns både i Sverige och i riket.

#### 3.6.2.2.7 Utkast mellan myndigheter

En myndighet föreslås ha möjlighet att informellt skicka utkast till handlingar till utomstående för synpunkter utan att handlingarna betraktas som expedierade och därmed skulle utgöra myndighetshandlingar. Tanken är att myndigheter ska kunna utväxla utkast och förslag till handlingar med kunniga personer utanför myndigheten utan att dessa ofärdiga handlingar blir tillgängliga för allmänheten. Om mottagaren är en annan myndighet betraktas inte heller handlingarna som inkomna vid den mottagande myndigheten. Inte heller anses den mottagande myndighetens svar utgöra en myndighetshandling. En förutsättning är dock att handlingen inte arkiveras eller registreras.

#### 3.6.2.2.8 Elektroniska loggar, exempelvis e-postloggar

En logg definieras i allmänhet som en förteckning där det i kronologisk ordning införs anteckningar om händelser och deras upphov. Med e-postloggar avses vanligtvis en sådan förteckning med anteckningar om inkommande och utgående e-post. Rikets offentlighetslag innehåller inte reglering som gäller samtliga loggars offentlighet. Däremot framgår det ur förarbetena till 24 § 1 mom. 7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) att uppgifter om loggsystem som registrerar användningen ska anses ingå i de skyddsarrangemang för data- och kommunikationssystem som i regel är sekretessbelagda (RP 30/1998 rd, s. 91). Det blir delvis oklart om detta enbart avser beskrivningar av loggsystemen eller även de anteckningar om händelser som ingår i loggen.

I ett rättsfall har högsta förvaltningsdomstolen ansett att logguppgifter som gällde användningen av polisens datasystem inte var offentliga för allmänheten enligt 24 § 1 mom. 7 punkten i rikets offentlighetslag (HFD:2014:69). Dock ansåg domstolen att en part hade rätt att ta del av sådana sekretessbelagda logguppgifter med stöd av 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet om en parts rätt att ta del av uppgifter. Eftersom motsvarande sekretessgrund finns i den åländska offentlighetslagen kan man anta att detta rättsfall även är prejudicerande för Ålands del. I rikslagstiftningen kan finnas särskilda bestämmelser om förandet och användningen av loggar, t.ex. föreskrivs i 24 § i lagen om nödcentralsverksamhet (FFS 692/2010) att nödcentralsverket ska föra ett loggregister över behandlingen av information i nödcentralsdatasystemet.

När det gäller förhållandena i Sverige så framgår det ur 2 kap. 7 § i tryckfrihetsförordningen att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. I RÅ 1998 ref. 44 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att datalagrade förteckningar över in- och utgående e-post omfattades av denna bestämmelse och att förteckningarna var allmänna handlingar. Att de i förteckningarna omnämnda meddelandena kanske inte alltid var att betrakta som allmänna handlingar förändrade enligt domstolen inte förteckningarnas karaktär.

Loggar kan också bli föremål för dataskyddsreglerna om de innehåller personuppgifter. Först och främst handlar det då om dataskyddsförordningen och de skyldigheter personuppgiftsansvarig har i samband med den behandling av personuppgifter som sker i loggen och enskildas rättigheter i förhållande till denna behandling (t.ex. rätten till tillgång enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen).

På Åland finns ett nyligen avgjort rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (1219/1/17) där det fastslås att e-postloggar inte är att anse som allmänna handlingar eftersom de inte anses utgöra en sådan befintlig handling som innehas av landskapsregeringen. Domstolen ansåg att sammanställningen av den begärda handlingen skulle förutsätta granskning av enskilda e-postmeddelanden i syfte att bedöma deras rättsliga karaktär med tanke på vilka meddelanden inklusive därtill hörande identifieringsuppgifter som är sådana i landskapslagen avsedda handlingar som kan tillhandahållas och vilka, såsom meddelanden av privat karaktär, inte är det. Detta arbete skulle enligt domstolen innebära att en ny handling måste skapas för att de begärda uppgifterna skulle kunna lämnas ut. Eftersom offentlighetslagen inte kräver att myndigheterna ska skapa nya handlingar behövde de begärda uppgifterna, dvs e-postloggen, inte lämnas ut. Således är e-postloggar inte enligt gällande offentlighetslag offentliga på Åland.

Arbetsgruppen ser ingen orsak att förändra det rättsläge som råder på Åland rörande e-postloggar och föreslår, av de orsaker som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens dom, att e-postloggar inte heller i framtiden ska anses utgöra en myndighetshandling och därmed inte vara offentliga.

Syftet med e-posten har inte heller varit att skapa ett register för myndighetshandlingar. Arbetsgruppen konstaterar att såväl den centrala externa e-postloggen som enskilda tjänstemäns och ministrars e-postloggar även innehåller privata handlingar och andra handlingar som inte utgör allmänna handlingar och som inte hör hemma i en myndighets officiella register. Av denna orsak anser arbetsgruppen att e-postloggar inte ska anses utgöra officiella register som upprätthålls av myndigheter.

Arbetsgruppen konstaterar slutligen att e-posten utgör ett viktigt arbetsredskap och att syftet med e-posten är att underlätta myndigheternas arbete. Syftet med e-posten har aldrig varit att e-postloggarna skulle utgöra officiella myndighetsregister. Själva innehållet i e-posten, dvs enskilda inkomna och sända e-postmeddelanden, utgör givetvis myndighetshandlingar i samma utsträckning som pappershandlingar.

Eftersom offentlighetslagen ska vara teknikneutral kommer samma princip att tillämpas för andra digitala kommunikationsmedel, exempelvis så kallade cookies som på samma grunder som framgår av resonemanget ovan föreslås vara inte offentliga.

### 3.6.3 Tidpunkten när en myndighetshandling blir offentlig

#### 3.6.3.1 Handlingar som inkommit till myndigheten

Både i riket och i Sverige blir handlingar offentliga då de inkommit till myndigheten. På Åland däremot är principen i dag den att en handling blir offentlig då den registrerats. Från denna regel finns ett undantag, nämligen att handlingar av ringa betydelse för myndighetens verksamhet blir offentliga då de inkommit eftersom dessa inte registreras.

Arbetsgruppen har övervägt behovet av att ändra nu gällande princip att handlingar blir offentliga först vid registreringen men har efter att ha utrett frågan ändå stannat för att inte föreslå några ändringar på denna punkt. Det nuvarande systemet är tydligt och det uppkommer inga tolkningssvårigheter. För att systemet ska fungera förutsätts dock att alla handlingar registreras utan dröjsmål. De handlingar som är av ringa betydelse och som inte registreras är sådana handlingar som inte är centrala för myndighetens verksamhet och knappast heller är av något större intresse ur offentlighetssynpunkt.

I Sverige finns ett krav på att handlingar ska hållas ordnade så att allmänheten har tillgång till dem. Detta gäller dock inte handlingar av ringa betydelse som exempelvis reklam eller kursinbjudningar.

Eftersom det knappast heller på Åland skulle vara rimligt att ställa krav på att myndigheterna ska hålla handlingar av ringa betydelse ordnade så att allmänheten har tillgång till dem torde den praktiska betydelsen av hur man definierar tidpunkten för när en handling blir offentlig – då den inkommit eller då den registrerats – vara liten. Med beaktande av resonemanget ovan torde dessutom den faktiska tidpunkten för när en handling kan fås ut i praktiken inte skilja sig på något betydande sätt.

#### 3.6.3.2 Handlingar som upprättats vid myndigheten

Handlingar som tillkommer vid en myndighet blir offentliga när de är upprättade. En handling anses upprättad när den har expedierats, det ärende den hör till har slutbehandlats eller när den på annat sätt färdigställts. Handlingar som inte expedieras och inte tillhör ärenden, t.ex. fristående skrivelser och utredningar, blir alltså offentliga när de är färdigställda. Protokoll blir enligt samma paragraf offentliga efter justering. Således blir beslut som fattas av myndigheter offentliga då beslutet fattats och protokollet justerats. Vad gäller diariet, register, journaler så räknas de som upprättade så snart de är färdiga att tas i bruk. Man behöver alltså inte ha börjat föra in uppgifter i dem.

