

Handlingars offentlighet och sekretess

14.09.2021

Innehåll

1 Handlingars offentlighet och sekretess	1
1.1 Myndigheter (4 §)	1
1.2 FPA:s handlingar (5 §)	1
1.3 Offentliga och sekretessbelagda handlingar	2
1.3.1 När blir en handling offentlig (6 och 7 §)	2
1.3.2 Handlingar som är sekretessbelagda (22 och 24 §)	4
1.3.2.1 Handlingar som gäller en förmånskund	4
1.3.2.2 Vissa administrativa handlingar	6
1.3.2.3 Vissa handlingar som gäller personalförvaltning	7
1.4 Rätten att få uppgifter	7
1.4.1 En parts rätt att ta del av en handling samt rätt att ta del av en handling som gäller en själv (11 och 12 §)	7
1.4.2 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter av särskilda skäl (26, 27 och 28 §)	8
1.4.3 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet (29 §)	9
1.5 Utlämnande av uppgifter (13 §)	10
1.5.1 Beslut om utlämnande av en handling (14 §), god informationshantering (18 §) och sökande av ändring (33 §)	10
1.5.2 Hur en handling ska lämnas ut, handläggningstid (16 §)	12
1.5.3 Avgifter (34 §)	12
1.6 Tystnadsplikt / sekretessplikt (22 och 23 §)	13
1.7 Sammanfattning	14
1.8 Då offentlighetslagen och lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter tillämpas på samma begäran om uppgifter	14
1.9 Beslutsmall och besväransvisning	15

1 Handlingars offentlighet och sekretess

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999)

Allmänt

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (609/2019) förverkligar den som grundläggande rättighet fastslagna rätten att få uppgifter om myndigheters verksamhet och ur myndigheternas offentliga handlingar. Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen 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. Lagen förutsätter offentlighet inom beredningen och ålägger myndigheterna att främja öppenhet i den egna verksamheten. Myndigheterna ska likaså tillse att alla viktiga handlingar rörande deras verksamhet är lätt tillgängliga. De viktigaste sekretessbestämmelserna har också införts i lagen. Sekretessbestämmelser ingår även i vissa speciallagar (bland annat i lagen om patientens ställning och rättigheter, lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningssuppgifter). Offentlighetslagen är en allmänlag, och i annan lagstiftning kan ingå specialbestämmelser om offentlighet. Lagen gäller alla myndighetshandlingar, oavsett hur de lagrats. Paragrafhänvisningarna nedan hänför sig till offentlighetslagen.

Första kapitlet av offentlighetslagen innehåller bestämmelser om offentlighetsprincipen och om myndigheter och myndighetshandlingar, andra kapitlet innehåller bestämmelser om offentliggörande av handlingar, tredje kapitlet bestämmelser om rätten att ta del av handlingar och fjärde kapitlet bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur en handling.

1.1 Myndigheter (4 §)

Med myndigheter avses i offentlighetslagen bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter, övriga statliga ämbetsverk och inrättningar, kommunala myndigheter och domstolar. Också FPA räknas som en myndighet enligt offentlighetslagen. Vad som i den här anvisningen sägs om myndigheter gäller även FPA. Med myndigheter jämställs sammanslutningar, inrättningar och 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.

1.2 FPA:s handlingar (5 §)

Offentlighetslagen tillämpas på myndighetshandlingar. På handlingar som inte uppfyller kriterierna för att betraktas som myndighetshandling tillämpas inte offentlighetslagen.

FPA:s handlingar är i regel offentliga, om inte annat särskilt stadgas i offentlighetslagen eller i annan lagstiftning. Bl.a. förmånshandlingar är i enlighet med offentlighetslagens 24 § sekretessbelagda. Med FPA:s handlingar avses handlingar som innehas av FPA och som en FPA-anställd har uppgjort eller som inlämnats till FPA för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till FPA:s verksamhetsområde eller uppgifter. Som FPA-handlingar betraktas även de

handlingar som t.ex. upprättats på uppdrag av FPA. Med en handling avses förutom en framställning i skrift eller bild även t.ex. e-postmeddelanden och elektroniska dokument.

Typiska FPA-handlingar är av FPA-anställda uppgjorda beslut, utlåtanden, promemorior och olika slags framställningar och utredningar samt statistik. Handlingar som inlämnats till FPA för behandling av ett visst ärende är bl.a. ansökningar och anmälningar.

Som FPA-handlingar betraktas inte brev och andra handlingar som sänts till en FPA-anställd eller till en förtroendevald med anledning av något annat uppdrag eller någon annan ställning som denne innehar, och inte heller en FPA-anställds minnesanteckningar eller utkast som ännu inte lämnats in för föredragning eller annan behandling av ett ärende, liksom inte heller handlingar som FPA har skaffat för intern utbildning, informationssökning eller annan därmed jämförbar intern användning (3 mom.). Inte heller tillämpas offentlighetslagen på handlingar som uppgjorts för det interna arbetet vid FPA, t.ex. för interna möten och intern förvaltning uppgjorda, fritt formulerade meddelanden, promemorior eller infomeddelanden – om de inte ska anses som beredningsmaterial – eller handlingar som hänför sig till rekreativ verksamhet bland personalen och andra därmed jämförbara handlingar, t.ex. de protokoll och rapporter som hänför sig till arbetshälsoverksamhet (4 mom.).

