

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 273/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Leppävirta, justitieministeriet
- specialsakkunnig Suvi Pato-Oja, inrikesministeriet
- referendarieråd Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- statsåklagare Mikko Männikkö, Åklagarmyndigheten
- polisinspektör Visa Weckström, Polisstyrelsen
- polisjurist Tommi Reen, centralkriminalpolisen
- advokat Minna Pilviö, Finlands Advokatförbund
- jurist Tytti Oras, Finlands Journalistförbund rf
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta domstolen
- juris doktor Satu Rantaeskola.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I den aktuella propositionen föreslås det att 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan även offentlighetslagen) ändras.

Utlåtande LaUU 33/2022 rd

Propositionen syftar till att förtydliga förhållandet mellan de sekretessgrunder som gäller skydd för privatlivet i brottmål och till att öka allmänhetens och mediernas möjligheter att få information om brottmål och om myndighetsbeslut som fattas i samband med dem (se t.ex. RP, s. 16 och 37). Det föreslås att sekretessen för de centrala handlingar som upprättas vid förundersökning och åtalsprövning begränsas till den del som utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för förståelsen av grunderna för beslutet i det ärende som undersökts och utlämnandet av uppgifter inte sannolikt orsakar den som har del i saken skada, betydande olägenhet eller, utan vägande skäl, lidande (24 § 3 mom. i lagförslaget). Dessutom föreslås det i propositionen att den bestämmelse i den gällande lagen som gör det möjligt att avvika från sekretessen ändras. Bestämmelsen har i praktiken i hög grad samband med möjligheten att i vissa situationer publicera en bild av brottsoffret. Syftet med och det huvudsakliga innehållet i undantaget från sekretessen är av samma slag som i den gällande lagen, men tröskeln för undantag höjs från att utlämnandet av uppgifter ska behövas till att det ska vara nödvändigt, och bedömningen ska göras i varje enskilt fall. Dessutom utvidgas tillämpningsområdet till att gälla också andra personer med anknytning till brottmålet än offret (24 § 4 mom. i lagförslaget).

Bakgrunden till propositionen är resultatet av en arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatte den 22 januari 2021 för att bereda en uppdatering av offentlighetslagen. Den nu aktuella propositionen är en del av ett större paket för uppdatering av offentlighetslagen, och i fråga om de övriga delarna fortsätter arbetsgruppens arbete fram till den 30 juni 2023. Bakgrunden till delreformen är riksdagens justitieombudsmans avgörande EOAK/579/2020, som gäller sekretessgrunderna vid förundersökning enligt offentlighetslagen och förundersökningshandlingarnas allmänna offentlighet. Justitieombudsmannen föreslog i sitt avgörande att justitieministeriet skulle överväga om en modernisering av sekretessgrunderna för förundersökningshandlingar bör beredas separat, så att lösningen på problemet inte fördröjs i väntan på en totalreform av offentlighetslagen. Propositionen har beretts som en brådskande del av arbetet i den arbetsgrupp som bereder uppdateringen av offentlighetslagen och frågan har lyfts ut till ett separat lagförslag.

Efter det avgörande av riksdagens justitieombudsman som ligger till grund för propositionen har enligt utredning till utskottet vissa av högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut delvis klargjort oklarheterna kring tillämpningen av sekretessgrunderna. Sammantaget anser utskottet att lagstiftningen trots det finns behöver ses över, och högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis har inte undanröjt behovet av en översyn. Propositionen är därför motiverad till denna del.

Som framgår också av motiveringen (RP, s. 4) fokuserar propositionen på de mest brådskande ändringsbehov som framkommit vid laglighetsövervakningen. En del av de sakkunniga som utskottet hört har lyft fram behovet av att bedöma sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen i större utsträckning än vad som nu föreslås. Enligt uppgift från justitieministeriet har en systematisk innehållsmässig granskning och eventuell revidering av sekretessbestämmelserna och de anknyttande klausulerna om skaderekvisit lämnats utanför arbetsgruppens uppdrag och således genomförs senare, i enlighet med uppdraget från den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt för att bereda uppdateringen av offentlighetslagen och som fortsätter sitt arbete fram till den 30 juni 2023. Arbetsgruppen har dock bedömt att frågan är brådskande och har berett den samlat för att förtydliga de inbördes förhållandena mellan sekretessgrunderna i brottmål och öka offentligheten. Mot bakgrund av det som sägs ovan anser lagutskottet att den föreslagna delreformen av sekretessbestämmelserna är motiverad. Utskottet betonar dock vikten av att bevaka hur denna del-

Utlåtande LaUU 33/2022 rd

reform fungerar och ser det som viktigt att man senare återgår till en mer omfattande bedömning av sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen.