Information som har betydelse för avgörandet av ett ärende och som lämnats muntligt t.ex. vid ett telefonsamtal eller annan muntlig kontakt eller som inkommer skriftligt via t.ex. SMS ska dokumenteras. Denna så kallade tjänsteanteckning är en upprättad myndighetshandling.

De ovan nämnda principerna gäller redan i dag och har fungerat väl varför arbetsgruppen inte föreslår några ändringar på denna punkt.

## 3.7 Sekretessbelagda myndighetshandlingar

### 3.7.1 Allmänt om sekretess

I offentlighetslagen regleras vilka myndighetshandlingar eller del av myndighetshandlingar som är skyddade av sekretess. Sekretessbestämmelser finns även i viss speciallagstiftning. Finns det inte

stöd i offentlighetslagen eller speciallagstiftning för att hemlighålla en myndighetshandling så är den offentlig och ska därmed lämnas ut. Arbetsgruppen anser att man i landskapslagstiftningen borde sträva efter att sekretessbestämmelserna så långt som möjligt centraliseras till offentlighetslagen.

Ett av de största ändringsbehoven av den åländska offentlighetslagen finns just beträffande sekretessgrunderna. Det har av ett flertal remissinstanser påpekats att nuvarande sekretessgrunder inte är tillräckligt detaljerade och att de i vissa fall är svårtolkade. Dessutom har även påpekats behov av nya sekretessgrunder som inte finns i dag. Då det gäller själva systematiken för reglering av sekretessgrunderna har arbetsgruppen studerat både rikets och Sveriges system och föreslår att landskapet går in för ett system som ligger närmare rikets system än det svenska systemet. Arbetsgruppen har vid jämförelsen mellan rikets system och Sveriges system kunnat konstatera att det svenska systemet är väldigt detaljerat och kräver ständig uppdatering. Arbetsgruppen anser att rikets system med mer generella sekretessgrunder skulle fungera bättre för Ålands del.

Det finns tre typer av sekretess, som man förenklat kan definiera som absolut sekretess, sekretess med offentlighetspresumtion och sekretess med sekretesspresumtion.

- **Absolut sekretess** betyder att inga uppgifter får lämnas ut till andra än de anställda som behöver uppgifterna för att kunna utföra sitt arbete.
- **Sekretess med sekretesspresumtion** betyder att sekretesskydd gäller i första hand och uppgiften får endast lämnas ut om det står klart att så kan ske utan att visst men eller viss skada uppkommer.
- **Sekretess med offentlighetspresumtion** betyder att offentlighet gäller i första hand och uppgiften får endast sekretessbeläggas om det kan antas att visst men eller viss skada kan uppstå.

Eftersom offentlighetsprincipen är en grundlagsskyddad rättighet måste lagstiftaren se till att offentlighetsprincipen inte begränsas mer än nödvändigt för att uppnå målet, dvs det skydd som eftersträvas. För varje sekretessgrund som införs i lagstiftningen måste en bedömning göras av vilken typ av sekretess som krävs för att uppnå det skydd som eftersträvas och väga skyddsintresset mot intresset av rätt till offentlighet. För mer information om grundlagen och offentlighetsprincipen, se kap 2.3.2 ovan.

### 3.7.2 Tystnadsplikt

Det finns en nära koppling mellan bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt. I nuvarande offentlighetslag finns bestämmelser om tystnadsplikt i 12 § 2 mom., där det står att "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". Ur detaljmotiveringarna framkommer att "medan 7 § närmast tar sikte på den enskildes rätt att få ta del av handlingar, riktar sig 12 § 2 mom. till myndigheterna såsom en föreskrift för tjänsteutövning". Arbetsgruppen föreslår att en tydligare bestämmelse om tystnadsplikt införs i den nya offentlighetslagen, så att det tydligt framgår att sekretessen även gäller muntlig information. Ur bestämmelsen bör framgå att den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag inte får röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller röja någon annan omständighet som han eller hon har fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. Bestämmelsen om tystnadsplikt ska omfatta t.ex. den som verkar på uppdrag av en myndighet, den som är anställd hos den som utför ett myndighetsuppdrag eller en praktikant eller någon annan som verkar hos en myndighet. 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.

Arbetsgruppen konstaterar att en bestämmelse om tystnadsplikt ingår i 17 § tjänstemannalagen (1987:61) för landskapet Åland. Nuvarande bestämmelse i tjänstemannalagen lyder "Tjänsteman får inte utnyttja eller olovligen yppa sådan omständighet som kommit till hans kännedom i tjänsten och som enligt särskilda bestämmelser ska hemlighållas eller som gäller annans hälsotillstånd eller som på grund av sakens beskaffenhet annars uppenbarligen inte får yppas".

Arbetsgruppen anser att eftersom tystnadsplikten i tjänstemannalagen inte är tillämplig på alla, exempelvis kommunala tjänstemän, medlemmar i arbetsgrupper och kommittéer, anställda i arbetsavtalsförhållande (städpersonal, personal inom Fastighetsverket m.fl.), finns det skäl att så som ovan anförts införa en paragraf om tystnadsplikt i offentlighetslagen. Tjänstemannalagen är dock en central lag avseende tjänstemannens roll och det är därför lämpligt att en hänvisning till tystnadsplikten i offentlighetslagen kvarstår där. Arbetsgruppen föreslår att bestämmelsen om tystnadsplikt i tjänstemannalagen ersätts med en hänvisning till offentlighetslagen, t.ex. enligt följande: "Om tystnadsplikt för tjänsteman gäller vad som föreskrivs i [landskapslagen om offentlighet] eller i någon annan landskapslag".

### 3.7.3 Tillämpning av landskapets och rikets sekretessgrunder

Så som redogjorts för närmare i kapitel 2.1 har behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet gällande offentlighetslagen inte på något uttömmande sätt redogjorts för tidigare, varken i lagförslag rörande offentlighetslagen eller vid lagstiftningskontrollen.

Som tidigare nämnts finns det två avgränsade undantag då myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen ska tillämpa rikets offentlighetslagstiftning i stället för landskapets. För det första handlar det om när myndigheterna sköter EU-ärenden och internationella ärenden i enlighet med 60a § i självstyrelselagen. Arbetsgruppen föreslår att det för tydlighetens skull bör införas en hänvisning till 60a § självstyrelselagen i offentlighetslagen. För det andra rör det sig om när de åländska myndigheterna sköter ärenden med stöd av överenskommelseförordning eller 30 § i självstyrelselagen. Utöver de här avgränsade situationerna tillämpas den åländska offentlighetslagstiftningen vid myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen på Åland.

Arbetsgruppen anser att åländska myndigheter inte kan tillämpa rikslagstiftningen om offentlighet utöver de två ovan nämnda undantagen gällande 60a § i självstyrelselagen och skötseln av förvaltningsuppgifter i ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. De två undantagen täcker enbart en bråkdel av den kommunikation och utväxling av handlingar mellan de åländska myndigheterna och riksmyndigheterna, t.ex. vid olika typer av samarbeten, beredning eller förhandlingar. I dessa situationer kan riksmyndigheten ha ansett att någon handling som överläts till den åländska myndigheten ska vara sekretessbelagd enligt rikslagstiftningen. Arbetsgruppen har övervägt huruvida det borde finnas något föreskrivet i den åländska offentlighetslagen om hur de åländska myndigheterna i dylika situationer ska beakta eller vara bundna av rikslagstiftningen eller riksmyndigheternas tillämpning av denna. Arbetsgruppen har kommit fram till att sådana bestämmelser inte är befogade. För det första anser arbetsgruppen att den åländska myndigheten tillämpar åländsk offentlighetslagstiftning i en sådan situation och behovet av sekretess bör bedömas utgående från denna. För det andra skulle sådana bestämmelser stå i strid med 118 § i grundlagen om att en tjänsteman svarar självständigt för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Arbetsgruppen konstaterar emellertid att det kan finnas godtagbara skäl bakom riksmyndighetens bedömning om behovet av sekretess, men att detta skyddsintresse måste beaktas genom att utarbeta ändamålsenliga sekretessgrunder i den åländska offentlighetslagen.