1.3 Offentliga och sekretessbelagda handlingar

En uppgift eller en handling kan vara offentlig för allmänheten eller offentlig enbart för berörda parter. För att tillgå en uppgift eller en handling som är offentlig endast för berörda parter måste den som ber om uppgiften eller handlingen påvisa att han eller hon är en berörd part. Om en handling är endast delvis sekretessbelagd kan uppgifterna utlämnas från dokumentets offentliga del genom att de sekretessbelagda delarna täcks över.

1.3.1 När blir en handling offentlig (6 och 7 §)

FPA:s handlingar är offentliga ifall de inte är sekretessbelagda enligt lagens 24 § eller någon specialbestämmelse. I 6 § i offentlighetslagen stadgas om offentlighetstidpunkten för myndighetsuppgjorda handlingar, t.ex. diarium, förteckningar, handlingar med begäran om anbud eller utredning, framställningar, förslag, anbud rörande upphandling och entreprenad och motsvarande utredningar, budgetförslag, undersökningar och statistik, protokoll, beslut, utlåtanden och andra motsvarande handlingar. Utgångspunkten är härvidlag att en handling som ännu behandlas inte är offentlig. En handling som är avsedd att undertecknas eller bekräftas anses vara under behandling tills den blivit undertecknad eller bekräftad. En handling blir i regel offentlig när det beslut eller utlåtande som handlingen hänför sig till har undertecknats eller senast när det ärende som handlingen gäller är slutbehandlat hos myndigheten i fråga. I 7 § i lagen stadgas om tidpunkten för när en handling som inkommit till en myndighet blir offentlig.

Beträffande handlingar som ska offentliggöras är det viktigt att i varje enskilt fall separat överväga om de innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § i offentlighetslagen eller någon specialbestämmelse. I fråga om de sekretessbelagda uppgifterna blir handlingen inte offentlig för allmänheten.

Handlingar som upprättats vid FPA (6 §)

En anteckning i ett diarium eller i en annan ärendeförteckning blir offentlig när den införs. Av diariet framgår de viktigaste uppgifterna om ett ärende som handläggs. Ett diarium definieras i offentlighetslagen som en handling. Om en diarieanteckning innehåller sekretessbelagda uppgifter, är den sekretessbelagd till denna del. Uppgift om den som anhängiggjort ett ärende får inte ges ut i fall där en sekretessbelagd uppgift framgår av ärendekategorin eller av den anteckning som beskriver innehållet (6 § 1 mom. 1 punkten).

Handlingar med begäran om anbud, utredning eller utlåtande samt framställningar, förslag, initiativ, meddelanden och ansökningar jämte bilagehandlingar blir offentliga när de undertecknats eller på motsvarande sätt bekräftats (1 mom. 2 punkten).

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 som sammanställts för behandlingen av anbudsärendet blir offentliga när ett avtal i ärendet ingåtts (1 mom. 3 punkten). Offentliggörande av utredningar som sammanställts för behandlingen av begäran om anbuds komplettering eller för behandlingen av anbudsärenden kan äventyra konkurrensen, och därför bör sådana utredningar inte offentliggöras förrän avtalet ingåtts.

Undersökningar och statistik och utredningar som gäller med dem jämförbara avgöranden och planer blir offentliga när de är färdiga för det ändamål de är avsedda för, även om ärendet i övrigt inte är slutbehandlat (1 mom. 5 punkten).

Protokoll blir offentliga när de undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt, om det inte är ett protokoll som upprättats för beredning av ett ärende eller för internt arbete. Ett för ärendeberedning upprättat protokoll blir offentligt när behandlingen av ärendet är klart. Protokoll och promemorior i anslutning till olika projekt blir offentliga efter att projektet upphört och beslut har fattats beträffande de förslag som projektarbetet utmynnat i. Protokoll från ledningsgrupperna vid FPA:s resultatenheter och från andra interna arbetsgrupper inom FPA (t.ex. grupper för koordinering och datasäkerhet) jämte vid FPA uppgjorda bilagor är inte offentliga, om de är avsedda enbart för internt bruk vid FPA (1 mom. 6 punkten).

Ett beslut, ett utlåtande och en expedition och ett av FPA i egenskap av avtalspart fattat avgörande samt promemorior och protokoll som upprättats för behandlingen av dessa hos FPA blir offentliga när beslutet, utlåtandet, expeditionen eller avtalet har undertecknats eller bekräftats på motsvarande sätt (1 mom. 8 punkten). Med bekräftande avses t.ex. en maskinell underskrift i handlingar som utskrivs ur ett elektroniskt system. FPA:s interna promemorior, utlåtanden och framställningar blir offentliga efter att beslut fattats i ärendet. T.ex. resultatavtal och verksamhets- och ekonomiplaner blir offentliga när de undertecknats/godkänts.

Övriga handlingar blir offentliga när det ärende som handlingen gäller är slutbehandlat hos myndigheten i fråga (1 mom. 9 punkten). T.ex. FPA:s förmånsanvisningar blir offentliga när de godkänts på behörigt sätt. Bokförings- och verifikationsmaterial är i regel offentligt om det inte innehåller uppgifter som ska klassas som affärshemlighet.

Handlingar som inkommit till FPA (7 §)

En handling som inkommit till FPA blir offentlig när FPA har fått den, om inte annat föranleds av sekretessbestämmelser eller av andra begränsningar i rätten att ta del av uppgiften. En förmånsansökan som inkommit till FPA blir inte offentlig, detta

med stöd av sekretessbestämmelserna nedan. Till FPA inkomna upphandlings- och entreprenadanbud och andra anbud i anslutning till en anbudstävling blir offentliga först när ett avtal har ingåtts.

