

Hänvisning
VN/27452/2020

Justitieministeriet

Kontaktperson
Rättschef Michaela Slotte

kirjaamo.om@gov.fi

Ärende

Yttrande över betänkande om uppdatering av offentlighetslagen

Bakgrund

Justitieministeriet har begärt ett yttrande över det betänkande som utarbetats av den arbetsgrupp som berett uppdateringen av lagen om offentlighet i myndigheternas arbete. I arbetsgruppens betänkande föreslås att det stiftas en ny offentlighetslag. Den gällande lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) föreslås upphävas. I betänkandet föreslås att det organisatoriska tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas arbete utvidgas så att lagen tillämpas också på skötseln av sådana offentliga förvaltningsuppgifter i sin helhet som avses i 124 § grundlagen. Enligt förslaget ska lagen dessutom tillämpas på samfund eller stiftelser som kontrolleras av ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller flera offentliga samfund tillsammans och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som kontrolleras av dessa till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Förutom de förslag som arbetsgruppen lagt fram i betänkandet förtydligas och uppdateras bestämmelserna i offentlighetslagen. I synnerhet bestämmelserna om förfaranden vid behandling av begäranden om information förtydligas i förhållande till den gällande lagen. Dessutom preciseras definitionen av myndighetshandling som omfattas av rätten att få uppgifter. Dessutom föreslås förfaranderegler som ska säkerställa att skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen samordnas på det sätt som EU:s allmänna dataskyddsförordning ger möjlighet till.

Behörighetsfördelning

Regleringen av handlingars offentlighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen nämns inte specifikt i självstyrelselagens för Åland (FFS 1144/1991) uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. Däremot kom högsta förvaltningsdomstolen år 1973 till slutsatsen att rikets offentlighetslagstiftning inte kunde tillämpas på landskapsstyrelsens handlingar eftersom lagstiftningsbehörigheten för landskapets myndigheter hör till Åland. Efter det erhöll landskapsregeringen rätten att

upprätthålla ett arkivverk till vilket även statliga myndigheter levererar handlingar. I samband med att landskapsarkivet upprättades år 1978 trädde förordningen om arkivförvaltning i landskapet Åland (ÅFS 1977:97) i kraft.

Landskapsregeringen konstaterar att nuvarande offentlighetslag (ÅFS 2021:79) för Åland trädde i kraft den 1 januari 2022. Rikets lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) är således huvudsakligen inte tillämplig på Åland. Rikets offentlighetslagstiftning kan i vissa avgränsade situationer bli tillämplig hos myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen. 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 ska ses mot bakgrunden av att landskapsregeringen och dess förvaltning i dessa ärenden tar del i den nationella beredningen och i det nationella beslutsfattandet. Ur detaljmotiveringen framgår att högsta förvaltningsdomstolen kort före 1994 hade avgjort ett mål där det bekräftades att rikslagstiftningen ska tillämpas också i landskapet Åland när det är fråga om förhandlingar rörande internationella fördrag. 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 EU-rätten. Bestämmelsen ska ses mot bakgrunden av att Ålands regering och dess förvaltning, i de angelägenheter som regleras i 9 och 9a kap. självstyrelselagen tar del i den nationella beredningen och i det nationella beslutsfattandet. I praktiken gäller paragrafen framförallt beredningen av nya rättsakter inom den Europeiska unionen samt överträdelseärenden i förhållande till unionsrätten. Då det gäller verkställigheten av unionens politik på Åland, exempelvis notifieringar av statligt stöd, beslut om stöd till enskilda inom ramarna för ERUF- och ESF-programmen och liknande verkställighetsärenden ska däremot den åländska offentlighetslagstiftningen följas enligt huvudreglerna i 27 och 42 §§ självstyrelselagen.

Utöver de situationer som följer av 60a § i självstyrelselagen anges i 4 § 1 mom. 7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) att rikslagen enbart tillämpas hos myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna. I praktiken hänvisar detta till de situationer då förvaltningsuppgiften faller inom rikets lagstiftningsbehörighet men uppgiften sköts av myndighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen med stöd av överenskommelseförordning eller 30 § i självstyrelselagen. Högsta domstolen har ansett att detta inte enbart gäller offentlighetslagstiftningen utan samtliga allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser, dvs. också allmän förvaltningslagstiftning och lagstiftning om skyddet av personuppgifter. Det föreslås i betänkandet bl.a. att det i fortsättningen inte skulle särskilt föreskrivas om tillämpningen av lagen på myndigheter i landskapet Åland, när de utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna. Det

konstateras att offentlighetslagen för Åland har nyligen reviderats och att informativa bestämmelser om hur rikets offentlighetslag ska tillämpas vid myndigheterna på Åland finns i denna lag, vilket har ansetts vara tillräckligt. Landskapsregeringen konstaterar att eftersom behörigheten i dessa fall följer direkt av självstyrelselagen torde ingen särskild reglering om detta i rikets offentlighetslag vara nödvändig.