Arbetsgruppen konstaterar att då det gäller behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket i fråga om sekretessgrunder finns det vissa oklarheter. Vid lagstiftningskontrollen har man ansett att 9

§ punkterna a, b, c, h och i i nuvarande offentlighetslag utgör så kallade 19.3-bestämmelser, dvs bestämmelser som hör till rikets lagstiftningsbehörighet men som man för tydlighets skull kan inta i den åländska lagstiftningen med stöd av 19 § 3 mom. självstyrelselagen. Särskilt 9 § c punkten är oklart formulerad och man kan förstå bestämmelsen på flera olika sätt. Å ena sidan kan man förstå det så att den enbart hänvisar till förvaltningsbehörighet som riksmyndigheterna har inom de områden som avses i 27 och 29 §§ i självstyrelselagen. Alternativt hänvisar den till all förvaltningsbehörighet som riksmyndigheter har, oberoende av behörighetsområdena i självstyrelselagen. Arbetsgruppen anser att i ingetdera fallet kan riksmyndighetens förvaltningsbehörighet åsidosätta landskapets egen lagstiftningsbehörighet över på vilka grunder handlingar hos de åländska myndigheterna ska anses vara offentliga.

Arbetsgruppen redogjorde kort under kapitel 2.1 för den ändring av den åländska offentlighetslagen år 1993 som innebar att två nya sekretessgrunder infördes genom 9 § h och i punkterna. De nya punkterna gäller hemlighållande av uppgifter om polisens taktiska och tekniska metoder och planer samt skyddsarrangemang för personer, byggnader, inrättningar och konstruktioner. Vid lagstiftningskontrollen konstaterades att båda dessa punkter kan anses utgöra sådana bestämmelser som hör till rikets behörighet men som med stöd av 19 § 3 mom. självstyrelselagen för Åland kan intas i lagen för att åstadkomma en större tydlighet. Arbetsgruppen kan dock konstatera att dessa bestämmelser rör både områden som hör till rikets behörighet samt områden som hör till landskapets behörighet.

Eftersom rättsläget beträffande behörighetsfördelningen rörande sekretessgrunderna har visat sig vara svårt att klargöra kan det finnas skäl för landskapsregeringen att ytterligare granska denna fråga under den fortsatta beredningen av lagförslaget.

#### 3.7.4 Särskilda fall då sekretess hör till rikets behörighet

Arbetsgruppen anser med hänvisning till ovanstående att tillämpningen av rikets offentlighetslag inom landskaps- och kommunalförvaltningen är ganska begränsad. Det bör emellertid noteras att det kan finnas vissa situationer där en åländsk myndighet fortsättningsvis ska tillämpa den åländska offentlighetslagen men samtidigt är bunden av sekretess som meddelats av behörig riksmyndighet med stöd av rikslagstiftningen. Till exempel kan allmän domstol ha meddelat ett sekretessförordnande enligt 10 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (FFS 370/2007). Även en åländsk myndighet eller tjänsteman inom landskaps- och kommunalförvaltningen som är delaktig i rättegången är då skyldig att följa domstolens sekretessförordnanden som är riktade till den åländska myndigheten eller tjänstemannen. Denna situation innebär inte att den åländska myndigheten generellt ska tillämpa rikslagstiftningen om offentlighet, enbart att den åländska myndigheten i det enskilda ärendet blir föremål för den ensidiga offentliga maktutövning riksmyndigheten behörigen utövar på Åland. Arbetsgruppen anser att denna typ av sekretess i förhållande till de åländska myndigheterna enbart kan uppstå inom de områden som räknas upp i 27 och 29 §§ i självstyrelselagen och då det finns en specifik rättslig grund i rikslagstiftningen om att riksmyndigheten kan förordna om sekretess. Ytterligare en form av sekretess kan uppstå om en åländsk myndighet förbundet sig till detta i ett civilrättsligt avtal. Myndigheten är civilrättsligt bunden av sekretessen, även om myndigheten i sin verksamhet tillämpar den åländska offentlighetslagstiftningen. I praktiken är det tjänstemannens skyldighet att säkerställa att ett sekretessåtagande i ett avtal inte är i strid med offentlighetslagstiftningen.

#### 3.7.5 Lämnande av uppgifter mellan myndigheter

Arbetsgruppen har med beaktande av resonemanget ovan om behörighetsfördelningen rörande sekretessgrunderna utgått från den princip som allmänt gäller beträffande offentlighetslagen, att det



är den myndighet som innehar handlingen som avgör huruvida handlingen är sekretessbelagd eller inte. En myndighets sekretessbedömning är inte bindande för någon annan myndighet, utan det är upp till varje myndighet att själv göra sekretessbedömningen för de handlingar man innehar.

Av denna orsak anser arbetsgruppen att det i den åländska offentlighetslagen behöver införas en tydliggörande bestämmelse gällande på vilket sätt åländska myndigheter kan lämna sekretessbelagda handlingar sinsemellan. Idag finns det sådana bestämmelser i viss speciallagstiftning, men det behöver också finnas en generell bestämmelse i offentlighetslagen.

Arbetsgruppen anser att det även behöver införas en bestämmelse som möjliggör för åländska myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till myndigheter i riket. Behov av en sådan reglering finns exempelvis inom socialvårdens område då en person flyttar från Åland till riket. Denna fråga måste dock lösas i samarbete med riket.

Därtill har arbetsgruppen konstaterat ett behov av att reglera hur det ska förfaras när en åländsk myndighet lämnar ett yttrande i ett ärende till en riksmyndighet och ärendet fortfarande är under beredning i riket och ännu inte offentlig enligt rikets offentlighetslag. Idag upplevs det i vissa fall som problematiskt att handlingar i ett ärende blir offentliga enligt den åländska offentlighetslagstiftningen när landskapet ges möjlighet att yttra sig om ett ärende innan handlingarna blir offentliga i riket enligt rikets offentlighetslag. Detta problem uppkommer främst då Åland deltar i beredningen av EU-ärenden.

### 3.7.6 Förslag till nya sekretessgrunder

Sekretessgrunderna hör till de mest centrala bestämmelserna i offentlighetslagen och de hör till de bestämmelser som i praktiken ofta tillämpas. Arbetsgruppen kan konstatera att sekretessgrunderna i gällande lag i många fall är svåra att tolka. Det är av rättssäkerhetsskäl och för genomförandet av offentlighetsprincipen viktigt att sekretessgrunderna är klara och tydliga så att de blir lätta att tillämpa. Det finns olika metoder att lagstifta om sekretessgrunderna. Med beaktande av sekretessgrundernas centrala karaktär och för att göra tillämpningen av lagen så enkel som möjligt anser arbetsgruppen att en heltäckande lista över sekretessgrunder ska finnas i den åländska offentlighetslagen.

De sekretessgrunder som finns i gällande offentlighetslag är allmänt formulerade och den exakta omfattningen av sekretessgrunderna är till största del oprövade av domstol. Det är därför inte möjligt att på alla punkter exakt ange de gällande sekretessgrundernas omfattning jämfört med de nya sekretessgrunder som arbetsgruppen föreslår.

Arbetsgruppen ser ett behov av att de sekretessgrunder som listas nedan intas i den nya offentlighetslagen:

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

- 1) Handlingar som gäller förhandlingar mellan riket och landskapet om de politiska eller ekonomiska relationerna, om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för landskapet,
  - Denna sekretessgrund är ny. Arbetsgruppen anser att det bör klargöras hur man ska hantera dessa handlingar eftersom det kan skada åländska intressen om utredningar som utgör förhandlingsunderlag blir offentliga. På detta sätt skapas en tydlighet genom att en sekretessgrund införs beträffande både interna utredningar och material som inkommer från utomstående parter som innehåller information som kunde skada åländska intressen i senare

förhandlingar med riket. Bestämmelsen liknar den bestämmelse som finns i 24 § 1 mom. 1 p. rikets offentlighetslag rörande underhandlingar med främmande stat.