I fråga om den aktuella propositionen konstaterar lagutskottet att det är motiverat och viktigt att man i offentlighetslagen försöker förtydliga de inbördes förhållandena mellan sekretessgrunderna för skyddet för privatlivet i samband med brottmål. Detta är viktigt inte bara på ett allmänt plan utan också med tanke på myndigheternas praktiska verksamhet. Det finns skäl att utvidga offentligheten också på så sätt att sekretessen begränsas i fråga om centrala handlingar som uppgjorts vid förundersökning och åtalsprövning, till den del utlämnandet av uppgifter är nödvändigt för att förstå grunderna för beslutet i det ärende som utreds. Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordningen (RP, s. 37) är det huvudsakligen fråga om att samordna och avväga två grundläggande rättigheter, det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen och den offentlighetsprincip som tryggas i 12 § 2 mom. i grundlagen. Det centrala syftet med hela propositionen är att samordna dessa grundläggande fri- och rättigheter, och det är också enligt propositionen fråga om krävande avvägning av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP, s. 29 och 37). Lagutskottet konstaterar att det yttrar sig om propositionen endast i fråga om sitt eget ansvarsområde. Utskottet noterar dock att grundlagsutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet (GrUU 84/2022 rd) om propositionen har konstaterat att det inte har något att anmärka på de grundläggande lösningarna i regleringen.

Med hänvisning till det som sägs ovan anser lagutskottet att propositionen behövs och att dess syften är viktiga. Utskottet tillstyrker i princip lagförslaget. Under sakkunnigutfrågningen framförde särskilt aktörerna synpunkter på oklarheter och problematiska situationer vid tillämpningen av den reglering som föreslås i propositionen. Lagutskottet föreslår därför att förvaltningsutskottet rent allmänt bedömer om och till vilka delar lagförslaget ytterligare kan preciseras och förtydligas. Lagutskottet föreslår därför i det följande att förvaltningsutskottet bedömer vissa omständigheter.

Förslaget om strykning av den första delen av 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen och skydd av känsliga uppgifter

I den föreslagna 24 § 1 mom. 26 punkten i lagförslaget föreskrivs det om sekretess för uppgifter om brottsoffer. Enligt punkten ska handlingar vara sekretessbelagda till den del de innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifterna skulle kränka offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående. Bestämmelsen kompletterar enligt motiven (RP, s. 31) de övriga sekretessbestämmelserna och ska tillämpas samtidigt som de övriga sekretessgrunderna, så som också annars är fallet med sekretessgrunderna.

Det föreslås i propositionen att den inledande delen av den gällande 26 punkten, där det föreskrivs om sekretess för 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, upphävs som onödig. Enligt propositionsmotiven följer sekretessen för dessa uppgifter i praktiken redan av andra ovillkorliga sekretessgrunder som föreskrivits till skydd för privatlivet.

Sakkunniga har dock framfört att det finns en risk med att stryka den särskilda sekretessgrunden för känsliga uppgifter i början av 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen. Sakkunniga tviv-

Utlåtande LaUU 33/2022 rd

lar också på propositionens utgångspunkt att de övriga sekretessgrunderna räcker till för att täcka sekretessen för de uppgifter som avses i bestämmelsen. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det också ansetts att en strykning av den första delen av 24 § 1 mom. 26 punkten i den gällande lagen framhäver betydelsen av den senare delen av punkten, som skyddar bland annat mot kränkning av offrens rättigheter och som tolkningsmässigt kan anses oklar.

Enligt uppgift från justitieministeriet har man i fråga om strykningen av den första delen av 26 punkten, som skyddar känsliga uppgifter, under arbetsgruppsberedningen uttryckligen försökt utreda bestämmelsens självständiga tillämpningsområde genom att fråga tillämparna. Till denna del har det varit svårt att identifiera tillämpningssituationer där uppgifterna kan skyddas endast på denna grund och inte samtidigt också på andra grunder som skyddar privatlivet. Utifrån de synpunkter som framförts i utskottet verkar det dock som om bestämmelsen ändå har något slags självständigt tillämpningsområde, varför överlappningen av regleringen till denna del inte bör undanröjas. Det kan också bedömas att oklarheterna i tolkningen av den 26 punkt som enligt förslaget ska träda i kraft och som skyddar offret och offrets närstående delvis lindras, om den inledande delen av punkten i den gällande lagen, som skyddar känsliga omständigheter i anslutning till privatlivet, återinförs i regleringen.

