

6.4.2004

503/4/02

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor**

## **OFFENTLIGHETEN AV PROTOKOLL FRÅN BISKOPSVISITATION**

1

### **KLAGOMÅL**

Kaplanerna A och B kritis erar i ett klagomål 17.2.2002 förfarandet i samband med biskopsvisitationen i Mariehamns församling 23–25.11.2001. Klagandena anser att de förtalas i protokollet från biskopsvisitationen, utan att ha fått tillfälle att bli hörda i ärendet. De ifrågasätter om framställningen i protokollet är saklig i enlighet med god förvaltningssed. Klagandena ber därför justitieombudsmannen undersöka om biskop C, assessor D, notarie E, kyrkoherde F och kantor G har förfarit lagstridigt eller brutit mot sin tjänsteplikt.

2

### **UTREDNING**

Med anledning av klagomålet har biskop C inkommit med en utredning, daterad 24.4.2002. Med anledning av en invändning om jäv inhämtades en tilläggsutredning, daterad 12.6.2002.

Klagandena har bemött den förstnämnda utredningen.

3

### **AVGÖRANDE MED ANLEDNING AV INVÄNDNINGEN OM JÄV**

---

4

### **AVGÖRANDE I HUVUDSAKEN**

Enligt min uppfattning har biskop C, assessor D och notarie E förfarit i strid med god förvaltning och god informationshantering med avseende på protokollet från biskopsvisitationen i Mariehamns församling 23-25.11.2001. Anteckningarna om klagandena i protokollet uppfyller inte det krav på sakligt språkbruk som ingår i god förvaltning. Inte heller har dessa uppgifter skyddats i enlighet med offentlighetslagens bestämmelser om god informationshantering.

I fråga om kyrkoherde F:s förfarande konstaterar jag att F framlade protokollet till allmänt påseende i enlighet med de anvisningar som ingår i en promemoria som domkapitlet hade tillställt honom inför biskopsvisitationen. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att rikta kritik mot honom. Med tanke på att protokollet innehåller uppgifter som klagandena kan uppleva som kränkande, anser jag dock att det hade varit en fördel om kyrkoherden hade kontaktat domkapitlet för att efterhöra om det var domkapitlets mening att protokollet också till denna del skulle framläggas till allmänt påseende. Ett sådant förfarande hade enligt min mening bättre motsvarat kravet på god informationshantering.

I fråga om de övriga omständigheter som avses i klagomålet anser jag inte att förfarandet har varit felaktigt.

## 5

### MOTIVERINGAR I HUVUDSAKEN

#### 5.1

##### Bestämmelser och anvisningar om biskopsvisitation

Enligt 18 kap. 1 § i kyrkoordningen (1055/1991) utövar biskoparna den högsta tillsynen över församlingarna och prästerskapet i stiftet. I detta syfte förrättas biskopsvisitationer. Närmare bestämmelser om visitationerna ingår i kyrkoordningens 18 kap 4-5 § och i de anvisningar, som biskopsmötet utfärdar enligt 18 kap. 6 §.

Sådana anvisningar som avses ovan har utfärdats av biskopsmötet 12.9.1995. Anvisningarna är inte rättsligt bindande (Halttunen m.fl., Kirkkolainsäädäntö 2002, s. 388). Enligt anvisningarna beslutar biskopen om visitationsprogrammet efter att ha diskuterat saken med kyrkoherden (3 §). Vidare anges att överläggningar med församlingens förtroendevalda och personal ingår visitationsprogrammet (4 §). Över visitationen uppgörs ett protokoll, som tillställs domkapitlet, församlingen och kontraktsprosten. Av protokollet bör framgå huvuddragen av de händelser som ansluter sig till programmet, berättelser över granskningen av ekonomi och förvaltning samt övriga iakttagelser som gjorts vid visitationen (5 §).

Inför visitationen i Mariehamn tillställde domkapitlet 25.4.2001 församling ett PM angående visitationer, som också innehöll ett normalförslag till visitationsprogram. Enligt promemorian sker genom visitationen en övervakning av prästernas och övriga församlingsanställdas tjänsteutövning och leverne, gudstjänsternas, sakramentens och övriga kyrkliga förrättningars rätta förvaltande, lärans renhet, samt av församlingarnas förvaltning. Visitationen anges primärt vara en granskning, men syftar alltid i sista hand till att på olika sätt inspirera och befrämja verksamheten och det kristna livet i församlingen. Frågor, som ansluter sig till tjänsteinnehavarnas och de förtroendevaldas uppgifter och arbete, ägnas härvid särskild uppmärksamhet.

Enligt promemorian tillställs visitationsprotokollet församlingen ca 1–2 månader efter avslutad visitation. Kyrkoherden skall komplettera protokollet samt de bilagor som eventuellt saknas samt delge församlingens (och samfällighetens) förtroendevalda och tjänsteinnehavare protokollets innehåll. Protokollet bör även vara anslaget på församlingens anslagstavla under 7 dagar. Efter visitationen inbegär domkapitlet en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits i anledning av protokollet.

