

13.11.2006

Dnro 1412/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

SALASSAPITOMERKINNÄN PUUTTEELLISUUS

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät 4.5.2005 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kunnan viranomaisten menettelyä sivistystoimenjohtajan virasta pidättämistä koskevan asian käsittelyssä.

Ensinnäkin he pyysivät tutkimaan kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen menettelyn siltä osin kuin sivistystoimenjohtajalle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Toiseksi he pyysivät tutkimaan, olivatko mainitut viranomaiset menettelleet asianmukaisesti katsoessaan, ettei ollut todennäköisiä perusteita epäillä sivistystoimenjohtajan syyllistyneen virkarikokseen tai muuten menettelleen virkavelvollisuuksien vastaisesti, vaikka samanaikaisesti asia oli ollut esitutkinnassa ja edennyt syyteharkintaan.

Kolmanneksi kantelijat arvostelivat kunnanhallitusta siitä, että se oli päättänyt pitää julkista viranhaltijaa koskevan virastapidättämisasian ja siinä tekemänsä päätöksen salassa loukaten siten kuntalaisten oikeutta saada tietää asiasta.

Neljänneksi he pyysivät tutkimaan, oliko heidän oikeuttaan saada asia asianmukaisella tavalla tutkituksi ja käsitellyksi loukattu.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Asianosaisen kuulemisesta ja asian tutkimisen muusta asianmukaisuudesta

Kantelijat olivat tyytymättömiä siihen, ettei sivistystoimenjohtajaa ollut kuultu, kun kunnanhallitus oli tehnyt päätöksen kantelijoiden toimenpidepyynnön johdosta. Kunnanjohtaja oli selvityksensä mukaan perehtynyt puheena olevaan asiaan ja keskustellut siitä sivistystoimenjohtajan kanssa. Päädyttyään sittemmin kunnanhallitukselle esittelemäänsä ratkaisuun hän oli katsonut, ettei sivistystoimenjohtajan muu kuuleminen ollut tarpeen, koska se ei vaikuttaisi

hänen oikeusturvaansa eikä toisi lisäselvitystä asiaan.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 48 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin virantoimituksesta pidättämisestä tehdään päätös. Kyseisellä säännöksellä konkretisoidaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena säädettyä asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi. Kuulluksi tuleminen oikeus on oikeusturvan edistämistä turvaava keskeinen periaate. Se myös korostaa asianosaisasemaan liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta ja palvelee asian selvittämistä. Oikeus tulla kuulluksi koskee lähtökohtaisesti kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Laissa ei ole erikseen säädetty kuulemisen tavasta, joten myös suullinen kuuleminen on mahdollista, joskin kirjallista menettelyä voidaan mielestäni pitää perustellumpana esimerkiksi asian jälkikäteisen selvittämisen kannalta.

Kyseistä lainkohtaa on nähdäkseni tulkittava ennen muuta niin, että ehdoton velvollisuus kuulla viranhaltijaa on olemassa silloin, kun päätöksentekoprosessi on johtamassa viranhaltijan virasta pidättämiseen. Mikäli viranhaltijan kanssa käytyjen alustavien keskustelujen tai muun käytettävissä olevan aineiston perusteella on jo pääteltävissä, ettei perusteita virantoimituksesta pidättämiselle olisi, viranhaltijan oikeusturva ei enempää kuulemistä edellytä, koska ratkaisu olisi hänen kannaltaan edullinen. Tulkinta-apua on saatavissa hallintolain asianosaisen kuulemisvelvoitetta koskevan 34 §:n 2 momentin 1 kohdasta, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, ettei asiassa tältä osin ollut menetelty lainvastaisesti. Tämän vuoksi ja kun asiassa ei muutoinkaan ole ilmennyt, että puheena olevan asian käsittelyssä olisi menetelty virheellisesti, kirjoitus ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini.

3.2

Virasta pidättämisen edellytysten arvioinnista

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 47 §:n 1 momentin mukaan jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on saman säännöksen mukaan viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Virantoimituksesta pidättämisen edellytysten arvioiminen ei lähtökohtaisesti ole asia, jonka vireille tulo sinänsä edellyttäisi ulkopuolisen tahon toimenpiteitä tai jossa mainitulla taholla olisi määräysvaltaa, vaan viranomaisen tulee virankin puolesta ottaa asia tarvittaessa arvioitavaksi. Nyt oli kuitenkin ollut kyseessä kantelijoiden tekemän toimenpidepyynnön johdosta vireille tullut virantoimituksesta pidättämisen edellytysten arvioiminen. Perusteina esittämälleen virantoimituksesta pidättämiselle kantelijat olivat käyttäneet

sivistystoimenjohtajasta tekemiään rikosilmoituksia ja asianomistajina josta nostamaansa samoin kuin jatkossa nostettavaksi aikomaansa kannetta Tampereen käräjäoikeudessa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 47 §:n 1 momentin muotoilu "todennäköisin perustein" on tulkinnanvarainen ja jättää sijaa harkinnalle. Käsitteen sisältöä ei ole lain perusteluissa (HE 196/2002 vp, HaVM 31/2002 vp) enemmälti analysoitu, eikä sitä ole arvioitu lähemmin myöskään kuntalain 47 §:n – jossa asiasta aiemmin säädettiin vastaavan sisältöisesti – perusteluissa (HE 192/1994 vp, HaVM 18/1994 vp).