Landskapsregeringen anser att enbart det förhållandet att en handling har uppförts av en riksmyndighet eller innehåller uppgifter som är sekretessbelagda i riket inte medför att handlingen eller uppgifterna ska anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet när handlingen kommer in till en myndighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen. Högsta domstolen har ansett att enbart det förhållandet att ett lagrum i en landskapslag reglerade behandling av personuppgifter om brottmål inte medförde att regleringen direkt gällde rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff eller utlämning för brott. Landskapsregeringen tolkar domstolens slutsatser så att landskapet har behörighet att i landskapslag föreskriva om hur myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen kan eller ska behandla sådana personuppgifter som ursprungligen kan ha kommit till i samband med en riksmyndighets förvaltningsutövning, förutsatt att bestämmelserna i landskapslag inte anknyter direkt till när myndigheter inom landskaps- och kommunalförvaltningen ska utföra förvaltningsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Arkivväsendet

Arkivväsendet för information som uppstår vid landskapsregeringen och dess underlydande myndigheter samt de åländska kommunerna hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen. Då det är fråga om arkivalier som härrör från statsmyndigheter i landskapet ska likväl rikets arkivlagstiftning iakttas enligt 27 § 39 punkten självstyrelselagen. Detta innebär att bl.a. frågor om offentlighet, tidsfrister för uppbevaring av riksarkivalier samt om utgallring av dem regleras i rikslagstiftningen. Enligt 30 § 17 punkten självstyrelselagen får arkivalier härrörande från statliga myndigheter som är verksamma på Åland föras bort från landskapet endast efter samråd med landskapsregeringen.

Ålands landskapsarkiv, som lyder under Ålands landskapsregering, utgör arkivverket på Åland. Sedan grundandet år 1978 har befogenheterna i olika skeden stärkts för landskapsarkivet, så att landskapet Åland inte längre varken utgör eller ingår i ett distrikt för Riksarkivets verksamhet.

Proportionerna arkiverad statlig information kontra övrig information

Ålands landskapsarkiv innehar för närvarande 61 statliga arkiv. Dessa utgör långt över hälften av de arkivalier och den information som bevaras i landskapsarkivets magasin. De statliga myndigheterna har levererat handlingar som i enlighet med såväl rikets arkivlag som rikets lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (FFS

906/2019) ska bevaras "varaktigt", vilket definieras olika i de två lagarna. Informationshanteringslagen gäller inte på Åland. För de statliga myndigheternas del följer landskapsarkivet de för de berörda myndigheter gällande arkivbildningsplanerna.

Landskapsregeringens synpunkter

Eftersom landskapsregeringen till största delen har lagstiftningsbehörighet rörande offentlighetslagstiftning berör förslaget inte landskapet utom i de fall som beskrivits ovan då landskapsmyndigheterna ska tillämpa rikets offentlighetslagstiftning.

Det föreslås i betänkandet att det i fortsättningen inte skulle föreskrivas särskilt om tillämpningen av lagen på myndigheter i landskapet Åland när de utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna eftersom offentlighetslagen för Åland nyligen har reviderats och att informativa bestämmelser om hur rikets offentlighetslag ska tillämpas vid myndigheterna på Åland finns i denna lag.

Ålands landskapsregering anser att de effekter som ändringen kan ha på annan lagstiftning bör utredas. Genom att landskapet Åland tas bort från förteckningen i offentlighetslagens 4 § 1 mom. kan det uppstå behov av att ändra annan lagstiftning där det uttryckligen hänvisats till punkt 7 i detta moment. Ett exempel som kan nämnas är lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (FFS 44/2006) där rätten till tillgång till information reglerats genom hänvisning till denna punkt. Det bör säkerställas att rätten till tillgång till information för landskapet Åland inte förändras.