- 2) Handlingar som gäller upprätthållandet av statens säkerhet och försvarets intressen, Finlands förhållande till andra stater eller internationella organisationer samt handlingar som gäller ärenden som behandlas i något internationellt organ, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållande eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet,

Även om dessa områden är sådana där landskapet inte har behörighet kan det inte uteslutas att det till landskapets myndigheter inkommer sådana handlingar som behöver sekretessbeläggas på denna grund. En delvis motsvarande bestämmelse finns i 9 § a punkten gällande lag. Då det gäller frågor som regleras i 9 och 9a kap självstyrelselagen (internationella förpliktelser och ärenden som gäller Europeiska unionen) gäller enligt 60a § självstyrelselagen rikets offentlighetslag. Eftersom rikets offentlighetslag med stöd av 60a § självstyrelselagen ska tillämpas i ärenden rörande internationella avtal eller EU-ärenden torde antalet ärenden där denna sekretessgrund blir aktuell vara väldigt få.
- 3) Polisiär verksamhet och register som innehas av polismyndigheten,

Även om arbetsgruppen föreslår att man för polisens del antar en blankettlag varigenom rikets offentlighetslag blir tillämplig för Ålands polismyndighet behövs denna sekretessgrund eftersom det kan hända att det till landskapets övriga myndigheter inkommer sådana handlingar som behöver sekretessbeläggas på denna grund. Delvis motsvarande bestämmelser finns i 9 § a och d punkterna gällande lag.
- 4) Handlingar som innehåller uppgifter om polisens, gränsbevakningsväsendets och tullverkets samt fångvårdsmyndigheternas taktiska och tekniska metoder och planer,

Denna bestämmelse motsvarar delvis 9 § b, d och h punkterna gällande lag.
- 5) Handlingar som avser en klagan, innan ärendet har avgjorts, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle försvåra ärendets utredning eller utan vägande skäl vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada eller lidande,

Sekretessbelagda är enligt denna punkt klagomålshandlingar, innan ett ärende har avgjorts, om utlämnande av en sådan handling skulle försvåra ärendets utredning eller leda till att den som klagomålet gäller stämplas utan grund. Presumtionen är offentlighet. Bestämmelsen motsvarar bland annat praxis vid riksdagens justitieombudsmans kansli. Utredningstekniska skäl talar för att sekretess ska iaktas i fråga om klagomålskrifter medan ärendet är anhängigt. Om klagomålet genast blev offentlig, skulle det kunna leda till att den som är föremål för klagomålet stämplas utan grund. En delvis motsvarande bestämmelse finns i 9 § c punkten gällande lag.
- 6) handlingar 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 ur en sådan handling inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen,

Bestämmelsen motsvarar 9 § i punkten gällande lag.
- 7) handlingar som gäller beredskap för olyckor eller undantagsförhållanden, befolkningskydd eller utredning enligt lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling 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,

Denna sekretessgrund finns inte i dag, men arbetsgruppen anser att det finns behov av en sådan bestämmelse för att säkerställa att dessa uppgifter kan skyddas.

- 8) handlingar som innehåller uppgifter om utrotningshotade djur- eller växtarter eller skydd av värdefulla naturområden, om utlämnandet av uppgifter ur dessa skulle äventyra skyddet av djur- eller växtarten eller naturområdet i fråga,  
En motsvarande bestämmelse saknas i gällande lag, vilket i praktiken har upplevts vara problematiskt då det försvårar möjligheterna att skydda utrotningshotade djur- eller växtarter samt värdefulla naturområden. Av den orsaken föreslås denna nya sekretessgrund införas.
- 9) handlingar som innehåller uppgifter om tillsyn som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en tillsynsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra tillsynen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att åsamka den som anmäler eller har del i saken skada,  
Bestämmelserna i punkten tryggar effektiviteten i fråga om tillsyn och övervakning. Sekretessbelagda är enligt punkten handlingar som gäller tillsyn eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnande av en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller leda till att tillsynsobjektet stämplas utan grund. Även här är presumtionen offentlighet. Bestämmelsen ska trygga såväl de allmänna förutsättningarna för övervakning som de enskilda övervakningsåtgärderna. De allmänna förutsättningarna för övervakning kan förbättras till exempel genom att identiteten på den som gjort en anmälan eller tagit något annat slags initiativ till övervakning beläggs med sekretess. Om identitetsuppgifterna inte behandlas konfidentiellt, kan villigheten att anhängiggöra laglighetsövervakning minska. För tryggande av enskilda tillsynsåtgärder bör myndigheterna ha möjlighet att företa tillsyn utan förvarning.  
Delvis motsvarande bestämmelser finns i 9 e och f punkterna i gällande lag, men en uttrycklig bestämmelse för t.ex. skydd av identiteten för person som lämnat in en anmälan saknas. Arbetsgruppen anser att det finns behov av att en sekretessbestämmelse införs som skyddar en anmälares identitet, exempelvis i djurskyddsärenden.
- 10) handlingar som innehåller uppgifter om landskapets, kommuners eller något annat offentligt samfunds eller inrättnings företagshemligheter, samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med affärsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för samfundet eller inrättningen eller ge ett annat offentligt samfund eller en enskild som bedriver liknande eller annars konkurrerande verksamhet en konkurrensfördel eller försämra det offentliga samfundets eller inrättningsens möjligheter till förmånlig upphandling eller arrangemang som avser placering, finansiering eller låneskötsel,  
Denna bestämmelse motsvaras delvis av 9 § g punkten i gällande lag. Syftet med bestämmelsen är att ge offentliga organisationer möjligheter att skydda sina företagshemligheter och intressen i affärsverksamhet som bedrivs av det offentliga. Sekretessgrunden omfattar exempelvis verksamheten i landskapets affärsverk.

Sekretess för företagshemligheter är absolut, medan sekretess för uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med affärsverksamhet gäller om utlämnandet av uppgiften medför ekonomisk skada. Bestämmelsen ska även tillämpas på andra organisationer eller enskilda som utövar offentlig makt eller utför ett offentligt uppdrag.

- 11) handlingar som innehåller uppgifter som landskapet, 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,  
Bestämmelsen är ny och arbetsgruppen anser att det finns behov av en sådan bestämmelse eftersom landskapsmyndigheterna är parter i denna typ av förhandlingar.
- 12) handlingar som har upprättats eller skaffats av en myndighet i egenskap av delaktig i rättegång för en rättegång, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle strida mot det offentliga samfundets, en inrättnings, stiftelses eller persons intresse vid rättegången,  
Ingen uttrycklig bestämmelse om detta finns i gällande offentlighetslag men arbetsgruppen anser att behov av den finns. Bestämmelsen skyddar ett offentligt samfunds intressen inför en rättegång. Sekretessbelagda är enligt punkten handlingar som har upprättats samt skaffats av en myndighet i egenskap av rättegångspart inför en rättegång, om utlämnande av en sådan handling skulle strida mot det offentliga samfundets intresse inför en rättegång. Enheter inom ett offentligt samfund bör i fred kunna förbereda sig för en rättegång utan att handlingarna rörande förberedelsen alltid skulle vara offentliga. Offentligheten hos de handlingar som har ingivits till domstolen bestäms enligt de regler som gäller för detta.
- 13) utskökningsmyndigheternas handlingar  
Ingen uttrycklig bestämmelse om detta finns i gällande offentlighetslag, men arbetsgruppen anser att en sådan bestämmelse behövs för att tydliggöra rättsläget.
- 14) handlingar som innehåller uppgifter om en privat företagshemlighet samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling 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,  
Detta motsvaras delvis av 9 § f i gällande lag, 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 handlingarnas tillhandahållande kan lända berörda företag eller person till men. En skillnad är att sekretess för företagshemligheter, ett begrepp som enhetligt införts i rikslagstiftningen under 2018, är absolut. Företagshemligheter är affärs- eller yrkeshemligheter eller information i affärsverksamheten som hanteras som hemlig och som om den röjdes skulle medföra ekonomisk skada för näringsverksamheten. Vid bedömningen av vad som är företagshemlighet ska näringsidkarens bedömning beaktas. Handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet kan sekretessbeläggas enbart om det uppstår ekonomisk skada om uppgiften lämnas ut. För sådana handlingar är alltså presumptionen offentlighet, och sekretess villkorat med att ekonomisk skada ska uppstå. Trots att ekonomisk skada skulle uppstå om handlingen lämnas ut ska den dock lämnas ut om uppgifterna är betydelsefulla för

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. Sekretessen för företagshemligheter kan däremot brytas enbart med sekretessbrytande bestämmelse i lagstiftning, såsom i miljöskyddslag i 55 § 1 mom. sista meningen.

