

Utlåtande till riksdagens justitieombudsman i ärende som gäller avsaknad av sekretessgrunder i sammanträdesprotokoll

STST 07.10.2024 § 289
625/00.01.01/2024

Beredning

Förvaltningsdirektör Elina Amnell-Holzhäuser
Personalchef Thomas Grönholm

Riksdagens justitieombudsman har begärt en utredning och ett utlåtande från Lovisa stad i ett ärende som gäller anteckning av sekretessgrunder i stadsstyrelsens sammanträdesprotokoll. Riksdagens justitieombudsman begär att det av utredningen och utlåtandet framgår hur staden har sett till att tillräckliga uppgifter framgår av protokollet också i fråga om sekretessbelagda ärenden och om staden har egna anvisningar för anteckning av sekretessbelagda mötesärenden på föredragningslistan och i protokollet. Riksdagens justitieombudsman begär dessutom en utredning av vad sekretessen i de ärenden som nämns i klagomålet grundar sig på.

Klagomål

I ett klagomål som riktats mot stadsstyrelsen kritiseras stadens agerande på följande sätt:

Paragraf 17, 36, 79, 98, 130 och 148 vid stadsstyrelsens sammanträden 8.1, 22.1, 4.3, 27.3, 22.4 och 6.5 har sekretessbelagts utan att meddela sekretessgrunden enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Sekretessbeläggning kräver en grund, och sekretessgrunden bör meddelas offentligt, såsom gjorts i protokollet över stadsstyrelsens sammanträde 17.6.2024. Klaganden misstänker dessutom att man i de enskilda sekretessbelagda ärendepunkterna enligt protokollen under vårens lopp kan ha behandlat flera ärenden som vart och ett skulle kräva en egen paragraf och egen sekretessgrund. Klaganden har begärt att justitieombudsmannen undersöker huruvida det varit fråga om ett enskilt ärende eller en sammanslagning av flera sekretessbelagda ärenden under samma paragraf. Utan information om sekretessgrunderna är det enligt klaganden omöjligt för kommuninvånaren att anföra besvär över sekretessbeläggningsbesluten i fråga, och dessutom misstänker klaganden starkt ett systematiskt missbruk av 24 § 15 punkten i offentlighetslagen.

Behandling av ärendena i stadsstyrelsen

Stadsstyrelsen behandlade 8.1.2024, § 17, 22.1.2024, § 36, 4.3.2024, § 79, 27.3.2024, § 98, 22.4.2024, § 130, och 6.5.2024, § 148, och 17.6.2024, § 189, 190, 191, 192 och 193, ärenden som är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 3 punkten, 15 punkten eller 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Rättsnormer vid behandling av sekretessbelagda ärenden

Då det gäller behandling av sekretessbelagda ärenden följer man i stadens organ samt vid upprättandet av protokoll och i protokollsantecknarna bestämmelserna i kommunallagen samt stadens förvaltningsstadga.

I §40 § i kommunallagen föreskrivs det bland annat att protokoll från kommunstyrelsen med tillhörande anvisningar om hur man begär

omprövning eller besväransvisning ska efter justeringen hållas tillgängliga i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Om ärendet är sekretessbelagt i sin helhet, publiceras i protokollet endast ett omnämnande av att det sekretessbelagda ärendet behandlades. I protokollet publiceras endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information. De personuppgifter som ingår i protokollen ska avlägnas från datanätet när tidsfristen för omprövningsbegäran eller besvärstiden löper ut.

Paragraf 159 i Lovisa stads förvaltningsstadga innehåller bestämmelser om upprättande av protokoll och om dess innehåll. I protokollet ska bland annat som övriga uppgifter införas anteckningar om sekretess. Enligt 10 momentet ger stadsstyrelsen vid behov närmare anvisningar om upprättandet av protokoll. Paragraf 160 gäller delgivning av beslut åt kommunmedlemmar, och enligt 1 momentet i paragrafen ska protokoll från stadsstyrelsen och nämnder med tillhörande anvisningar om hur man begär omprövning eller besväransvisning hållas tillgängliga på den elektroniska anslagstavlan på stadens webbplats så som det bestäms närmare i 140 § i kommunallagen. Enligt 3 momentet ger stadsstyrelsen anvisningar om hur förpliktelser om sekretess och dataskydd ska beaktas när beslut delges i det allmänna datanätet. En nämnd kan ge närmare anvisningar inom sin sektor.

