

Att ge utlåtande till riksdagens justitieombudsman i ett ärende som gäller behandling av begäran om handlingar

STST 30.06.2025 § 251
762/10.03.01.01/2024

Beredning

Förvaltningsdirektör Elina Amnell-Holzhäuser

Riksdagens justitieombudsman har begärt att Lovisa stad ger en utredning och ett utlåtande angående Lovisa stads förfarande i ett ärende som gäller behandlingen av begäran om handlingar.

Lovisa stad har begärts skicka för undersökningen av ett klagomål en behövlig utredning av de personer som ansvar för behandlingen av begäran om handlingar samt att ge sitt eget utlåtande i ärendet. I utredningen och utlåtandet har man begärt att uppmärksamhet ägnas speciellt på det vad stiftats i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet angående behandlingen av begäran om handlingar.

1. Klagomålets innehåll

I klagomålet som riktats mot stadsstyrelsen kritiseras stadens förfarande på följande sätt:

Den klagande skickade 19.9.2024 per e-post en begäran om handlingar och upplysningar till staden. Registratorskontoret skickade den klagande en kvittering om mottagande och ärendets diarienummer. Den klagande begärde med begäran om handlingar och upplysningar information och handlingar som relaterar till skötseln av skogar som är i stadens ägo. Handlingarna hade dock inte skickats före 3.12.2024 och den klagande hade inte meddelats att de begärda handlingarna inte skulle finnas. Den klagande hade inte heller meddelats att det skulle finnas något oklart med begäran om handlingar och upplysningar. I klagomålet framförs det att likgiltigheten med föreskrifterna i lagen och stadens förvaltningsstadga och med de utsatta tiderna stiftade i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet sker upprepat och kontinuerligt i Lovisa stadsförvaltning och är således uppenbart uppsåtligt. I klagomålet refereras till 14 § mom. 4 i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, 7 § 1 mom. i förvaltningslagen och det konstateras att den som enligt 38 §, 39 § i kommunallagen och enligt 2 § i förvaltningsstadgan ansvarar för behandlingens lagenlighet är stadsstyrelsen. Dessutom konstateras det i klagomålet att stadsstyrelsen ska övervaka det att kommunens direktör som lyder under stadsstyrelsen verkställer sina övervakningsskyldigheter som förskrivits i förvaltningsstadgan. För dessa delar har man refererat till övervakningsskyldigheterna som föreskrivits i punkterna 3 och 4 i 34 § mom. 1 och 2 § i förvaltningsstadgan. I klagomålet framförs det också att stadsstyrelsen i Lovisa stad inte verkställer den i kommunallagen föreskrivna övervakningsuppgiften av lagligheten och ställer sig inte allvarligt till anmärkningar som kommit av den högsta laglighetsövervakaren och ger aldrig varningar eller ens anmärkningar till de ledande tjänsteinnehavare med tjänsteansvar som agerat mot lagen. Stadsstyrelsen antecknar inlämnade anmärkningar endast till kännedom och vidtar aldrig konkreta åtgärder.

2. Utredande av ärendet

Till Lovisa stads registratorskontor inkom 19.9.2024 en begäran om handlingar och upplysningar av den klagande. Det rörde sig om samma

begäran om handlingar och upplysningar som handlingen som framfördes som bilaga till klagomålet. Begäran om handlingar och upplysningar skickades från registratorskontoret 19.9.2024 till dåvarande direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur, infrastrukturchefen och två byråsekreterare. Begäran om handlingar och upplysningar skickades de ovan nämnda från ärendehanterings- och behandlingssystemet, då mottagarna fick ett e-postmeddelande om aktualiseringen av ärendet. Dessutom skickades begäran om handlingar och upplysningar samma dag från registratorskontoret separat per e-post stadsträdgårdsmästaren till kännedom.

Av ärendehanterings- och behandlingssystemet framgår inte om det svarats på begäran om handlingar och upplysningar.