- 15) handlingar som gäller planering av eller basmaterial för lärdomsprov eller vetenskaplig forskning eller handlingar som gäller teknologiskt eller något annat utvecklingsarbete eller bedömning av sådant arbete, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dem 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,

Bestämmelserna i denna punkt syftar till att skydda forskning och utvecklingsarbete och bedömning av dessa. Sekretessbelagda är enligt punkten handlingar som gäller planer på lärdomsprov eller vetenskaplig forskning, handlingar med basmaterial för forskning och handlingar som gäller teknologiskt eller annat utvecklingsarbete eller bedömning av sådant, om inte det är uppenbart att utlämnande inte orsakar lärdomsprovet, forskningsarbetet eller utvecklingsarbetet eller bedömning av dessa skada eller medför besvär för forskaren. Presumtionen är alltså sekretess. En forskningsplan kan innehålla sådan know-how som orättmätigt kan tas i bruk. Om handlingarna är offentliga, kan forskarens arbete, vetenskapliga projekt och yrkesverksamhet försvåras. Teknologiskt utvecklingsarbete kan gälla till exempel en produkt som senare patenteras. Motsvarande sekretessgrund saknas i gällande lag.

- 16) handlingar som innehåller uppgifter om inträdesprov eller andra prov eller test, om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle äventyra provens eller testens syfte eller en användning av testen i framtiden,

Motsvarande bestämmelse saknas i gällande lag, men behov av denna sekretessgrund har framkommit under arbetsgruppens arbete.

- 17) handlingar som innehåller 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.

Denna sekretessgrund ersätter nuvarande 9 § f punkten till den del det gäller uppgift om *enskilds ekonomiska ställning som om den tillhandhålls kan lända berörda person till men*. Även 9 § e punkten kan tillämpas på ekonomiska uppgifter eftersom det finns en hänvisning till *beskattningen eller den offentliga kontrollverksamheten*. Det gäller då *enskild persons privata förhållanden, om tillhandahållande kan utsätta berörda person eller hans anhöriga för skada, lidande eller obehag*.

I grund och botten är sekretessgrunderna avseende information om enskilda personer till för att värna den personliga integriteten som är grundlagsskyddad. Många gånger innebär ett offentliggörande av information om enskilda personers uppgifter inget avslöjande av hur den offentliga maktutövningen utövas, utan enbart ett avslöjande av omständigheter kopplat till den privata personens/företagets privata omständigheter. Med hänsyn till skyddet av den grundlagsskyddade personliga integriteten anser arbetsgruppen att det är skäligt med absolut sekretess.

Med ekonomisk ställning avses den personliga ekonomin som helhet eller i ett vidare perspektiv, alltså i praktiken en beskrivning av en persons ekonomiska kapacitet. Det innebär

att mindre delar av den ekonomiska helheten inte är sekretessbelagda, exempelvis mötesarvoden eller andra biinkomster.

Om absolut sekretess införs skulle information om landskapsanställdas löner falla under sekretessen, om man inte i offentlighetslagen gör ett undantag från regeln om absolut sekretess vilket arbetsgruppen anser är skäligt att man gör. Detta medför också att pensionsärenden sekretessbeläggs. Dock anser arbetsgruppen att det ska vara offentligt vem som lämnat in ansökan medan resten sekretessbeläggs.

- 18) handlingar som innehåller uppgifter om en klient hos socialvården eller en enskild kund hos arbetsmarknads- och studieservismyndigheten (AMS) samt de förmåner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice eller den service för arbetsmarknads- och studieservismyndighetens enskilda kunder denne erhållit eller uppgifter om en persons hälsotillstånd eller handikapp, den hälso- och sjukvård eller rehabilitering som denne har erhållit eller uppgifter om någons sexuella beteende eller inriktning,

Denna punkt motsvaras i stort av 9 § e punkten gällande lag. Kompletterande bestämmelser rörande socialvården finns i landskapslagen (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

- 19) handlingar som gäller flyktingar eller personer som ansöker om asyl, uppehållstillstånd eller visum,

Denna punkt har ingen direkt motsvarighet i gällande lag, men motsvaras delvis av 9 § c och e punkterna i gällande lag.

- 20) handlingar som innehåller 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 handlingar som innehåller 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,

Denna punkt har ingen direkt motsvarighet i gällande lag, men motsvaras delvis av 4 § och 9 § c och e punkterna gällande lag.

- 21) handlingar som innehåller uppgifter om psykologiska test eller lämplighetsprov som gäller en person eller resultatet av dem för val av en anställd eller fastställande av avlöningsgrund,

Delvis motsvarande bestämmelser finns i 9 § e punkten gällande lag.

- 22) handlingar som gäller elevhälsa eller befriande av en elev från undervisning, elevers och examinanders provprestationer samt sådana av en läroanstalt utfärdade betyg och andra handlingar som innehåller uppgifter om verbala bedömningar av en elevs personliga egenskaper liksom även handlingar 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,

En sekretessbestämmelse som gäller elevhälsa är relevant för landskapets del. Motsvarande bestämmelse finns i 9 § e punkten gällande lag.

Provpresentationer, termins- och avgångsbetyg är offentliga i riket. Någon liknande sekretessreglering finns inte i Sverige och det finns överrättspraxis där t.ex. matematikprov med elevens svar och lärarens rättningss kommentarer har lämnats ut till utomstående, vilket inte är tillåtet i riket. Arbetsgruppen anser att den svenska ordningen är för långtgående. En utomstående ska inte kunna få ta del av en elevs matematikprov eller dylikt. Termins- och avgångsbetyg bör förstås vara offentliga. Arbetsgruppen konstaterar dock att det kan finnas

behov av sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör samarbete mellan olika myndigheter då det gäller elevers hälsa.

23) handlingar som innehåller uppgift som någon har lämnat om sitt hemliga telefonnummer eller uppgift om läget för en mobilteleapparat samt handlingar som innehåller uppgift om en persons hemkommun och bostad där eller tillfälliga bostad samt telefonnummer och annan kontaktinformation, om personen har begärt att de ska hållas hemliga och har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas,

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 § c och e punkterna gällande lag.

24) handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse eller uppgifter om åsikter som personen har uttalat privat eller uppgifter om någons levnadssätt, deltagande i föreningsverksamhet eller fritidssysselsättningar, familjeliv eller andra med dem jämförbara personliga förhållanden, dock så att handlingar med uppgifter om en persons deltagande i ett politiskt eller något annat förtroendeuppdrag eller om hans 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.

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 § c och e punkterna gällande lag.

### 3.8 Partsinsyn

Huvudregeln är i dag att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar som gäller honom eller henne själv, oavsett om handlingarna är offentliga eller inte. Några undantag från detta finns inte i den åländska offentlighetslagen. I dagsläget föreskriver offentlighetslagen dock att handlingar som någon annan än personen själv har tillfört ärendet *bör* tillhandahållas.

Den rätt för part att ta del av handlingar som framgår av den åländska offentlighetslagen gäller till förmån för enskild person. I rättspraxis har det dock klargjorts att även juridiska personer anses ha denna rätt.