Mot bakgrund av det som sägs ovan föreslår lagutskottet att förvaltningsutskottet ytterligare bedömer om bestämmelsen i 24 § 1 mom. 26 punkten i lagförslaget bör återinföra den inledande delen av 26 punkten, som föreslås bli upphävd i propositionen och där det föreskrivs om sekretess för känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål.

Övergångsbestämmelsen

I lagförslaget finns en övergångsbestämmelse enligt vilken det nya 24 § 3 mom. ska tillämpas endast på sådana i momentet avsedda förundersökningsprotokoll som upprättas och beslut som förundersökningsmyndigheten och åklagaren fattar efter lagens ikraftträdande. Beslut som fattats före lagens ikraftträdande och de handlingar som ligger till grund för dem ska enligt den föreslagna bestämmelsen fortfarande behandlas endast i enlighet med de bestämmelser i 24 § 1 mom. som gällde vid ikraftträdandet (se RP, s. 37).

I avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen har det lyfts fram att bestämmelsen luckrar upp sekretessen och efter ikraftträdandet gäller stämningsansökningar, utmaningar, förundersökningsprotokoll och beslut av förundersökningsmyndigheten och åklagaren enligt 24 § 3 mom. Offentligheten för de ovannämnda handlingar som har upprättats före ikraftträdandet av den föreslagna lagen ska fastställas enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. De begränsningar av offentligheten som före ändringslagens ikraftträdande bedömts vara nödvändiga till skydd för privatlivet med stöd av den gällande lagen kommer således inte att luckras upp retroaktivt. I motiveringen till lagstiftningsordningen har det bedömts att i brottmål skulle en sådan retroaktiv inverkan på skyddet för privatlivet kunna ha särskilt skadliga följder för den som har del i saken, med beaktande av att det kan ha gått lång tid sedan ärendet behandlades.

Utlåtande LaUU 33/2022 rd

Trots detta har sakkunniga framfört att innehållet i den föreslagna övergångsbestämmelsen kan anses vara exceptionellt i den miljö där offentlighetslagen tillämpas. I praktiken kan den föreslagna övergångsbestämmelsen i onödan leda till avgöranden som begränsar offentligheten eller till att handlingar med i stort sett samma slag av innehåll behandlas olika vid olika tidpunkter i ärenden av samma typ eller i samma ärende. Dessutom är det svårt för den som tillämpar lagen att årtal senare komma ihåg eller upptäcka att den gamla lagen tillämpas i stället för 24 § 3 mom.

Mot bakgrund av det som sägs ovan föreslår lagutskottet att förvaltningsutskottet ytterligare bedömer om den föreslagna övergångsbestämmelsen är motiverad och behövlig.

Konsekvenser för myndigheterna

Enligt propositionsmotiven (RP, s. 17) har lagförslaget inga direkta ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser. Propositionens indirekta konsekvenser för myndigheterna är i nuläget emellertid väldigt svåra att bedöma.

I motiveringen (RP, s. 17) sägs det dock att de föreslagna ändringarna enligt polisens bedömning kommer att öka arbetsvolymen. Förundersökningsmyndigheten ska bedöma alla förundersökningsprotokoll och göra behövliga sekretessanteckningar i dem innan förundersökningsprotokollet arkiveras eller lämnas ut till parterna. Dessutom ska förundersökningsmyndigheten eller åklagaren även i fortsättningen alltid i samband med en begäran om en handling göra en bedömning i enlighet med förfarandena enligt offentlighetslagen av vilka uppgifter i handlingen som är offentliga och vilka som är sekretessbelagda. Ändringen gäller framför allt grunderna för sekretessen. Enligt polisens bedömning kommer i synnerhet de nya bedömningsgrunderna i 24 § 3 mom. att leda till att arbetsvolymen vid förundersökningsmyndigheterna ökar. Trots att propositionen inte påverkar omfattningen av det material som ska bedömas, kan det vid bedömningen av propositionens konsekvenser observeras att längden på de förundersökningsprotokoll som ska bedömas varierar från några sidor upp till tiotusentals sidor.

Lagutskottet konstaterar att det bör kontrolleras om arbetsvolymen vid i synnerhet förundersöknings- och åklagarmyndigheterna ökar till följd av propositionen och att behövliga resurser behöver säkras i samband med kommande ram- och budgetprocesser för statsfinanserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 33/2022 rd

Helsingfors 8.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Paula Werning sd
ersättare Juho Kautto vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.