#### 5.2

##### Händelseförloppet i det aktuella fallet

Biskopen i Borgå stift, C, förrättade biskopsvisitation i Mariehamns församling 23–15.11.2001. Han biträdades av assessor D och dåvarande notarien, numera stiftsdekanen vid domkapitlet i Borgå, E. Över visitationen uppgjordes ett protokoll, som innehåller ett detaljerat referat av överläggningarna. Protokollerna fördes av notarie E. Förutom av E är protokollet undertecknat av biskop C och assessor D.

I avsnitt 5.4 i protokollet (Avslutande överläggning 25.11.2001) anges följande:

"I denna [överläggning] deltog kyrkoherden, kyrkofullmäktiges ordförande H, kyrkorådets vice ordförande J, kyrkorådsmedlemmen K och som representant för de övriga anställda dir. mus. G.

-- -"

Av det färdiga protokollet lades ett exemplar till handlingarna i domkapitlet. Ett annat exemplar sändes till Mariehamns församling med en uppmaning att senast 1.9.2002 inkomma med en redogörelse för de åtgärder man vid tagit med anledning av protokollet. I Mariehamn framlades protokollet till påseende i pastorskansliet 21.12.-27.12.2001. Detta skedde genom kungörelse undertecknad 20.12.2001 av kyrkoherde F.

### 5.3

#### Bedömning

##### *Upptagning av ärendet till behandling*

De centrala frågorna i detta ärende är dels om det var befogat att vid biskopsvisitationen behandla frågan om klagandenas eventuella samarbetssvårigheter med den övriga personalen, dels hur detta ärende i så fall skulle behandlas och framför allt protokollföras.

Enligt min mening anslöt sig frågan om eventuella samarbetssvårigheter bland församlingens anställda till biskopsvisitationens program och till biskopens uppgift enligt kyrkolagen att utöva tillsyn över församlingarna och prästerskapet. Därför var det befogat att låta personalens representant ta upp frågan vid visitationens avslutande överläggning och att anteckna ärendet i protokollet. Därför anser jag inte att något fel begåtts till denna del. Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i utredningen anser jag inte heller att kantor G i det sammanhanget har brutit mot sin tjänsteplikt.

I det följande behandlar jag frågan om det sätt på vilket de kritiska uttalandena i protokollet om klagandenas samarbetsförmåga skulle hanteras.

##### *Saklighetskravet i god förvaltning*

Enligt grundlagens 21 § skall god förvaltning iakttagas i myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen gäller även den evangelisk-lutherska kyrkan (regeringens proposition 309/1993, s.27). Enligt min mening innebär god förvaltning bland annat att sådana handlingar som upprättas av myndigheter är sakliga och tillförlitliga. Om handlingarna innehåller uppgifter om enskilda personer skall särskild uppmärksamhet ägnas dessa uppgifters tillförlitlighet och de enskilda personernas behov av skydd för sin personliga integritet.

Saklighetskravet innebär enligt min mening att språket i myndighetshandlingar bör vara neutralt. Framför allt bör uppgifter om enskilda personer utformas så att uppgifterna inte kan uppfattas som sårande eller förringande. Detta bör även i mån av möjlighet iakttagas då framställningen – såsom i detta fall – avser att återge ett uttalande av någon annan. Saklighetskravet gäller oberoende av om handlingarna är offentliga eller sekretessbelagda.

Jag anser att visitationsprotokollet inte till alla delar uppfyller kravet på sakligt språkbruk, särskilt med tanke på att innehållet inte ens gör anspråk på att vara en ordagrann återgivning av kantor G:s inlägg (notarie E:s utredning, s. 2). Jag avser då uttrycket "- - -".

Med hänvisning till ovanstående anser jag således att framställningen om klagandena i protokollet från biskopsvisitationen i Mariehamn inte till alla delar uppfyller det krav på sakligt språkbruk som ingår i god förvaltning.

#### *Frågan om eventuell sekretess för uppgifterna om klagandena*

Enligt kyrkolagens 25 kap. 8 § skall lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, härefter offentlighetslagen) tillämpas inom kyrkoförvaltningen. I offentlighetslagens 24 § 1 mom. 15 punkten stadgas om sekretess för 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 välgående skäl skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada.

Jag anser att den nyss nämnda bestämmelsen aktualiseras i fråga om de uppgifter om klagandena som ingår i protokollet. Även om det handlar om ett referat av personalrepresentantens inlägg, kan en utomstående läsare ändå lätt uppfatta framställningen så att det negativa omdömet om klagandenas samarbetsförmåga även motsvarar visitorernas uppfattning. Intrycket förstärks av biskopens uttalande om att domkapitlet måste ta i och göra något åt situationen om den fortsätter då kaplanerna återinträder i tjänst.