1.3.2 Handlingar som är sekretessbelagda (22 och 24 §)

En handling ska sekretessbeläggas, om

- det i offentlighetslagen eller annan lag har föreskrivits att handlingen ska vara sekretessbelagd,
- en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att handlingen ska vara sekretessbelagd, eller
- handlingen innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikt föreskrivs genom lag.

En sekretessbelagd handling eller en kopia eller utskrift av en sådan får inte företes för eller lämnas ut till utomstående eller med hjälp av en teknisk anslutning eller på annat sätt företes för eller lämnas ut till utomstående (22 §).

1.3.2.1 Handlingar som gäller en förmånskund

I 24 § i offentlighetslagen nämns de handlingar som är sekretessbelagda myndighetshandlingar om inte annat särskilt föreskrivs. Handlingar rörande personer som har eller söker förmåner från FPA är sekretessbelagda närmast med stöd av punkterna 20, 23 och 25 i 24 § 1 mom. i lagen.

I dessa punkter föreskrivs att de handlingar ska vara sekretessbelagda som

- innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet, liksom även handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, ifall utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren (punkt 20);
- 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 (punkt 23) samt
- innehåller uppgifter om en klient hos socialvården eller arbets- och näringsförvaltningen, om förmåner eller stödåtgärder för denne, om den service hos socialvården eller arbets- eller näringsförvaltningen som klienten erhållit, om en persons hälsotillstånd eller handikapp, om den hälsovård eller rehabilitering som en person erhållit eller om någons sexuella beteende eller inriktning (punkt 25).

Punkt 25 gäller också FPA:s kunder och de förmåner som betalas från FPA, även om ordet "socialvård" används i lagtexten. Enligt motiveringen till lagen gäller punkten, förutom handlingar hos socialvården och hälso- och sjukvården, även handlingar hos andra myndigheter som innehåller i punkten nämnda uppgifter, t.ex. läkarintyg och andra handlingar som hänför sig till sjukdom, hälsotillstånd eller genomförande av hälso- och sjukvårdsåtgärder.

Frågan om sekretess är enligt flera punkter i 24 § 1 mom. beroende av vilka konkreta menliga följder som utlämnandet av en uppgift kan medföra för de intressen som behöver skyddas. I dessa punkter ingår en s.k. klausul om skaderekvisit. Enligt vissa

punkter är sekretessplikten emellertid absolut, såsom t.ex. enligt de ovannämnda punkterna 23 och 25.

Begäran om utredning som riktas till polisen och till andra förundersökningsmyndigheter och till allmän åklagare är sekretessbelagda tills ärendet tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller allmänna åklagaren beslutat om åtalseftergift eller ärendet avskrivits. Även därförinnan kan enligt prövning en uppgift om begäran om utredning lämnas ut, ifall det är uppenbart att utlämnandet av uppgiften inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång (punkt 3).

Avgörandepraxis

1) Högsta förvaltningsdomstolens beslut 29.3.2010. Besvär beträffande handlingars offentlighet.

Besvären gällde en begäran om att få en namnlista på alla de sakkunnigläkare som arbetar vid FPA som huvudsyssla eller bisyssla (inte endast de läkare som deltagit i handläggningen av ärendet i fråga). FPA:s nekande beslut upphävdes enligt Högsta förvaltningsdomstolens beslut och ärendet återförvisades till FPA för behandling, i enlighet med grundlagen, offentlighetslagen och personuppgiftslagen samt materialet för lagberedningen i fråga. I beslutet konstaterades bland annat att

- Namnuppgifterna ingår i personalförvaltningsregistret, som är ett sådant myndighetskontrollerat personregister som avses i 3 § 1 mom. 3 punkten i personuppgiftslagen. Om utlämnande av personuppgifter ur ovan nämnda register gäller enligt 8 § 4 mom. i personuppgiftslagen vad som föreskrivs i offentlighetslagen.
- Vid övervägandet av förutsättningarna att utlämna uppgifter från en myndighets personregister bör man ta i beaktande att möjligheten att övervaka offentligt maktbruk i enlighet med 3 § i offentlighetslagen hör till det centrala innehållet i offentlighetsprincipen.
- Sakkunnigläkarna är inte anställda i tjänsteförhållande. På FPA tillämpas dock förvaltningslagens föreskrifter enligt 2 § 2 mom. i förvaltningslagen då FPA fattar beslut i enskilda ärenden som gäller beviljande av förmåner. Enligt 40:11 i strafflagen är FPA:s personal straffrättsligt sett tjänstemän. FPA:s sakkunnigläkare sköter offentlighetsrättsliga uppgifter och utövar offentlig makt då de deltar i beredningen av enskilda ärenden.
- Uppgiften om att en person står i anställningsförhållande till FPA som sakkunnigläkare är inte sekretessbelagd information. Den enskilda uppgiften om att en person innehar ett ämbete vars utövande innefattar utövande av offentlig makt omfattas i princip inte av skyddet för privatlivet.
- Relationen mellan personuppgiftslagen och offentlighetslagen kan med beaktande av ovanstående inte tolkas som att bestämmelserna i personuppgiftslagen skulle hindra utlämnande av namnen på de personer som innehar ett offentligt ämbete till en privatperson som ber om uppgiften. Med tanke på detta har den privatperson som ber om uppgiften rätt att hantera namnuppgifterna på det sätt som avses i 2 § 3 mom. i personuppgiftslagen och utlämnandet hindras inte av 16 § 3 mom. i offentlighetslagen. Meddelandet om att en person vill ha uppgift om vem som deltar i FPA:s beslutsfattande som sakkunnigläkare duger som den redogörelse för uppgiftens ändamål som avses i 13 § 2 mom. i offentlighetslagen.
- Personalförvaltningens register, som innehåller de uppgifter som efterfrågas, kan även innehålla sådana uppgifter som inte kan utlämnas, exempelvis

personbeteckningar. Därför ska ärendet återförvisas till FPA för att man vid en ny behandling ska kunna bedöma om den del av registret som endast innehåller de efterfrågade namnen kan överlåtas.