Parts rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter i ett ärende är i dag oinskränkt på så sätt att rätten alltid trumfar andra viktiga intressen. I HFD 2015:165<sup>6</sup> konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att den rätt att ta del av uppgifter som en part hade med stöd av 14 § 2 mom. i landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet var obegränsad. Ett bolag som hade deltagit i ett anbudsförfarande hade således rätt att av den kommun som ordnat anbudsförfarandet få kopior av de övriga i anbudsförfarandet deltagande bolagens anbudshandlingar, även i det fall att dessa handlingar innehöll uppgifter som var sekretessbelagda enligt 9 § i offentlighetslagen.

Några ändringar av bestämmelsen om partsinsyn i den åländska offentlighetslagen gjordes inte i samband med införlivandet av de nya upphandlingsdirektiven (se LF 23/2016–2017 och LF 3/2017–2018).

Vad gäller parts rätt att ta del av handlingar i ett ärende kan konstateras att det finns en intressant skillnad mellan rikets respektive Sveriges offentlighetslag. Enligt 11 § rikets offentlighetslag gäller partsinsynen tre typer av handlingar: offentliga handlingar, handlingar vilkas offentlighet är beroende av myndigheternas prövning (dvs handlingar som ännu inte blivit offentliga) och sekretessbelagda handlingar. 10 kap. 3 § Sveriges offentlighets- och sekretesslag tar däremot enbart sikte på sekretessbelagda handlingar. Detta beror förmodligen på att rätten till partsinsyn följer direkt av 10 §

<sup>6</sup> <https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kho/vuosikirjat/2015/201503296>

förvaltningslagen, som föreskriver att part i ärende har rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet och att rätten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Rikets förvaltningslag innehåller däremot inget allmänt stadgande om partsinsyn.

Arbetsgruppen anser att parts rätt att ta del av uppgifter måste begränsas i landskapslagstiftningen. Detta kan antingen göras genom att man i lagen räknar upp alla de fall då rätten till partsinsyn inte gäller (jfr 11 § rikets offentlighetslag), eller genom att ta in allmänna bestämmelser om att rätten inte gäller då det t.ex. med hänsyn till ett enskilt eller allmänt intresse är av synnerlig vikt att de sekretessbelagda uppgifterna inte röjs (jfr Sveriges offentlighetslagstiftning).

Arbetsgruppen föreslår att samma modell som i riket införs. Rikets bestämmelser om partsinsyn är mer detaljerade än Sveriges bestämmelser och arbetsgruppen anser att en sådan reglering som man infört i riket blir enklare att tillämpa i praktiken.

### 3.9 Offentlig upphandling

Det finns i nuvarande lagstiftning en bestämmelse om vid vilken tidpunkt anbudshandlingar och vid myndigheten upprättade handlingar om inkomna anbud blir offentliga. De blir inte offentliga förrän avtal har ingåtts eller myndigheten har beslutat att upphandlingsärendet ska avslutas utan att nya eller kompletterande anbud inbegärs. Nuvarande lagstiftning saknar särskilda sekretessbestämmelser för handlingar som rör upphandlingsförfarandet. I rikets lagstiftning finns möjlighet att sekretessbelägga handling med uppgift om affärsverksamhet inom staten, kommunen eller offentligt samfund om utlämnade av handlingen skulle kunna försämra det offentliga samfundets m.fl. möjligheter till förmånlig upphandling. Arbetsgruppen föreslår att sekretessgrunden införs i den åländska offentlighetslagen. Det finns även skäl att utreda i vilken utsträckning partsinsynen ska begränsas avseende anbudshandlingar eftersom det saknas i nuvarande lagstiftning. I riket begränsas partsinsynen vid offentlig upphandling för att skydda företagshemlighet hos annan anbudssökare eller anbudsgivare. Uppgift om totalpris som används vid anbudsjämförelsen ska dock alltid lämnas. Arbetsgruppen föreslår att åtminstone motsvarande begränsning av partsinsynen införs i åländsk lag. Vid beslut om avbruten upphandling finns skäl att begränsa rätten till partsinsyn så att konkurrerande företag inte kan ta del av varandras anbud fram till den tidpunkt då beslut i upphandlingsförfarandet som följer på en avbruten upphandling fattats. Det är möjligt att uppgifter i anbudshandlingar i en sådan situation ska betraktas som företagshemligheter, eftersom ekonomisk skada hos anbudsgivarna kan uppstå med anledning av den efterföljande upphandlingen om uppgifterna kommit till konkurrenternas kännedom. Det finns även skäl att reglera sekretess och tidpunkt för offentlighet för avsedda handlingar.



## Bilaga, offentlighetslagstiftning i riket och i Sverige

### Lagstiftning i riket

I Finland regleras myndighetshandlingars offentlighet huvudsakligen i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999).

Enligt 1 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i lag. Huvudprincipen är alltså att en handling är offentlig och sekretess är ett undantag. Information får inte förvägras utan en laglig grund eller i större utsträckning än vad som behövs för att skydda ett särskilt intresse. Ur 4 § framgår vad som avses med myndigheter, t.ex. statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar, statens affärsverk, kommunala myndigheter samt myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna. Vad som sägs om en myndighet 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.

Lagen omfattar såväl handlingar som inlämnats till myndigheter som dokument som upprättats av myndigheter. Handlingar som inlämnats kan till exempel vara skrivelser eller ansökningar. Dokument som upprättats är bland annat beslut och utlåtanden. Med en handling avses förutom traditionella pappershandlingar även elektroniska meddelanden som registrerats med hjälp av ADB och mikrofilmade dokument.

I lagen har man ersatt det tidigare begreppet *allmän handling* med begreppet *myndighetshandling*, i praktiken för att man ansåg att begreppet allmän handling lätt blandades ihop med begreppet offentlig handling. Enligt 5 § 2 mom. avses med myndighetshandling en handling 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. En handling anses 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 verkar på uppdrag av myndigheten eller i övrigt för myndighetens räkning, för att denne ska kunna utföra sitt uppdrag.

Enligt propositionen betraktas också en privat handling som har inkommit till en myndighet som en myndighetshandling, om den har inkommit för behandling av ett visst ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. En handling betraktas som en myndighetshandling även om den har skickats direkt till en tjänsteman som är verksam hos en myndighet eller till en som är verksam på uppdrag av en myndighet. Det spelar alltså ingen roll om handlingen har inkommit via registratorskontoret eller inte. En tjänsteman ska lämna in en handling som har skickats direkt till honom för registrering.

Som myndighetshandlingar betraktas dock inte t.ex. 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. Denna bestämmelse motsvarar 2 kap. 4 § i Sveriges tryckfrihetsförordning. En tjänsteman kan på sin arbetsplats ta emot privata brev, privata elektroniska meddelanden och handlingar som hänför sig till en uppgift utanför myndigheten, till exempel som kommittéledamot hos en annan myndighet. Då är det den kommitté som tjänstemannen är ledamot av – inte till exempel det ministerium som han är anställd vid – som

bestämmer över handlingen. På motsvarande sätt får en minister brev av sina väljare och som medlem av olika partiorgan en mängd material.

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 räknas som myndighetshandlingar, vilket motsvarar 2 kap. 9 § i Sveriges tryckfrihetsförordning. Handlingar som en myndighet har skaffat för intern utbildning, informationssökning eller annan därmed jämförbar intern användning faller också utanför definitionen av myndighetshandling. En motsvarande så kallad biblioteksklausul finns i 2 kap. 11 § 3 punkten i Sveriges tryckfrihetsförordning.

På handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar inom en myndighet samt mellan myndigheter och enskilda eller sammanslutningar som verkar för myndighetens räkning tillämpas lagen endast om handlingarna innehåller sådana uppgifter att de enligt arkivlagstiftningen ska överföras till ett arkiv. Om en handling dock överförs till ett arkiv, kan myndigheten bestämma att uppgifter ur den får lämnas ut endast med myndighetens tillstånd.