Jag anser därför att uppgifterna i protokollet kan vara ägnade att åsamka klagandena sådan skada som avses i lagen. I så fall borde ett offentliggörande av uppgifterna bedömas i enlighet med det s.k. skaderekvisitet i den ovannämnda bestämmelsen ("utan välgående skäl skulle

vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada"). Skaderekvisitet innebär att offentlighetsintresset bör vägas mot den enskildes behov av skydd.

Det kan framhållas att sekretessen inte utgör hinder för att protokollet i sin helhet delges församlingen, eftersom församlingen i detta sammanhang inte kan betraktas som utomstående (se offentlighetslagens 22 § 2 mom.).

Jag anser dock att frågan om uppgifternas sekretess lämnar utrymme för tolkning. Därför kan jag inte anse att någon av de personer som klagomålet riktar sig mot har förfarit lagstridigt i denna fråga. Även om uppgifterna om klagandena inte skulle anses vara sekretessbelagda, bör sådana uppgifter emellertid behandlas enligt principerna om god informationshantering. Jag behandlar denna fråga i det följande.

### *God informationshantering*

Enligt offentlighetslagens 18 § skall en myndighet för att införa och genomföra en god informationshantering se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade samt sörja även för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna. Att uppgifterna skall vara skyddade innebär att åtgärder vidtas för att trygga sekretess och skyddet för personuppgifter. Med sådana åtgärder avses både tekniska lösningar och praktiska tillvägagångssätt (regeringens proposition 30/1998, s. 77).

Av utredningen framgår att visitatorerna och kyrkoherde F utgick från att visitationsprotokollet är offentligt i sin helhet. Såsom framgått ovan, är det enligt min mening möjligt att tolka lagen så att uppgifterna om klagandena vore sekretessbelagda. Även om så inte anses vara fallet, borde dock åtgärder ha vidtagits för att skydda uppgifterna om klagandena. Jag har ovan framhållit att detta i första hand borde ha skett genom ett sakligare framställningssätt. I den form som uppgifterna nu är protokollförda borde visitatorerna enligt min mening ha uppmärksammat Mariehamns församling på att det inte var lämpligt att framlägga avsnittet om klagandena till allmänt påseende.

I fråga om kyrkoherde F:s förfarande konstaterar jag att F framlade protokollet till allmänt påseende i enlighet med de anvisningar som ingår i den promemoria som domkapitlet hade tillställt honom. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att rikta kritik mot honom.

Med tanke på att protokollet innehåller uppgifter som klagandena kan uppleva som kränkande, hade det dock varit en fördel om kyrkoherden hade kontaktat domkapitlet för att efterhöra om det var domkapitlets mening att protokollet också till denna del skulle framläggas till allmänt påseende. Ett sådant förfarande hade enligt min mening bättre motsvarat kravet på god informationshantering. Det kan framhållas att det ankommer på varje myndighet att självständigt avgöra om de handlingar som myndigheten

innehåller är offentliga eller inte och att iaktta principerna om god informationshantering.

#### *Allmänna synpunkter på protokollföringen vid biskopsvisitationer*

De frågor som uppkommit i detta ärende ger mig anledning att framlägga några allmänna synpunkter på protokollföringen vid biskopsvisitationerna. Jag anser det troligt att sådana detaljerade diskussionsprotokoll som uppgörs vid visitationerna också i andra fall kan ge upphov till problem, som ansluter sig till sekretess och god informationshantering.

Jag uppmanar därför domkapitlet att klargöra om visitationsprotokollen kan innehålla uppgifter som är sekretessbelagda enligt offentlighetslagen. Det kan finnas ett behov att skydda såväl personer som blir föremål för kritik som personer som lämnar kritiska uppgifter. Det vore också viktigt att visitatorerna vid tillfällen där dessa frågor aktualiseras redogör för de närvarande vilka principer som tillämpas i fråga om protokollföringen och protokollets offentlighet. Till den del som känsliga eller sekretessbelagda uppgifter antecknas i protokollet bör dessa skyddas enligt principerna om god informationshantering.

6

#### ÅTGÄRDER

Jag meddelar biskop C, assessor D, stiftsdekanen E min uppfattning om att de har förfarit i strid med god förvaltning och god informationshantering på det sätt som framgår ovan av avsnitt 4 och 5. I detta syfte sänder jag dem en kopia av detta beslut. Jag uppmanar även biskop C att beakta de allmänna synpunkter jag anfört på protokollföringen vid biskopsvisitationer.

Jag meddelar kyrkoherde F min uppfattning om det förfarande som enligt min mening hade motsvarat kravet på god informationshantering. Uppfattningen framgår ovan av avsnitt 4 och 5.3.

Jag sänder en kopia av detta beslut till kyrkostyrelsen för kännedom. Jag ber kyrkostyrelsen beakta de synpunkter jag anfört ovan då eventuella bestämmelser eller anvisningar för biskopsvisitationer utarbetas.

Bilagorna till brevet returneras.