Namnlistan utlämnades enligt ovan nämnda villkor.

2) Högsta förvaltningsdomstolens beslut 2003:57 (Finlex.fi)

Vederbörande hade rätt att få kännedom om namnen på de sakkunnigläkare som deltagit i handläggningen av hans pensionsärende vid ett pensionsförsäkringsbolag samt ett utdrag från mötesprotokollet från bolagets styrelsemöte där ärendet behandlades, jämte bilagor.

3) Högsta förvaltningsdomstolens beslut 10.12.2010. Besvär beträffande handlingars offentlighet.

Den ändringssökande kräver att FPA ska utlämna också alla dokument som gäller den ändringssökandes mor som avled 26.3.2007. Försäkringsdistriktet avslag begäran om att utlämna dokument som gäller den avlidna modern med stöd av 22 och 24 § i offentlighetslagen, eftersom ingen utredning hade uppvisats om huruvida det var fråga om ett sådant fall där den avlidnas talan övergått till dennes rättsinnehavare, eller ett fall där den ändringssökande behöver sekretessbelagda uppgifter i egen sak. Åbo förvaltningsdomstol ändrade inte beslutet, eftersom ingen utredning hade framlagts om att de uppgifter om modern som eventuellt finns i FPA:s register skulle gälla den ändringssökandes rätt, fördel eller skyldighet på det sätt som föreskrivs i 11 § i offentlighetslagen. Uppgifterna var sekretessbelagda i enlighet med 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen. Högsta förvaltningsdomstolen ändrade inte förvaltningsdomstolens beslut.

1.3.2.2 Vissa administrativa handlingar

Sekretessbelagda administrativa handlingar är exempelvis

- **handlingar som avser en klagan**, innan ärendet har avgjorts, om utlämnandet av en uppgift ur handlingarna skulle försvåra ärendets utredning eller vara ägnat att åsamka dem som har del i saken skada eller lidande (punkt 6). Eftersom handlingar som avser en klagan vid FPA ofta innehåller uppgifter om kunders förmåner, är de med stöd av 24 § i offentlighetslagen sekretessbelagda även efter avgörandet.
- handlingar som gäller skyddsarrangemang, om det inte är uppenbart att utlämnandet av en uppgift inte äventyrar genomförandet av syftet med skyddsarrangemangen (punkt 7). T.ex. handlingar som hänför sig till datasystem kan innehålla uppgifter om skyddsarrangemang.
- handlingar som innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av en uppgift skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada (punkt 15). **Redogörelser, protokoll, rapporter och planer i samband med övervaknings-, inspektions- och revisionsverksamhet samt handlingar rörande uppföljningen av verksamheten** är i regel sekretessbelagda, eftersom ett offentliggörande av handlingarna skulle kunna skada genomförandet av verksamheten eller dess uppföljning. Detta gäller såväl den interna som den externa verksamheten. Redogörelser och rapporter i anslutning till verksamheten blir offentliga efter utförd revision, ifall de inte av annan anledning innehåller sekretessbelagda uppgifter.

- **basmaterial för forskning eller statistik** som frivilligt överlämnats till FPA för forskning eller statistikföring (punkt 16) samt
- **handlingar som innehåller uppgifter om FPA:s affärs- eller yrkeshemligheter samt i regel handlingar rörande förvaltningen av investeringstillgångar, riskkartläggningar och avtal med egendomsförvaltningsbolag**, eftersom utlämnandet av uppgifter ur sådana handlingar kan åsamka FPA ekonomisk skada eller annan i offentlighetslagen nämnd olägenhet (punkt 17).

1.3.2.3 Vissa handlingar som gäller personalförvaltning

Beträffande uppgifter som rör personalen är **utvärderingar rörande en enskild person samt uppgifter och resultat** i samband med psykologiska test och lämplighetsprov sekretessbelagda (punkt 29). Handlingar i samband med platsansökan och kompetensjämförelser är offentliga. Matrikellagen (1010/1989) enligt vilken lönerna inom den offentliga förvaltningen är offentliga gäller inte FPA, och **FPA:s matrikeluppgifter och individuella uppgifter om lön och löneklassificering** är sålunda sekretessbelagda.

1.4 Rätten att få uppgifter

Rätten att ta del av en handling (9 och 10 §)

Enligt 9 § i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig FPA-handling. Utlämnande av uppgifter ur en handling som ännu inte är offentlig är beroende av FPA:s prövning.

Uppgifter ur en sekretessbelagd handling eller dess innehåll får utlämnas till annan än en part endast om det särskilt har stadgats om detta i en lag eller om samtycke har getts av den vars intressen sekretessplikten är avsedd att skydda (26 §). Den som begär en sekretessbelagd handling är skyldig att utreda sin rätt att ta del av den. När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut såvitt möjligt så, att den sekretessbelagda delen inte röjs (10 §).