Såvitt beredarna känner till har stadsstyrelsen inte beslutat ge närmare anvisningar om upprättande av protokoll och inte heller anvisningar om hur förpliktelser om sekretess och dataskydd ska beaktas när beslut delges i det allmänna datanätet.

Anteckning av sekretessbelagda mötesärenden på föredragningslistan och i protokollet med stöd av kommunallagen och förvaltningsstadgan

Beredarna konstaterar att det på grund av personalbyten inte är känt vilken på lag och förvaltningsstadgan baserad förvaltningspraxis som eventuellt tidigare följts i Lovisa stad då det gäller anteckning av sekretessbelagda mötesärenden på föredragningslistan eller i protokollet. Under 2024 har följande principer tillämpats på hanteringen av föredragningslistor och protokoll som offentliggörs i det allmänna datanätet:

Då stadsstyrelsen behandlar ett sekretessbelagt ärende antecknas det ärende som ska behandlas på föredragningslistan och efter beslutsfattandet i protokollet så att ärendet som publiceras på den elektroniska anslagstavlan inte innehåller sekretessbelagd information. Beroende på ärendet, omfattningen av sekretessen och den sekretessbelagda informationen i handlingen genomförs detta på följande sätt:

- Om ärendet i sin helhet (inklusive rubriken på ärendet) är sekretessbelagt antecknas frasen "Ärendet är sekretessbelagt" vid ärendet på föredragningslistan och efter beslutsfattandet i protokollet samt den rättsliga grunden för sekretessen. I detta fall syns inte rubriken eller beslutsmotiveringarna eller -förslaget på den föredragningslista och inte heller i det protokoll som publiceras i det allmänna datanätet, utan det finns endast en anteckning på ärendets plats i föredragningslistans/protokollets innehållsförteckning om behandlingen av ett sekretessbelagt ärende.

- Om det ärende som behandlas inte i sig är sekretessbelagt men beslutsförslaget eller motiveringarna till förslaget i betydande omfattning innehåller sekretessbelagd information publiceras ärendets rubrik och den rättsliga grunden för sekretessen på föredragningslistan och i protokollet. I detta fall syns inget annat på den föredragningslista och i det protokoll som publiceras i datanätet än rubriken för det ärende som är under behandling; beslutsförslaget och -motiveringarna syns inte.
- Om det ärende som behandlas i sig inte är sekretessbelagt men motiveringarna till beslutsförslaget delvis innehåller sekretessbelagd information utformar beredaren de ärenden som ska behandlas av stadsstyrelsen så att all sekretessbelagd information som behövs för beslutsfattandet ingår i en bilaga till ärendet, vilken inte publiceras på föredragningslistan och inte heller i protokollet i det allmänna datanätet. Då nämns bilagan och den rättsliga grunden för sekretessen i motiveringarna till beslutsförslaget.

Protokollet publiceras till den del som det är offentligt i det allmänna datanätet på den elektroniska anslagstavlan med tillhörande anvisningar om sökande av ändring på det sätt som förvaltningsstadgan förutsätter. I Lovisa finns protokollen på webbplatsen under "Officiell anslagstavla".

För detta utlåtande har de anställda vid stadskanslicentralen som ansvarar för den tekniska publiceringen av stadsstyrelsens föredragningslistor och protokoll i det allmänna datanätet blivit begärda att tillställa kopior av de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan från de sammanträden som nämns i klagomålet (stadsstyrelsens sammanträden 8.1, 22.1, 4.3, 27.3, 22.4 och 6.5). Kopiorna tillställs justitieombudsmannen i samband med detta utlåtande och denna utredning. Enligt kopiorna finns det en anteckning om behandlingen av ett sekretessbelagt ärende i de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan för de ärenden som klagomålet hänvisar till, men i protokollen finns ingen anteckning om grunden för sekretessen (laghänvisning). Detta motsvarar hävdvunnen praxis förutom att grunden för sekretessen, det vill säga hänvisning till en lagparagraf, vanligtvis finns i föredragningslistans/protokollets innehållsförteckning, såsom till exempel i protokollet över stadsstyrelsens sammanträde 17.6.2024.