Med anledning av klagomålet har beredaren begärt utlåtanden av infrastrukturchef och tf direktör för centralen för näringsliv och infrastruktur Pekka Stenius, stadsträdgårdsmästare Mikko Ruotsalainen och landsbygdschef Sam Vickholm. Dessutom har lokalservicechef Kenneth Albrecht som var vikarie för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur (vikarie under tiden 19.5–22.6.2025) varit per telefon i kontakt med Sari Paljakka som under tiden då begäran om handlingar och upplysningar aktualiserades var direktör för centralen för näringsliv och infrastruktur och som sedermera övergått i en annan arbetsgivares tjänst. Sari Paljakka har meddelat att hon inte ger ett separat utlåtande i ärendet. Lokalservicechefen som varit vikarie för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur har gett ett eget utlåtande i ärendet, i vilket nedtecknats även Sari Paljakkas utredning i ärendet som hon gav per telefon.

I infrastrukturchefens och tf direktörens för centralen för näringsliv och infrastrukturens utlåtande konstateras det bland annat följande: registratorskontoret mottog 19.9.2024 en begäran om handlingar och upplysningar. Med anledning av den inleddes ett utredningsarbete, vilken ärendebehandling inte framskridit på önskat sätt och den inte lett till avgörande inom den utsatta tiden. De som deltagit i behandlingen av begäran har inte haft tillräckliga anvisningar eller uppgifter om stadens interna förfarandesätt för hanteringen av begäran om handlingar och upplysningar. Dessutom har meddelandet eventuellt förmedlats till flera personer utan en klar uppgiftsfördelning, till följd av vilket det inte varit entydigt känt, vem som har det slutliga ansvaret för behandlingen av begäran. Vad gäller informationsflödet har brister i den nuvarande verksamhetsmodellen identifierats. Begäran om handlingar skickas från registratorskontoret till enskilda e-postadresser och detta ökar på risken att begäran blir omärkta bland den övriga e-posttrafiken. Dessutom har det skett i organisationen en betydande personalomsättning, vilket försvårat orienteringen av nya anställda i förfarandena relaterade till begäran om handlingar och upplysningar. En täckande anvisning eller etablerat verksamhetssätt har inte funnits i användning och en klar och enhetlig beskrivning har inte utarbetats om processen. Det har inte funnits i användning ett tillräckligt system för uppföljningen av hanteringen av begäran, vilket för sin del ökat risken att enskilda begäran inte svaras på sätt som lagen förutsätter till exempel med anledning av arbetsbörda eller personaländringar.

I vikarien för direktören för centralen för näringsliv och infrastrukturens och lokalservicechefens utlåtande konstateras följande: Registratorskontoret mottog 19.9.2024 en begäran om handlingar och upplysningar. Direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur ansvarar för den verksamhet som utgör objekt för begäran om handlingar. Om tätortsskogarna och

detaljplanerade ängarna i Lovisa ansvarar stadsträdgårdsmästaren, om skogarna och åkrarna landsbygdschefen. Centralens direktör vid tidpunkten för begäran är inte längre i stadens tjänst. Hon hördes 10.6.2025 per telefon och man frågade henne om hon önskar ge en skriftlig utredning i ärendet, till vilket hon svarade att hon inte önskar ge en separat utredning. Hon beskrev ärendet så att då hon blev medveten om begäran överförde hon ärendet till ansvarsområdets tjänsteinnehavare stadsträdgårdsmästare Mikko Ruotsalainen och landsbygdschef Sam Vickholm. Hon berättade att hon påmint dem om ärendet på normalt sätt och berättade att det under den preliminära utredningen framgick att beslut som gäller ifrågavarande handlingar inte fattats, varmed handlingarna inte kunde levereras. Efter det har ingen som utrett ärendet kontrollerat om begäran om handlingar svarats. Vikarien för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur och lokalservicechefen konstaterar att ett svar om att handlingar i enlighet med begäran om handlingar inte existerar skickades på efterhand, 11.6.2025, till inlämnaren av begäran om handlingar.