1.4.1 En parts rätt att ta del av en handling samt rätt att ta del av en handling som gäller en själv (11 och 12 §)

Enligt offentlighetslagens 11 § har en part rätt att ta del också av en sekretessbelagd handling och av en handling som ännu inte är offentlig. Detsamma gäller ett av parten befullmäktigat ombud eller biträde. Med part avses den som är sökande i ett ärende eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller, t.ex. en minderårigs intressebevakare. Ett villkor för att en part ska ha rätt att ta del av en handling är att handlingen kan eller har kunnat påverka behandlingen av hans eller hennes ärende. Med en handling som kan eller har kunnat påverka behandlingen av ett ärende avses en handling som har företetts för FPA i det ifrågavarande ärendet eller som FPA har skaffat eller upprättat i samband med ärendehandlingen. En sådan

handling ska således utlämnas till den som har partsställning i ett ärende, om inte de nedannämnda begränsningarna utgör hinder.

En part eller hans/hennes ombud eller biträde har bl.a. inte rätt att få del av en handling när utlämnandet av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. Det kan härvidlag exempelvis vara fråga om situationer där en uppgift i ett läkarintyg allvarligt skulle kunna försvaga en parts mentala hälsa eller där ett minderårigt barns och barnets intressebevakares intressen är motstridiga i ett barnskyddsärende. Sådana situationer måste prövas från fall till fall. En part har inte heller rätt att ta del av en föredragningspromemoria, ett förslag till avgörande eller någon annan därmed jämförbar, för ärendeberedningen upprättad handling förrän ärendet är slutbehandlat (11 § 2 mom.).

En parts rätt att ta del av handlingar gäller endast handläggning av partens eget ärende vid FPA. Denna begränsning innebär att ingen med stöd av partsställning kan kräva att FPA exempelvis ska lämna ut sekretessbelagda uppgifter om en annan person för att uppgifterna behövs i samband med ett ärende som är anhängigt vid en annan myndighet och som gäller parten i fråga. En parts rätt att få del av handlingar är alltid kopplad till behandlingen av ett enskilt ärende.

Rätt att ta del av handlingar som gäller en själv föreligger också när inget ärende är anhängigt (12 §), dock med beaktande av de ovannämnda begränsningarna (11 § 2 mom.).

FPA:s tjänstemän verkar under tjänsteansvar, vilket innebär att en kund har rätt att på begäran få veta namnen på de tjänstemän som har deltagit i handläggningen av kundens ärenden.

Avgörandepraxis

Beslut av riksdagens justitieombudsman Dnr 2472/4/06. Principerna för god förvaltning, de krav som offentlighetslagen ställer på myndigheters verksamhet samt de rättigheter som stadgas i 118 § 3 mom. i grundlagen fordrar att en part på begäran ska få kännedom om namnen på alla de tjänstemän som deltagit i ett avgörande eller en åtgärd som gäller parten.

Se även Högsta förvaltningsdomstolens beslut 28.1.2011/193 (Finlex.fi).

1.4.2 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter av särskilda skäl (26, 27 och 28 §)

En myndighet kan lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling ifall det i en lag särskilt har stadgats om utlämnandet eller om rätten att få uppgifter eller ifall samtycke har getts av den vars intressen sekretessplikten är avsedd att skydda (26 §). I vilken form samtycket ska ges har inte definierats, men i praktiken förutsätts skriftligt samtycke.

Ifall en uppgift behövs för att en enskild eller en annan myndighet ska kunna uppfylla en i lag föreskriven upplysningsplikt eller för att en ersättning eller något annat yrkande som handhas av den utlämnande myndigheten ska kunna genomföras, får en myndighet också utan hinder av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om någon annans ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemlighet, klientförhållande hos hälso- och sjukvården eller socialvården, beviljade förmåner eller andra omständigheter rörande en persons privatliv (politisk övertygelse, levnadsvanor, fritidsaktiviteter,

familjeliv etc.) eller om motsvarande omständigheter som enligt någon annan lag ska vara sekretessbelagda. I praktiken är uppgifterna närmast avsedda att lämnas ut till verkställighetsmyndigheter, domstolar och skiljedomstolar.

En myndighet får lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling för handräckning som myndigheten lämnar samt för något annat uppdrag som myndigheten givit eller någon uppgift som i övrigt handhas för myndighetens räkning om detta är nödvändigt för att uppdraget eller uppgiften ska kunna skötas. T.ex. när handlingar lämnas ut till en sakkunnig för utlåtande ska identifikationsuppgifterna strykas i handlingarna, om inte utlåtandet nödvändigt förutsätter identifierbarhet. Ifall sloandet av identifikationsuppgifterna är besvärligt eller gör det svårt att förstå innehållet, kan de lämnas kvar. Den som lämnar ut uppgifter ska i förväg försäkra sig om att uppgifterna kommer att hemlighållas och skyddas på behörigt sätt. Uppdragsgivandet bör ske skriftligt.

Offentlighetslagens 27 och 28 § handlar om utlämnande av uppgifter för vetenskaplig forskning, statistikföring och andra godtagbara ändamål. Beslut om utlämnande av uppgifter fattas på FPA av resultatenheten för informationstjänster. Resultatenheten för informationstjänster begär vid behov juridisk sakkunnighjälp av gruppen för juridiska tjänster vid enheten för upphandling och juridik.

1.4.3 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet (29 §)

En myndighet kan till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling ifall det i en lag uttryckligen har stadgats särskilt om utlämnandet eller om rätten att få uppgifter. Sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut även med samtycke av den för vilken sekretessplikt föreskrivits till skydd för dennes intressen. I vilken form samtycket ska ges har inte fastställts i offentlighetslagen, men i praktiken förutsätts skriftligt samtycke. Den myndighet som begär att få uppgifter är i regel skyldig att inhämta samtycke. Under nämnda förutsättningar kan uppgifter även lämnas ut med hjälp av en teknisk anslutning (3 mom.).