Anteckning på föredragningslistorna och i protokollen om de ärenden som nämns i klagomålet och som behandlats av stadsstyrelsen under sekretess

Enligt klagomålet har följande stadsstyrelsebeslut saknat sekretessgrunder: 8.1.2024, § 17, 22.1.2024, § 36, 4.3.2024, § 79, 27.3.2024, § 98, 22.4.2024, § 130, och 6.5.2024, § 148.

Beredarna konstaterar, så som framgår ovan, att de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan saknade anteckningar om grunderna för sekretess enligt kopiorna av de stadsstyrelseprotokoll som hänvisas till i klagomålet.

Det faktum att anteckningarna om sekretessen saknades på stadens webbplats för vissa ärenden som stadsstyrelsen behandlat under sekretess uppdagades för förvaltningsdirektören då hon 6.7.2024 som dåvarande tf stadsdirektör bläddrade bland besluten från stadens olika organ på stadens webbplats. Organens protokoll, inklusive stadsstyrelsens, hålls tillgängliga för kommuninvånarna på stadens webbplats förutom på den elektroniska anslagstavlan (där protokollen finns

framlagda endast under tidsfristen för sökande ändring) även på ett annat ställe (webbplatsen "Listor och protokoll fr.o.m. 2022"), där man direkt kan söka fram olika de senaste föredragningslistorna för olika organ och, efter beslutsfattandet, deras senaste protokoll. Till den del som de ärenden som behandlas på sammanträdet är offentliga kan protokollet jämte anvisningarna för sökande av ändring hittas direkt också på denna plats på webbsidan som en pdf-fil. Om det är fråga om ett stadsstyrelsesammanträde där man behandlat sekretessbelagda ärenden, såsom stadsstyrelsens sammanträden under de mötesdagar som nämns i klagomålet, finns inte protokollet i sin helhet jämte anvisningar för ändringssökande på denna webbplats utan endast på den elektroniska anslagstavlan. På den förstnämnda webbplatsen kan man i fråga om stadsstyrelsens sammanträden öppna varje enskilt offentligt behandlat ärende jämte anvisningar för ändringssökande från en länk, medan ärenden som behandlats under sekretess inte går att öppna (ärendet syns i förteckningen över mötesärenden, men länken går inte att öppna). Detta beror på en teknisk faktor i det ärendehanterings- och ärendebehandlingsprogram som används i staden och på att förvaltningsstadgan inte kräver att protokollet jämte anvisningar för ändringssökande publiceras på något annat ställe än den elektroniska anslagstavlan. Eftersom den dåvarande tf stadsdirektören noterade när hon bläddrade bland sidorna på webbplatsen att grunderna för sekretess inte ingick i rubrikerna på de ärenden som stadsstyrelsen behandlat och som klagomålet hänvisar till (på webbplatsen "Listor och protokoll fr.o.m. 2022"), uppmanade tf stadsdirektören stadskanslicentralen att lägga till sekretessgrunderna i rubrikerna på mötesärendena på webbplatsen, så att de finns allmänt tillgängliga för kommuninvånare och andra. Av tydlighetsskäl konstateras att det inte har gjorts några som helst tillägg eller förändringar i protokollen, utan endast tillägg i rubrikerna på ärenden som stadsstyrelsen behandlat och som finns på webbplatsen. Dessa tillägg i rubrikerna förändrar inte det faktum att de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan (de beslut av stadsstyrelsen som klagomålet hänvisar till) saknade en anteckning om sekretessgrunden.

Av tydlighetsskäl konstateras att det i varje beslutsprotokoll över stadsstyrelsens sammanträden som nämns i klagomålet finns på det sätt som krävs i förvaltningsstadgan en anteckning om den rättsliga grunden för sekretessen, men anteckningen syntes inte i de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan i det allmänna datanätet.