6 § definierar när en handling som en myndighet upprättar blir offentlig. Utgångspunkten är att en halvfärdig handling inte är offentlig. Tidpunkten för när handlingen blir offentlig varierar beroende på vilken typ av handling det är fråga om:

- 1) en anteckning i ett diarium eller någon annan fortlöpande förteckning, när den har införts om det inte är fråga om anteckningar om misstänkta i en åklagares diarium, vilka blir offentliga först då stämningsansökan som gäller den misstänkte eller åklagarens stämning har undertecknats eller på därmed jämförligt sätt blivit bekräftad eller när allmänna åklagaren har beslutat låta bli att väcka åtal eller när ärendet har avskrivits,
- 2) 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, när handlingen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt,
- 3) en begäran om komplettering av ett anbud som gäller upphandling och entreprenad liksom även någon annan rättshandling som avgörs på basis av anbud samt utredningar och andra handlingar som har sammanställts för behandlingen av anbudsärendet, när ett avtal i ärendet har ingåtts,
- 4) budgetförslag som har gjorts upp vid ministerierna och ämbetsverk och inrättningar som hör till deras förvaltningsområden, när finansministeriet har undertecknat sitt första ställningstagande till budgetförslaget och de förslag som ministerierna därefter skickar till finansministeriet samt övriga förslag som görs upp i samband med budgetberedningen och som ingår i budgeten, när budgetpropositionen har överlämnats till riksdagen,
- 5) undersökningar och statistik samt med dem jämförbara utredningar som bildar självständiga helheter och beskriver de alternativ som föreligger i allmänt betydelsefulla avgöranden eller planer samt grunderna för och verkningarna av dessa avgöranden eller planer, också när utredningen anknyter till ett ärende som i övrigt inte är slutbehandlat, när utredningen är färdig för det ändamål som den är avsedd för,
- 6) ett protokoll, när det efter justeringen har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt, om det inte har upprättats för beredning av ett ärende eller för myndighetens interna arbete,
- 7) ett domstolsbeslut och dom, när avgörande har meddelats eller när de är tillgängliga för parterna,

8) ett beslut, ett utlåtande och en expedition samt ett av en myndighet i egenskap av avtalspart fattat avgörande samt för behandlingen av dessa hos myndigheten upprättade promemorior, protokoll och andra handlingar än sådana som avses i 1–3 eller 5–7 punkten, när beslutet, utlåtandet, expeditionen eller avtalet har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt,

9) någon annan handling än de som avses i 1–3 och 5–8 punkten, när det ärende som handlingen gäller är slutbehandlat hos myndigheten i fråga.

Enligt 7 § är huvudprincipen för när en handling som inkommer till en myndighet blir offentlig att en handling som har inkommit till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter blir offentlig när myndigheten har fått den, om det inte i lag föreskrivs något om dess offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den.

Enligt 9 § har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Enligt 13 § 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. Den som ber om information behöver varken utreda sin identitet eller motivera sin begäran. När en myndighet överväger om en sekretessbelagd handling ska lämnas ut, kan den dock behöva information om användningsändamålet. Till exempel har en part enligt 11 § rätt att ta del av vissa dokument som annars är sekretessbelagda. Dyliga dokument kan även lämnas ut för forskning.

Enligt 14 § ska en begäran om att få ta del av en handling behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. 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, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen.

Enligt 16 § lämnas information om en handling ut så som sökanden vill, om detta inte vållar tjänsteutövningen oskäligt besvär, t.ex. på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller någon annan därmed jämförbar orsak. Enligt 22 § ska en myndighetshandling sekretessbeläggas, om det i lag föreskrivs eller en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att den ska vara sekretessbelagd eller om handlingen innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikt föreskrivs genom lag. Ett negativt beslut ska motiveras. Av beslutet ska därmed framgå varför den begärda handlingen är sekretessbelagd. I 24 § räknas vilka myndighetshandlingar som är sekretessbelagda upp. Enligt 29 § kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om

1) i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter,

2) sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut,

3) handlingen behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande, sökande av ändring i ett myndighetsbeslut, en klagan med anledning av en åtgärd, ett underställt ärende eller av besvär som anförts hos ett internationellt lagskipnings- eller undersökningsorgan, eller

4) uppgiften behövs för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag som är riktat mot en myndighet ska kunna utföras.

## Lagstiftning i Sverige

Principen om allmänna handlingars offentlighet är grundlagsstadgad genom bestämmelserna 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 1 § ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 2 § framgår under vilka förutsättningar rätten får begränsas. Begränsningarna sker i offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

2 kap. 3 § reglerar vad som avses med en handling. En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Handlingsoffentligheten omfattar emellertid enbart allmänna handlingar. TF reglerar begreppet noggrannare än den åländska offentlighetslagen, som lägger större vikt på att definiera när en handling blir offentlig.

En handling är allmän när den:

- förvaras hos myndigheten och
- har inkommit till myndigheten eller
- upprättats hos myndigheten

Vad gäller "vanliga" handlingar ska begreppet "förvaring" inte tolkas för snävt. HFD har i vissa fall lagt vikt vid att handlingen är "tillgänglig för myndigheten", vilket alltså är bredare än "förvarad". Av förvaringskriteriet har ansetts följa att myndigheten inte är skyldig att sammanställa nya handlingar utifrån uppgifter från redan befintliga handlingar. 3 § andra och tredje styckena innehåller också regler för upptagningar. Upptagningen är förvarad om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som själv myndigheten utnyttjar (till exempel med en dator). Myndigheten är skyldig att på begäran göra en sammanställning av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling endast om detta kan ske på rutin. Noteras kan även ett undantag för personuppgifter.

En "vanlig" handling är inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Det är irrelevant om handlingen har diarieförts eller inte. En upptagning är inkommen när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten så att myndigheten kan uppfatta den tekniskt på så sätt som beskrevs i avsnittet ovan.

Det finns specialregler för vissa typer av handlingar. Det rör sig om anbud och liknande handlingar, handlingar som kommit tillbaka till myndigheten efter teknisk bearbetning eller lagring (6 § andra stycket) och privata brev till tjänstemän (4 §).

Tanken har inte varit att alla handlingar som en myndighet producerar ska anses vara upprättade i lagens mening. Tanken har varit att de ska anses vara upprättade först när de blir färdiga.

En handling är som huvudregel upprättad när den har expedierats. Om den inte expedieras anses den upprättad när ärendet slutbehandlats eller, om det inte finns något ärende, när den har justerats eller på annat sätt färdigställts. Det krävs inget särskilt förfarande för att en handling ska anses vara färdigställd och det finns flera rättsfall som behandlar frågan. I HFD 2013 ref. 86 uttalade HFD att "någon åtgärd måste vidtas som visar att handlingen är färdigställd". Rättsfallet gällde e-post som skickats mellan tjänstemän. HFD ansåg att enbart det förhållandet att e-post skickats mellan

tjänstemän inte kunde anses utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd.<sup>7</sup>

7 § andra stycket innehåller specialregler för vissa typer av handlingar. Det rör sig om till exempel om diarium och register samt protokoll.

Vissa handlingar faller enligt 2 kap. TF under vissa förutsättningar utanför begreppet allmän handling. Det rör sig om handlingar som förvaras hos myndigheten enbart som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annars räkning (10 § första stycket), digitala säkerhetskopior (10 § andra stycket), handlingar avsedda för befordran av meddelande (t.ex. postverksamhet, 11 § 1), handlingar som är avsedda för att offentliggöras i periodisk tidskrift (11 § 2) och handlingar som ingår i myndighetens bibliotek eller som tillförts allmänt arkiv (11 § 3).

Det finns också undantag för handlingar som skickas mellan organ i samma myndighet (8 §) samt minnesanteckningar och utkast (9 §).

Enligt 2 kap. 9 § är en hos myndigheten tillkommen *minnesanteckning* som inte har expedierats eller arkiverats inte en allmän handling. För att bestämmelsen ska bli tillämplig gäller följande: Minnesanteckningen ska vara *tillkommen hos myndigheten*, den ska *tillhöra ett ärende*, den ska ha tillkommit *enbart för beredning eller föredragning* och den får *inte tillföra sakuppgift*.