Uppgifter ur en sekretessbelagd handling kan lämnas ut om det behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked eller ett förhandsavgörande eller vid sökande av ändring i ett myndighetsbeslut. Likaså kan en sekretessbelagd uppgift lämnas ut om det behövs för behandlingen av en klagan med anledning av en åtgärd eller ett underställt ärende eller av besvär som anförts hos ett internationellt lagskipnings- eller undersökningsorgan (1 mom. 3 punkten).

En sekretessbelagd uppgift kan också lämnas ut om uppgiften behövs för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag som är riktat mot en myndighet ska kunna utföras. Rätten att lämna ut uppgifter gäller endast sådana uppgifter utan vilka ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag inte skulle kunna utföras (1 mom. 4 punkten).

En myndighet kan till en annan myndighet lämna ut sådan adress- eller annan kontaktinformation som är sekretessbelagd, t.ex. en persons hemliga telefonnummer (se 24 § 1 mom. 31 punkten). Vid utlämnande av uppgifter som står under spärrmarkering ska utlämnandet basera sig på en bestämmelse och FPA ska tillkännage spärrmarkeringen i samband med utlämnandet.

1.5 Utlämnande av uppgifter (13 §)

Den som begär en uppgift ska individualisera sin begäran så, att FPA kan utreda vilka handlingar begäran avser. Den som begär en uppgift ska bistås vid individualiseringen av den handling som begäran avser. Den som begär en uppgift behöver inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran, ifall det inte är fråga om en sekretessbelagd handling (t.ex. en parts rätt att ta del av en handling) eller en handling vars utlämnande är beroende av FPA:s prövning.

Före utlämnandet av en sekretessbelagd uppgift ska det alltid säkerställas att den som begär uppgiften har rätt att få sekretessbelagda uppgifter. Då ska också den begärande personens identitet utredas. Om den som begär en uppgift är en annan än en part ska han eller hon dessutom förete utredning om grunderna för sin begäran och om det ändamål för vilket uppgifterna ska användas (2 mom.). I regel är det motiverat att kräva att få begäran om utredning skriftligt. Om begäran framförs muntligt bör anteckning om grunderna göras i handlingarna.

1.5.1 Beslut om utlämnande av en handling (14 §), god informationshantering (18 §) och sökande av ändring (33 §)

Beslut om utlämnande av uppgifter fattas vid FPA av den enhet som innehar handlingen i fråga. Vid behov kan man begära juridisk sakkunnighjälp av gruppen för juridiska tjänster vid Enheten för upphandling och juridik (RP_YP_LEX). Inom enheten utlämnas uppgifter ur en handling av den som handlägger eller bereder ärendet, om inte annat avtalats vid enheten. Uppgift om att en handling inte kan lämnas ut ges också av samma person, antingen muntligt eller skriftligt. Vägran att lämna ut en handling ska motiveras (t.ex. sekretessbelagd handling, 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen). Samtidigt ska den som begär uppgifter underrättas om att hen har rätt att föra ärendet vidare för avgörande genom förvaltningsbeslut. När uppgifter begärts skriftligt ska den begärande personen tillfrågas huruvida han eller hon önskar att ärendet förs vidare för avgörande genom förvaltningsbeslut. Om svaret är jakande ska den tjänsteman som vägrat lämna ut uppgifterna föra ärendet vidare för avgörande genom förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut meddelas av gruppen för juridiska tjänster vid enheten för upphandling och juridik och det undertecknas av resultat enhetens direktör eller av en person som direktören utsett.

FPA:s beslut överklagas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Behörig förvaltningsdomstol är i regel den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den ändringssökandes hemort finns. Besvärstiden är 30 dagar från att den ändringssökande har fått del av beslutet. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får sökas genom besvär bara om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd (107 §).

Avgöranden inom ramen för laglighetsövervakning och rättspraxis visar tydligt att ett avslag på en begäran om uppgifter kräver att myndigheten har god beredskap att fatta beslut i ärendet inom utsatt tid.

Avgörandepraxis

1) I riksdagens justitieombudsmans beslut (EOA 3071/4/12) ansågs att man vid handläggningen av begäran om handlingar både vid avgörandet i första skedet och vid utfärdandet av det överklagbara beslutet hade förfarit i strid med de lagstadgade tidsfristerna och därmed försummat en uppenbar lagstadgad skyldighet då den totala handläggningstiden blivit mycket lång och inte förenlig med principerna för god förvaltning.

2) Beslut av biträdande justitiekanslern (AOK 277/1/05). Myndigheterna bör tillämpa god informationshantering på det sätt som fastställs i 18 § i offentlighetslagen, vilket innebär bland annat att de som arbetar för myndigheten ska ha nödvändig information om den arbetsfördelning och det förfarande enligt vilka man svarar på en begäran om handlingar samt om det beslutsfattande som föreskrivs i offentlighetslagen. Utöver detta fäste biträdande justitiekanslern uppmärksamhet vid fördröjningen av handläggningen i ärendet.

3) Beslut av biträdande justitiekanslern (OKV 528/1/2012). ...direktören och överläkaren hade vägrat utlämna alla dokument. De hade inte informerat klaganden om att ärendet kunde föras till avgörande hos en myndighet i syftet att få ett beslut som kan överklagas, och hade inte heller frågat om klaganden önskar att ärendet överförs till en myndighet för avgörande. Biträdande justitiekanslern fäste vikt vid att procedurstadgandena i offentlighetslagen följs.