I landsbygdschefens utlåtande konstateras bland annat följande: I begäran om upplysningar blir det aningen oklart om man med ärendet 1 avser den gamla skogsskötselplanen som tagits ur användning eller den nuvarande skogsdatabasen. Vad det gäller även i ärende 2 och som innefattar stadens skogsegendom i sin helhet. Uppgifterna om ekonomiskogarnas föråldrade plan skulle trots en stor arbetsbörda ha varit möjliga att kopiera i sin helhet. Uppgifterna i det numera använda programmet Foresta är mångsidiga och omfattande. Uppgifterna hålls à jour och de ändras kontinuerligt. Vid behov görs körningar på dem och en icke-specificerad helhetspublicering av dem är inte i praktiken möjlig. De årliga planerna för hygge och skötsel har behandlats för ekonomiskogarnas del i landsbygdsnämnden och de publicerades i samband med behandlingen. De innefattar delvis grunduppgifter från skogsdatabasen. Staden bör ha meddelat begäran om ovan framförda fakta. Till den del har processen svikit.

I stadsträdgårdsmästarens utlåtande konstateras det följande: Registratorskontoret mottog 19.9.2024 en begäran om handlingar och upplysningar. Inom organisationen började man reda ut ärendet men uppgiften om sökande av handlingar uppnådde förvaltarna av skogarna och grönområdena (stadsträdgårdsmästaren) först 5.11.2024, då man också utifrån utredningarna konstaterat att de begärda handlingarna inte finns tillgängliga. Efter detta har slutförandet av ärendet blivit på hälft, för personerna som gjort utredningen (stadsträdgårdsmästaren) var inte medveten om anvisningar om utsatta tider för svarandet av begäran om handlingar och upplysningar eller om Lovisa stads egen process i anknytning med ärendet. I det nuvarande systemet är problemet informationsflöde, för begäran kommer till e-posten för dem som ska reda ut ärendet och de försvinner ofta i e-poststörtfloden. I synnerhet då begäran om upplysningar även kommer till personen i chefsuppgift, som balanserar med daglig arbetsledning, sakkunniguppgifter och ändamålsenlig skötsel av områden som förvaltas. I organisationen finns också mycket omsättning med anledning av kronisk resursbrist och till exempel processen för svarandet på begäran om handlingar och upplysningar har inte orienterats för de allra nyaste anställda. Begäran om handlingar och upplysningar har inte behandlats inom den utsatta tid som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

3. Rättsnormer

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Enligt 23 § ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. En myndighet ska på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

Enligt 9 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. I 14 § stiftas det bland annat att beslut om att en myndighetshandling lämnas ut ska fattas av den myndighet som innehar handlingen, om inte något annat föreskrivs i 15 § 3 mom. eller någon annanstans i lag. Kommunfullmäktige kan dock i sin förvaltningsstadga ge ett kommunalt organ som verkar som en i denna lag avsedd myndighet rätt att i den utsträckning organet beslutar, till en underlydande tjänsteinnehavare delegera myndighetens beslutanderätt när det gäller utlämnande av handlingar. En uppgift om innehållet i en handling lämnas ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdas ställning och uppgifter annars hör till. Om en tjänsteman eller någon annan som avses i 2 mom. vägrar att lämna ut begärda uppgifter, ska han: 1) meddela den som begärt en uppgift vad vägran beror på, 2) ge upplysningar om rätten att föra ärendet till myndigheten för avgörande, 3) tillställa den som begärt uppgiften genom att skriftligen anhängiggöra ärendet en förfrågan om han önskar att ärendet hänskjuts till myndigheten för avgörande, samt 4) ge upplysningar om de avgifter som uppbärs med anledning av behandlingen. Ett ärende som avses i denna paragraf ska behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan därmed jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras och uppgifter ur en offentlig handling lämnas ut inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen.

I Lovisa stads förvaltningsstadga som gällde då begäran om handlingar och upplysningar aktualiserades gäller 42 § om svarande på begäran om handlingar. Enligt den avgörs begäran om upplysningar som gäller stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens handlingar av förvaltningsdirektören. Ett organ kan i den omfattning organet bestämmer delegera rätt till en underställd tjänsteinnehavare att som myndighet avgöra om en handling får lämnas ut.

Det är inte känt om näringslivs- och infrastrukturnämnden eller landsbygdsnämnden, till vilkas verksamhetsfält begäran om handlingar och upplysningar gjorda 19.9.2024 hör, fattat beslut om avgörande av begäran om upplysningar.