Följande faktorer ledde till den ovan nämnda händelsen, det vill säga till att anteckningen om sekretess saknades från de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan vad gäller de sekretessbelagda ärenden som behandlades av stadsstyrelsen och som nämns i klagomålet:

Efter att Jan D. Oker-Blom övergick i tjänst hos en annan arbetsgivare 2/2024 arbetade förvaltningsdirektören som tf stadsdirektör från och med 14.2.2024 (fram till 1.9.2024), och under denna tid fungerade personalchefen som mötessekreterare för stadsstyrelsen i stället för förvaltningsdirektören (sammanträdena från och med 22.1.2024 till sammanträdet 10.6.2024 och 12.8, 26.8). Till mötessekreterarens uppgifter hör utöver att upprätta föredragningslistor bland annat att upprätta protokoll och till exempel att se till att protokollet publiceras i det allmänna datanätet. Det är uppenbart att dessa uppgiftsarrangemang och både tf stadsdirektörens och personalchefens exceptionellt stora arbetsbörda har lett till att man inte noterat att lägga till anteckningarna om sekretessgrunderna i de protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan, utan har antagit att de personer som ansvarar för den

tekniska publiceringen lägger till sekretessgrunden i enlighet med sekretessanteckningen i protokollet, vilket emellertid inte har gjorts.

Av tydlighetsskäl konstateras att anteckningarna om sekretessen trots allt finns i protokollen för varje stadsstyrelseärende som klagomålet hänvisar till – men anteckningarna publicerades inte på den elektroniska anslagstavlan.

Beträffande ärende § 17 som stadsstyrelsen behandlade under sekretess 8.1.2024 konstateras att anteckningen om sekretessgrunden ingick i protokollet men publicerades inte i det allmänna datanätet på grund av en mänsklig faktor i och med att förvaltningsdirektören, som var möttessekreterare, vid den tidpunkten på heltid ansvarade för organiseringen av presidentvalet.

Vad gäller de ärenden som stadsstyrelsen behandlade under sekretess 8.1.2024, § 17, 22.1.2024, § 36, 27.3.2024, § 98, och 22.4.2024, § 130, konstateras att stadsstyrelsen genom sina beslut 17.6.2024, § 190, § 191, § 192 och § 193, beslutade upphäva sina tidigare beslut 8.1.2024 § 17, 22.1.2024, § 34, 27.3.2024, § 98, och 22.4.2024, § 130, och avgöra ärendena på nytt då stadsstyrelsen 17.6.2024, § 189, konstaterade att alla ovan nämnda beslut belastades av ett sådant fel i förfarandet som avses i 50 § 3 punkten i förvaltningslagen. Felet i förfarandet hänförde sig till förtroendevalda och inte till exempel till de protokollsanteckningar eller sekretessgrunder som är föremål för klagomålet. Vidare konstateras att anteckningarna om de rättsliga grunderna för sekretessen ingår i beslutsprotokollet över stadsstyrelsens sammanträde 17.6.2024 och framgick också av det protokoll som publicerades på den elektroniska anslagstavlan.

Sekretessgrunder för de ärenden som behandlats av stadsstyrelsen

I sin begäran om utredning och utlåtande begär riksdagens justitieombudsman en redogörelse för sekretessgrunderna för de ärenden som nämns i klagomålet.

Sekretessgrunderna för de ärenden som nämns i klagomålet är följande:

- 8.1.2024, § 17: MyndOffL 24 § 15 punkten
- 22.1.2024, § 34: MyndOffL 24 § 15 punkten
- 4.3.2024, § 79: MyndOffL 24 § 3 punkten
- 27.3.2024, § 98: MyndOffL 24 § 15 punkten
- 22.4.2024, § 130: MyndOffL 24 § 15 punkten
- 6.5.2024, § 148: MyndOffL 24 § 32 punkten.

Sekretessen grundar sig på lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, och beredaren eller beredarna för respektive ärende som stadsstyrelsen behandlat ansvarar för fastställandet av sekretessen.

Enligt 24 § 15 punkten i offentlighetslagen är handlingar med uppgifter ur kampanjkonton samt andra motsvarande redogörelser för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjer som har lämnats till statens revisionsverk med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering sekretessbelagda, likaså handlingar som innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra

övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada.

De ärenden som behandlats av stadsstyrelsen och som belagts med sekretess med stöd av 24 § 15 punkten är ärenden som stadsstyrelsen behandlat i egenskap av arbetsgivare. Det är fråga om ärenden som gäller fullgörandet av arbetsgivarens skyldigheter och där enskilda personer som hör eller hört till stadens personal är parter. Utlämnandet av uppgifter kan med fog utan vägande skäl bedömas vara ägnat åt att åsamka den eller de som har del i saken skada. Om justitieombudsmannen anser att ärendena inte är sekretessbelagda med stöd 15 punkten, är de sekretessbelagda med stöd av 32 punkten. Handlingarna kan anses innehålla uppgifter om partens eller parternas personliga förhållanden.