4) Beslut av biträdande justitiekanslern (OKV/916/1/2011) ...även om klaganden inte entydigt framfört en sådan begäran om handling som avses i offentlighetslagen borde begäran på basis av de anteckningar som gällde handlingen ha betraktats som en begäran om uppgifter i enlighet med de grundläggande rättigheterna och det borde i enlighet med offentlighetslagen ha fattats ett beslut som kan överklagas. I en oklar situation bör man i enlighet med god förvaltning och rådgivningsskyldighet fråga kunden om denne vill att ärendet ska behandlas som en begäran om handling i enlighet med offentlighetslagen.

Biträdande justitiekanslern konstaterade att då man vägrar utlämna en handling ska ett överklagbart beslut utfärdas i enlighet med 14 § i offentlighetslagen. Detta gäller också då vägran motiverats med att myndigheten inte anser att handlingen är en sådan handling som avses i offentlighetslagen. Situationen kan utgöra en motivering till nekande och ska kunna föras till domstol för avgörande.

5) Beslut av biträdande justitiekanslern (OKV/916/1/2011).personen hade inte fått något svar på sin skrivelse. Skrivelsen hade avsänts drygt tre år tidigare.

Allmänna föreskrifter om hur man behandlar dokument finns förutom i förvaltningslagen även i bl.a. offentlighetslagen samt förordningen om god informationshantering. Myndigheter ska i sin dokumenthantering uppvisa god informationshantering. Enligt 18 § i offentlighetslagen ska myndigheter se till att de bestämmelser och anvisningar som syftar till en god informationshantering iakttas och att detta övervakas.

Att iaktta bestämmelserna om god informationshantering hör till god förvaltning som garanteras i 21 § 2 mom. i grundlagen. Biträdande justitiekanslern ansåg att dokumenthanteringen inte uppfyllde bestämmelserna om hantering av handlingar och inte heller var förenlig med adekvat service enligt 7 § i förvaltningslagen där principerna för god förvaltning föreskrivs närmare. Biträdande justitiekanslern fäste uppmärksamhet vid myndigheters skyldighet att iaktta de lagar som gäller god informationshantering samt att vara noggranna då de hanterar handlingar.

6) Se även biträdande justitiekanslerns beslut (OKV/302/12/2010 Finlex.fi). Klaganden hade bett tjänsteinnehavaren om de anvisningar och bestämmelser som togs i beaktande i samkommunen då utkomststödet fastställdes.

1.5.2 Hur en handling ska lämnas ut, handläggningstid (16 §)

Utgångsläget är att uppgifter ur en handling utlämnas på det sätt som den begärande personen önskar. Uppgifter ur en handling kan lämnas ut

- muntligt
- genom att lägga fram handlingen för påseende, kopiering eller åhörande
- genom att ge eller tillsända den begärande personen en kopia eller utskrift
- genom att visa handlingen i elektronisk form, eller
- per skyddad e-post eller fax i fråga om samfundskunder. Obs! Sekretessbelagda uppgifter får aldrig skickas per oskyddad e-post även om den som begär uppgifterna ger sitt samtycke till detta. Se bl.a. tietosuoja.fi.

En begäran om att få ta del av en handling ska behandlas utan dröjsmål och uppgifterna ska lämnas ut så snart som möjligt. Uppgifter ur en offentlig handling ska lämnas ut senast inom två veckor efter att begäran om att få ta del av handlingen mottagits. 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 uppgifterna lämnas ut senast inom en månad efter att begäran om att få ta del av handlingen mottagits (14 § 4 mom.).

1.5.3 Avgifter (34 §)

Avgifter (34 §)

Att ta del av uppgifter är i regel avgiftsfritt för kunden. Att ta del av av uppgifter är avgiftsfritt om

- uppgifter ur handlingen lämnas muntligen
- handlingen läses eller kopieras hos myndigheten
- en elektroniskt lagrad handling skickas per e-post
- lämnandet av handlingar ingår i myndighetens skyldighet att ge råd, höra eller informera
- kunden eller myndigheten har lagstadgad rätt att få uppgifter avgiftsfritt
- det är fråga om uppgifter som ges i direkt syfte att främja FPA:s verksamhet.

Ett villkor för att uppgifterna ska vara avgiftsfria är att handlingarna kan individualiseras och hittas i ett dokumenthanteringssystem eller annat program på basis av dokumentklassificering, handlingens signum eller sökfunktioner.

För avgiftsbelagda prestationer tas en avgift ut enligt FPA:s beslut om avgifter.

FPA:s styrelse har med stöd av 10 § i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) fastställt ett beslut om avgifter 24.4.2020. Avgifterna för prestationer har fastställts i en prislista som tagits fram 1.5.2020. I regel tar FPA inte ut någon avgift

för kopior eller andra avskrifter av handlingar. FPA tar inte heller ut någon avgift för att skicka ovan nämnda material.

1.6 Tystnadsplikt / sekretessplikt (22 och 23 §)

Tystnadsplikt och handlingssekretess är intimt sammanhängande. Den som är anställd hos FPA eller innehar ett förtroendeuppdrag får inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller uppgifter och inte heller någon annan omständighet för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att anställningen eller verksamheten vid FPA har upphört eller det uppdrag som utförts för FPA:s räkning har avslutats. Tystnadsplikten gäller också praktikanter hos FPA, liksom även andra som är verksamma hos eller på uppdrag av FPA eller anställda hos den som utför ett uppdrag åt FPA samt alla som med stöd av en lag eller ett laggrundat tillstånd har fått kännedom om sekretessbelagda uppgifter. Om tystnadsplikt stadgas i offentlighetslagens 22 och 23 §.