Med anledning av det ovanstående har man i Lovisa stad i praktiken agerat vad gäller svarande på begäran om handlingar (exkluderande stadsfullmäktiges och stadsstyrelsens handlingar, givandet av vilka beslutas av förvaltningsdirektören) iakttagande av 14 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet enligt vilken en uppgift om innehållet i en handling lämnas ut av en sådan anställd hos myndigheten som av denna har förordnats att handha detta uppdrag eller som det på grund av den anställdas ställning och uppgifter annars hör till.

4. Slutledningar

Utifrån utredningen inkom det till stadens registratorskontor 19.9.2024 en begäran om handlingar och upplysningar av den klagande. Begäran om handlingar och upplysningar hört till centralen för näringsliv och infrastrukturs sektor och den förmedlades från registratorskontoret till tjänsteinnehavare på centralen för näringsliv och infrastruktur, det vill säga till centralens direktör, infrastrukturchefen och stadsträdgårdsmästaren. Dessutom, enligt utredningen av centralens dåvarande direktör, skickades begäran om handlingar och upplysningar till landsbygdschefen till kännedom.

På basis av utlåtandet av vikarien för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur och lokalservicechefen hörde ärendena som avsågs i begäran om handlingar och upplysningar till både stadsträdgårdsmästarens och till landsbygdschefens verksamhetsfält. Ledandet av centralen för näringsliv och infrastrukturs helhetsverksamhet hörde till ifrågavarande centrals direktör.

På begäran om handlingar och upplysningar svarades av eller på uppdrag av vikarien för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur och lokalservicechefen 11.6.2025.

Begäran om handlingar och upplysningar har vad gäller sitt innehåll och enligt utredningen av vikarien för tf direktören för centralen för näringsliv och infrastruktur hört till verksamhetsfältet för flera tjänsteinnehavare (stadsträdgårdsmästaren ansvarar för tätortsskogar och detaljplanerade ångar, landsbygdschefen för skogar och åkrar).

Enligt utredningen som fått skickades begäran om handlingar och upplysningar till stadsträdgårdsmästaren 19.9.2024. Tidpunkten för när begäran om handlingar och upplysningar skickades till landsbygdschefen är inte känd utifrån utredningen.

I förvaltningsverksamheten i Lovisa stad skickar registratorskontoret ärenden (jämte tillhörande handlingar) som aktualiseras och som inlämnats på registratorskontoret till den central till vars verksamhetsfält ärendet hör. Vad gäller begäran om handlingar och upplysningar, beroende på deras omfattning, skickas de vanligtvis centralens direktör till kännedom och till kännedom till centralens chef eller chefer, till vars verksamhetsfält ärendet hör. Med anledning av mångfalden och omfattningen av aktualiserade ärenden, känner registratorskontoret inte nära på alltid till, vilken enskild tjänsteinnehavare ansvarar för svaret på begäran om handlingar och upplysningar. Av denna orsak skickas de till kännedom till centralens ledande tjänsteinnehavare, till vilkas uppgifter hör att se till att behövliga beredningsåtgärder görs och att förvaltningsärendet blir behandlat.

Normalt i en situation när det kommer ett uppdrag (meddelande till e-posten) via ärendehanterings- och behandlingssystemet går mottagaren och tar del av ärendet i systemet. Av systemet, i ifrågavarande ärende, framgår också det vilka alla förvaltningsärendet i fråga skickats till kännedom från registratorskontoret. Vad gäller omfattande begäran om handlingar och upplysningar och begäran om handlingar och upplysningar som hör till flera tjänsteinnehavares verksamhetsfält, överenskommer normalt tjänsteinnehavarna sinsemellan utan dröjsmål om de olika parternas beredningsansvar i svaret på begäran om handlingar och upplysningar.