Det ärende som behandlats av stadsstyrelsen och som belagts med sekretess med stöd av 24 § 3 punkten gäller lämnande av en begäran om undersökning till förundersökningsmyndigheten. Utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle sannolikt äventyra undersökningen.

Det ärende som behandlats av stadsstyrelsen och som belagts med sekretess med stöd av 32 punkten innehåller uppgifter om partens fritidssysselsättningar, personliga förhållanden och andra uppgifter som omfattas av integritetsskyddet och som inte är offentliga.

I klagomålet ifrågasätts huruvida behandlingen av ärendena i stadsstyrelsen har gällt "enskilda ärenden eller en sammanslagning av flera sekretessbelagda ärenden under samma paragraf" och huruvida "flera ärenden kan ha behandlats under samma punkt för de enskilda sekretessbelagda ärendena även om vart och ett ärende skulle kräva en egen paragraf och egen sekretessgrund" (översättning). Detta påstående är så diffust och ospecificerat att det inte går att ta ställning till det om det inte preciseras.

I samband med detta svar tillställs riksdagens justitieombudsman följande beslutsutdrag ur stadsstyrelsens protokoll, vilka hänvisas till i klagomålet:

- 8.1.2024, § 17 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 22.1.2024, § 34 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 4.3.2024, § 79 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 3 punkten)
- 27.3.2024, § 98 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 22.4.2024, § 130 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 6.5.2024, § 148 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 32 punkten).

Dessutom tillställs följande beslutsutdrag ur stadsstyrelsens protokoll, vilka hänvisas till i detta svar:

- 17.6.2024, § 189 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 32 punkten)
- 17.6.2024, § 190 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 17.6.2024, § 191 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 17.6.2024, § 192 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)
- 17.6.2024, § 193 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten).

Ovan nämnda stadsstyrelsebeslut är sekretessbelagda. Justitieombudsmannen ombeds notera att besluten är sekretessbelagda också i förhållande till den klagande och att den klagande inte har någon laglig rätt att få se dessa beslut.

Mötesmaterial:

Klagomål med bilagor

Föredragning	Stadsdirektör Tomas Björkroth
Förslag	<p>Stadsstyrelsen beslutar som sitt svar till riksdagens justitieombudsman i ärendet EOAK/3871/2024 hänvisa till personalchefens och förvaltningsdirektörens ovanstående bemötande.</p> <p>Stadsstyrelsen beslutar som sin utredning tillstålla riksdagens justitieombudsman Lovisa stads förvaltningsstadga och följande sekretessbelagda beslutsutdrag:</p> <ul style="list-style-type: none">– 8.1.2024, § 17 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 22.1.2024, § 34 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 4.3.2024, § 79 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 3 punkten)– 27.3.2024, § 98 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 22.4.2024, § 130 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 6.5.2024, § 148 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 32 punkten)– 17.6.2024, § 189 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 32 punkten)– 17.6.2024, § 190 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 17.6.2024, § 191 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 17.6.2024, § 192 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten)– 17.6.2024, § 193 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 punkten). <p>Dessutom beslutar stadsstyrelsen som sin utredning tillstålla riksdagens justitieombudsman de protokollversioner över stadsstyrelsens sammanträden 8.1, 22.1, 4.3, 27.3, 22.4 och 6.5 som publicerades på den elektroniska anslagstavlan.</p> <p>Paragrafen justeras omedelbart.</p>
Behandling	<p>Stadsdirektören gjorde följande korrigerings i det tredje stycket av förslaget:</p> <p>”- 17.6.2024, § 189 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 32 punkten)” ändras till ”- 17.6.2024, § 189 (sekretessbelagt, MyndOffL 24 § 15 och 32 punkten)”.</p>
Beslut	<p>Beslut enligt det korrigerade förslaget.</p> <p>Paragrafen justerades omedelbart.</p>
Verkställighet	Riksdagens justitieombudsman: utdrag och handlingar