Förslagets koppling till informationshanteringslagen

I den nu föreslagna offentlighetslagen finns många kopplingar till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, vilken inte tillämpas på Åland. Detta kan leda till tolkningssvårigheter när åländska myndigheter tillämpar rikets offentlighetslagstiftning när de utför förvaltningsuppgifter inom riksdagens lagstiftningsbehörighet med stöd av självstyrelselagstiftningen.

Ett exempel är bestämmelser om de så kallade handlingarna för internt arbete som ingår i 5 § 4 mom. i rikets gällande offentlighetslag. Enligt momentet ska lagen tillämpas på handlingar som har upprättats för förhandlingar, kontakter och något annat därmed jämförbart internt myndighetsarbete mellan personer som arbetar inom en myndighet, endast om handlingarna innehåller sådana uppgifter att de enligt arkivlagstiftningen ska överföras till ett arkiv. I lagförslaget föreslås att detta moment ändras så att det i detta moment i fortsättningen skulle hänvisas till de grunder för bedömning av behovet av att bevara uppgifter som anges i 21 § 1 mom. 2–5 punkten i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (FFS 906/2019).

Ålands landskapsregering anser att tolkningen av vilka handlingar som räknas som myndighetshandlingar inom statlig förvaltning kan bli problematisk, om uppgifter i informationshanteringslagen används som grund för denna tolkning.

Landskapsregeringen har vidare noterat att varken en kommande åländsk informationshanteringslag eller rikets informationshanteringslag tillämpas på statliga myndigheter på Åland.

Rätten att lämna ut sekretessbelagd information ur en arkiverad myndighetshandling

Enligt 35§ 1 mom. i lagförslaget får Riksarkivet lämna ut sekretessbelagd information ur en arkiverad myndighetshandling för forskning eller för tillgodoseende av intressen, rättigheter och skyldigheter eller rättsskydd. Det bör övervägas huruvida lagförslaget 35 § 1 mom. borde utvidgas till att gälla alla arkiverade myndighetshandlingar oavsett handlingarnas förvarings- eller arkiveringsplats. Statliga myndigheter verksamma på Åland har sedan 1970-talet överfört sina handlingar med stöd av självstyrelselagstiftningen till Ålands landskapsarkiv. När det är fråga om utlämnande av handlingar eller uppgifter i handlingar som hänför sig till förvaltningsuppgifter som tillhör statens behörighet, följer Ålands landskapsarkiv rikets offentlighetslagstiftning enligt 3 § offentlighetslagen (2021:79) för Åland samt självstyrelselagen och därutöver mer preciserande lagstiftning, exempelvis Statsrådets förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen (FFS 1101/2019).

Det finns dessutom en stor mängd arkiverade handlingar hos andra myndigheter och instanser än Riksarkivet. När det gäller dataskyddslagstiftningen är tillhandahållandet av information som innehåller särskilda kategorier av personuppgifter för arkiveringsändamål av allmänt intresse inte beroende av hos vilken myndighet eller instans informationen är förvarad (arkiverad).

Lagförslagets terminologi gentemot begrepp som används inom dataskyddslagstiftningen

En av avsikterna med lagförslaget har varit att modernisera och harmonisera offentlighetslagens terminologi gentemot lagstiftningen om dataskydd, informationshantering och arkivering. Ålands landskapsregering anser att dessa mål inte helt har uppnåtts. Begreppet "forskning" i lagförslagets §§ 35 och 36 kan inte anses vara förenligt med dataskyddslagstiftningen och de undantag som görs för arkiv- och kulturarvsväsendet. När det gäller vetenskaplig forskning är tillämpningen av bestämmelserna klar, men det förblir oklart i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut för historisk forskning. Ur dataskyddsperspektivet är förutsättningarna för utlämnandet av information som innehåller särskilda personuppgifter desamma för vetenskaplig och historisk forskning. Enligt dataskyddsförordningens artikel 9.2 j tillämpas inte förbudet mot behandling av särskilda kategorier av personuppgifter om behandlingen är "nödvändig för arkivering av allmänt intresse eller för vetenskapliga och historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål

enligt artikel 89.1 på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen". Enligt skälen numrerad som 160 i dataskyddsförordningens inledande del omfattar historiska forskningsändamål även forskning för historiska och genealogiska ändamål. Det är oklart i vilken bemärkelse begreppet forskning i lagförslaget används.

Minister

Ingrid Zetterman

Rättschef

Michaela Slotte