I ärendet som är nu i fråga verkar det ha skett så att centralens direktör riktat begäran om handlingar och upplysningar till tjänsteinnehavare (stadsträdgårdsmästaren och landsbygdschefen) underställda direktören men ärendet behandlades inte till slut genom att skicka ett svar till begäraren om handlingar och upplysningar. Svaret om att de begärda handlingarna inte existerar skickades först 11.6.2025 av lokalservicechefen som var vikarie för centralens tf direktör. Utifrån de inlämnade utlåtandena verkar det som att beredningen blivit ofullbordad beror på att det förekommit oklarhet i fördelningen av beredningsansvaren eller i förfaringssättet som iakttas i svarandet på begäran om handlingar och upplysningar. Normalt i stadens verksamhet vid svarandet på begäran om handlingar och upplysningar som gäller flera tjänsteinnehavares verksamhetsfält överenskommer tjänsteinnehavarna sinsemellan om svarandet antingen så att en tjänsteinnehavare centraliserat svarar eller så att flera tjänsteinnehavare svarar på begäran om handlingar och upplysningar för sitt eget verksamhetsområdes del direkt till aktualiseraren av begäran om handlingar och upplysningar. Utifrån utlåtandena har den ofullbordade beredningen också berott på arbetsbördan, den långvariga resursbristen som framkom av stadsträdgårdsmästarens utlåtande, personaländringar och personalomsättningen, då orienteringen av verksamhetssätt inte förverkligats på tillräckligt sätt.

I klagomålet kritiserades stadsstyrelsen för det att den inte verkställer övervakningsuppgiften som föreskrivs i kommunallagen och att den inte ställer sig allvarligt på anmärkningar från de högsta laglighetsövervakarna och att den aldrig ger om ärendet varningar eller ens anmärkningar åt de ledande tjänsteinnehavarna med tjänsteansvar. För denna del konstateras det att avgörandena gällande Lovisa stad som laglighetsövervakarna gjort framläggs stadsstyrelsen till kännedom, då stadsstyrelsen behandlar ärendet på sitt sammanträde och påståendet om att stadsstyrelsen inte sköter sin på lag baserade övervakningsuppgift eller ställer sig allvarligt till laglighetsövervakarnas avgöranden är grundlös. Till stadsstyrelsen uppgifter eller befogenheter hör inte att ge de efterlysta anmärkningarna eller varningarna (exkluderat stadsdirektören) utan dessa arbetsledningsrelaterade åtgärder hör till var och en chefs uppgifter.

Det kan konstateras att dröjsmålet i behandlingen av begäran om handlingar och upplysningar är ytterst förtretligt. Utifrån utredningen har ärendets beredningsprocess inte förverkligats på sedvanligt sätt och uppnått avslutning i tid. Orsaken till detta har utgående av utredningen sannolikt varit de olika beredningsansvarigas okunskap om var och ens ansvar i behandlingen av ifrågavarande begäran om handlingar och upplysningars behandling, på vilket utöver arbetsbördan har inverkat faktorer som relaterar till personalomsättning.

I klagomålet påstås det att stadens förvaltnings verksamhet är likgiltig av lagens och förvaltningsstadgans föreskrifter och de utsatta tider som föreskrivits i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och verksamheten påstås vara upprepad och uppsåtlig. För denna del konstateras det att påståendet är osant och obefogat. Det att den nu ifrågavarande begäran om handlingar och upplysningar förtretligt dröjt betyder under inga omständigheter det att staden eller dess personal skulle ställa sig likgiltigt till att iakttä lagen eller att det skulle relatera någon uppsåtlighet till det som skett.

Mötesmaterial:

Riksdagens justitieombudsmans begäran om utredning jämte bilagor

Förslag

Stadsstyrelsen beslutar som sitt utlåtande och sin utredning i ärendet EOAK/2646/2025 att hänvisa till det ovan beskrivna uttalandet berett av förvaltningsdirektören.

Stadsstyrelsen beslutar skicka till riksdagens justitieombudsman följande utlåtanden och övriga handlingar:

– tf direktören för centralen för näringsliv och infrastrukturens utlåtande, 24.6.2025

– landsbygdschefens utlåtande, 24.6.2025

– lokalservicechefens utlåtande 19.6.2025 (innefattande den tidigare direktören för centralen för näringsliv och infrastrukturens utredning)

– stadsträdgårdsmästarens utlåtande 16.6.2025

– begäran om handlingar och upplysningar 19.9.2024

– svaret som gavs på begäran om handlingar och upplysningar 11.6.2025

Denna paragraf justeras omedelbart.

Beslut

Beslut enligt förslaget.

Paragrafen justerades omedelbart.