Enligt offentlighetslagens 35 § ska till straff för brott mot skyldigheten att iakttä handlingssekretess och mot tystnadsplikt samt förbudet att utnyttja uppgifter dömas enligt 40 kap. 5 § i strafflagen, om gärningen inte är straffbar enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen eller om strängare straff för gärningen inte föreskrivs någon annanstans i lag. I 40 kap. 5 § i strafflagen stadgas om straff för tjänstemän och anställda hos offentliga samfund som uppsåtligen under den tid anställningen varar eller därefter obehörigen röjer en handling eller uppgift som är sekretessbelagd enligt offentlighetslagen eller någon annan lag eller som enligt lag inte får yppas, eller utnyttjar en sådan handling eller uppgift till sin egen nytta eller till nytta för någon annan.

Avgörandepraxis

Beslut av justitiekanslersämbetet OKV/976/1/2010. Klaganden hade uppsökt en tjänsteman för att uppvisa ett intyg över sin sjukledighet. Under besöket hade dörren till rummet stått öppen. Enligt byråns utredning hade klaganden framfört endast den del av sjukintyget där sjukdomen och läkarens underskrift framgår, inte den del där orsaken till sjukledigheten framgick, och det hade inte heller efterfrågats. Under sitt besök på byrån hade klaganden inte stängt dörren då han gick in i rummet och inte heller hade han bett tjänstemannen göra det. På grund av en värmebölja vid tidpunkten för besöket var kontorspersonalen tvungen att hålla både dörrar och fönster öppna.

Vikarierande biträdande justitiekanslern konstaterade att uppgiften om sjukledighet gör att det inte är ändamålsenligt att arbeta. Klagandens intyg om sjukledighet var således ett sådant sekretessbelagt dokument som avses i 24 § 1 mom. 25 punkten i offentlighetslagen. Det måste ses som utrett att klagandens sjukledighet åtminstone nämndes i samband med besöket. Att dörren lämnades öppen när kunden gick in i rummet är inte det uttryckliga samtycke som avses i 26 § 1 mom. i offentlighetslagen för att myndigheten ska få lämna ut uppgifter ur den sekretessbelagda handlingen. Luftens temperatur hade inte heller någon inverkan på bedömningen av situationen. Det har inte framgått att någon utanför dörren skulle ha hört diskussionen. Å andra sidan innebär en muntlig behandling av ett sekretessbelagt ärende i ett rum med en öppen dörr att det beror på slumpen om sekretessen äventyras, på om någon är utanför dörren eller inte. Sådant förfarande hos en myndighet uppfyller inte de krav på god förvaltning som stadgas i 21 § i grundlagen.

1.7 Sammanfattning

När en kund ber om en handling ska du reda ut följande aspekter:

1. Är den handling som begäran gäller en i lagen avsedd myndighetshandling, dvs. en FPA-handling? Handlingar som inte är FPA-handlingar, utan t.ex. hänför sig till annat än ärendeskötseln eller är utkast uppgjorda av handläggaren e.dyl., omfattas inte av lagen.
2. Om handlingen i fråga är en FPA-handling, är den offentlig eller sekretessbelagd?
3. Om handlingen är offentlig kan den lämnas ut förutsatt att den hunnit bli offentlig (6 och 7 §).
4. Om handlingen är sekretessbelagd för kunden får den inte visas och uppgifter ur den får inte lämnas ut.
5. Utlämna handlingarna som kunden frågar efter. Om begäran om uppgifter avslås eller beviljas endast delvis ska beslut jämte besväransvisning för överklagande hos förvaltningsdomstolen meddelas.

Ta också i beaktande:

- Eftersom en part har en vidare rätt att få uppgifter ska du noggrant reda ut om den som begär uppgifter är en part i ärendet.

Bestämmelser i offentlighetslagen eller annan lagstiftning som berättigar någon att få uppgifter.

- Rätten att få uppgifter på basis av samtycke.
 - Notera att den som begär en sekretessbelagd handling är skyldig att påvisa sin rätt att ta del av den.
- När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut såvitt möjligt så, att den sekretessbelagda delen inte röjs.

Jfr Högsta förvaltningsdomstolens beslut 2013:28 (Finlex.fi) ...att lämna ut handlingarna med uppgifterna om hälsotillståndet övertäckta var inte heller möjligt, eftersom handlingarna i så fall inte längre var begripliga och inte heller motsvarade begäran om uppgifter.

1.8 Då offentlighetslagen och lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter tillämpas på samma begäran om uppgifter

Utgångspunkten är att den som ber om en uppgift berättar, eller på uppmaning specificerar, vilken lag hens begäran grundar sig på.

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter finns i EU:s allmänna dataskyddsförordning och i dataskyddslagen. I detta sammanhang är det väsentligt vilket det lagstadgade användningsändamålet för en uppgift är. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter finns i offentlighetslagen. När en kund vill veta vilka uppgifter som finns om hen i olika register använder hen sin rätt att kontrollera uppgifter om sig själv. På det sättet kan hen försäkra sig om att uppgifterna i registren är korrekta.

Det är möjligt att man i samma situation måste tillämpa både den lagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifter och offentlighetslagen.

1.9 Beslutsmall och besvärsanvisning

Bilaga 1. Päättösmalli / Beslutsmall

Bilaga 2. Muutoksenhakuohje hallinto-oikeudelle / Anvisningar för besvär till en förvaltningsdomstol