Av 2 kap. 9 § andra stycket följer att inte heller *utkast eller koncept till beslut eller skrivelse och därmed jämställd handling* är allmän, så länge den inte expedieras eller arkiveras. Det rör sig alltså om ofärdiga så kallade "mellanprodukter". I detta sammanhang har rättspraxis gett begreppet "expedierats" en särskild innebörd: om utkastet överlämnas till en annan myndighet i rent samrådssyfte anses det ändå inte expedierat. Utkastet är då allmän handling varken hos avsändande eller mottagande myndighet.<sup>8</sup>

Att en handling skickas från ett organ till ett annat organ i samma myndighet innebär som huvudregel inte att handlingen blir allmän, utan den förbli intern. Detta framgår av 2 kap. 8 §. Detta gäller dock inte då "organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra". Rekvisitet är svårtillämpat men ledning kan sökas i förarbeten och praxis. Regeringskansliet anses vara en enhet och handlingar som skickas mellan de olika departementen blir inte allmänna.

En handling kan lämnas ut på två sätt. Antingen kan sökanden avgiftsfritt ta del av handlingen på stället (2 kap. 12 §) eller kan han eller hon mot avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 13 §).

Om sökanden tar del av handlingen på stället, alltså hos myndigheten, får han eller hon enligt 2 kap. 12 § också skriva av, avbilda eller banda handlingen. Om handlingen inte kan tillhandahållas utan att sekretessbelagda uppgifter röjs ska myndigheten till övriga delar göra handlingen tillgänglig som avskrift eller kopia. Vad gäller upptagningar för automatiserad behandling har myndigheten enligt 6 kap. 6 § OSL under vissa förutsättningar en skyldighet att låta den sökande själv använda myndighetens tekniska hjälpmedel. Handlingen ska enligt 12 § utelämnas "genast eller så snart det är möjligt". JO har flera gånger uttalat att det *i regel* bör bli fråga om högst någon eller några dagars väntan.

Enligt 12 § andra stycket behöver en myndighet inte tillhandahålla handlingen på stället om betydande hinder möter. I fråga om upptagningar finns enligt samma bestämmelse inte heller en

<sup>7</sup> Någon särskild reglering för e-post finns förstås inte i TF eller OSL, eftersom en handlingens yttre form är ovidkommande. I sammanhanget kan dock nämnas att e-postloggar anses vara allmänna handlingar. Detta avgjorde HFD i RÅ 1998 ref. 44.

<sup>8</sup> Den mottagande myndighetens svar på utkastet blir dock, märkligt nog, en allmän handling

sådan skyldighet om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet. Av praxis följer även att en begäran om att få ta del av allmänna handlingar måste vara tillräckligt specifik.

Sökanden har enligt 2 kap. 13 § också rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. Enligt samma bestämmelse är myndigheten ”dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.” Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ska enligt 2 kap. 13 § andra stycket behandlas skyndsamt.

Vad gäller utlämnande av uppgift föreskrivs i 6 kap. 4 § OSL att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Enligt 2 kap. 14 § första stycket TF ska begäran att få ta del av allmän handling göras hos myndigheten. Enligt andra stycket är det också samma myndighet som prövar begäran – men bestämmelsen möjliggör undantag i OSL. Flera sådana undantag finns i OSL.

I 6 kap. 3 § OSL regleras vem på myndigheten som ska pröva en begäran.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Det senare innebär att om det rör sig om en handling som omfattas av sträng sekretess måste myndigheten ofta veta vem sökanden är för att den ska kunna avgöra om handlingen ska lämnas ut eller inte.

Om myndigheten avslår en begäran blir bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga på beslutet. Detta innebär att beslutet ska vara skriftligt och motiverat. En bestämmelse om överklagande finns i 2 kap. 15 § TF. Närmre bestämmelser finns i 6 kap. 7–11 §§ OSL.

En förutsättning för tillhandahållande eller utlämnande är att den allmänna handlingen är offentlig, dvs. inte omfattas av sekretess. Detta framgår av 2 kap. 12 § TF. Av bestämmelsen framgår också under vilka förutsättningar handlingsoffentligheten får begränsas (de så kallade sekretessgrunderna). Begränsningarna ska noga anges i en särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen är för närvarande OSL. Enligt 12 kap. 2 § får även regeringen efter riksdagens bemyndigande meddela närmre föreskrifter om sekretessbestämmelsernas tillämplighet.

Av 3 kap. 1 § OSL framgår att med sekretess avses förbud att röja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Det rör sig alltså om både tystnadsplikt och så kallad handlingssekretess. Förutom myndigheterna, riksdagen, beslutande kommunala församlingar samt kommunala bolag (2 kap. 1–3 §§) kan även enskilda rättssubjekt som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (2 kap. 4 §) vara tvingade att iaktta sekretess.<sup>9</sup> När uppgift lämnas ut till enskild mot förbehåll (10 kap. 14 § OSL) uppkommer också en tystnadsplikt.

I OSL finns huvudsakligen två typer av skaderekvisit: raka och omvända. De raka innebär att sekretess gäller om viss skada kan antas uppkomma om uppgiften röjs. De omvända innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för viss skada. Denna ordning

---

<sup>9</sup> Notera också att tystnadsplikt för t.ex. privatläkare och advokater kan följa av andra lagar.

underlättar för myndigheten vid skadebedömningen. Vad gäller sekretesstiderna används flera olika i OSL – från 2 till 70 år.

Vad gäller utlämnande av uppgift till en annan myndighet finns en sådan bestämmelse i 6 kap. 5 §. En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Jämför också 8 kap. 1 § som föreskriver att myndighet inte får röja sekretessbelagda uppgifter för enskilda eller andra myndigheter, om inte annat följer av lag. Detsamma gäller enligt 8 kap. 2 § olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Flera undantag finns i lagens 10 kap. om sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Det rör sig om bland annat uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (28 §), omprövning eller överprövning av beslut (16 §), tillsyn eller revision (17 §) och brottsmisstankar (18 a § – 24 §). Dessutom finns en generalklausul i 10 kap. 27 §. För att tillämpa generalklausulen krävs dock att det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen gäller heller inte all sekretess. Här kan också nämnas 10 kap. 2 § enligt vilken sekretess inte hindrar att uppgift lämnas om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Vissa sekretessbestämmelser gäller inom hela den offentliga sektorn. De kan finnas utspridda på olika ställen i OSL, men i 21 kap. har samlats sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Det rör sig till exempel om enskilda hälsa eller sexualliv, se 21 kap. 1 §.

De flesta sekretessbestämmelser gäller dock bara inom viss verksamhet eller hos viss myndighet. Lagens innehållsförteckning i bilagan ger en överblick över vilka dessa bestämmelser är. När en myndighet får uppgifter från en annan myndighet gäller som underförstådd huvudregel att den mottagande myndigheten inte ska tillämpa samma sekretessbestämmelse.<sup>10</sup> I vissa fall finns det bestämmelser om överföring av sekretess som gör att sekretessbestämmelsen ändå blir tillämplig hos den mottagande myndigheten (och då som en så kallad sekundär sekretessbestämmelse). Bestämmelser om detta finns i 11 kap. OSL. Detta kan leda till att flera sekretessbestämmelser blir tillämpliga samtidigt – hur detta ska lösas framgår av 7 kap. 3 §.

Utöver de sekretessbrytande bestämmelserna som gäller till förmån för myndigheter, se ovan, finns det också bestämmelser som bryter sekretessen i förhållande till enskilda. I 12 kap. i OSL som innehåller bestämmelser om "sekretess i förhållande till den enskilde själv, m.m.". Huvudregeln är förstås att sekretess inte gäller mot den enskilde själv, vilket framgår av 12 kap. 1 § OSL, men det finns ett fåtal undantag inom t.ex. hälso- och sjukvården. Enligt 2 § kan den enskilde häva sekretessen. I 3 § finns bestämmelser om underåriga och deras vårdnadshavare. Bestämmelser om partsinsyn finns i 10 kap. 3 §.

---

<sup>10</sup> Däremot kan uppgiften ändå komma att vara sekretessreglerad hos den mottagande myndigheten enligt någon annan sekretessbestämmelse som gäller för den myndigheten eller dess verksamhet.