Virantoimituksesta pidättäminen on hallinnollinen toimenpide, kun taas esitutkinta toimitetaan esitutkintalaissa säädetyin edellytyksin. Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Syytä epäillä -kynnystä on lain esitoissa (HE 14/1985 vp, s. 16) kuvattu siten, että rikosta on syytä epäillä, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Esitutkinnan aloittamiskynnystä ei voida asettaa kovin korkealle harkittaessa, onko esitutkintaan ryhdyttävä. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei siten vaadita.

Puheena olevasta virantoimituksesta pidättämistä koskevasta säännöksestä ei selvästi ilmene, miten korkeaa todennäköisyysastetta edellytetään siitä, että viranhaltija on syyllistynyt virantoimituksessa virkarikokseen. Virantoimituksesta pidättämisen kynnys "todennäköisin perustein" on käsitykseni mukaan joka tapauksessa esitutkintalaissa säädettyä "syytä epäillä" -kynnystä korkeampi. Tätä tulkintaa tukee mielestäni se, että esimerkiksi pakkokeinolain pidättämistä koskevassa 1 luvun 3 §:ssä käytetyn ilmaisun "todennäköisin syin" osalta on oikeuskirjallisuudessa (ks. Helminen – Lehtola – Virolainen: Esitutkinta ja pakkokeinot, 2005, s. 531–532) todettu muun muassa, että kyseisen ilmaisun mukainen todennäköisyyskynnys on selvästi korkeampi kuin esitutkinnan aloittamisen edellytyksenä oleva "syytä epäillä" -kynnys.

Syyttäjän puolestaan on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:n mukaan nostettava syyte, kun on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Ottaen huomioon syytekynnyksen ja virasta pidättämiskynnyksen samankaltainen muotoilu viranhaltijan virastapidättämiselle saattaisi olla syytteen nostamisen jälkeen varteenotettavimmat edellytykset kuin esitutkintavaiheessa. Korostan kuitenkin sitä, että kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki on niin muotoiltu, että viranhaltija *voidaan* pidättää virantoimituksesta, sen sijaan ehdotonta velvollisuutta siihen ei ole – ei edes oikeudenkäynnin ajaksi.

Virantoimituksesta pidättäminen tapahtuu ensisijaisesti julkista etua silmällä pitäen. Sen käyttöä harkittaessa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota myös toimenpiteen kohteena olevan virkamiehen oikeusturvaan. Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä: Kuntalaki, 2004, s. 377) on todettu, että päätösharkinnassa on otettava huomioon henkilön virka-asema ja tehtävät. Näin ollen on arvioitava, kuinka luotettavasti ja uskottavasti asianomainen henkilö

voi virkaansa käynnistetyn tutkimuksen aikana hoitaa. Edelleen asian arvioinnissa on mainitun teoksen mukaan otettava huomioon se, voiko viran hoitamisella olla vaikutusta epäillyn rikoksen selvittämiseen. Tässä suhteessa ei näkemykseni mukaan ole ratkaisevaa merkitystä yksinomaan sillä, miten asiaa arvioi esimerkiksi se taho, joka on saattanut virantoimituksesta pidättämisen edellytykset kunnan toimivaltaisen viranomaisten arvioitavaksi. Sen sijaan kyse on asian objektiivisesta arvioimisesta.

Nyt puheena olevassa tapauksessa kantelijoiden mainitsemat rikosilmoitukset eivät olleet heidän oman kertomansa mukaan edenneet ainakaan syyteharkintaa pidemmälle siinä vaiheessa, kun kunnanhallitus oli arvioinut virasta pidättämisen edellytysten olemassa oloa.

Mitä taas tulee kantelijoiden viittamaan heidän asianomistajina vireille panemaansa väärän todistuksen antamista viranomaiselle koskeneeseen oikeudenkäyntiin perusteena sivistystoimenjohtajan virasta pidättämiselle, totean, että siinä vaiheessa, kun kantelijat tekivät puheena olevan toimenpidepyyntönsä kunnanhallitukselle eli 12.1.2005, syyttäjä oli jo tehnyt asiassa syyttämättäjäättämispäätöksen 5.10.2004 ja Tampereen kärjäoikeus puolestaan oli jättänyt 13.12.2004 antamallaan päätöksellä nro 04/5797 haasteen asiassa antamatta väitetyn teon vanhentumisesta johtuen. Turun hovioikeus oli sittemmin 17.3.2005 antamallaan päätöksellä nro 733 jättänyt kantelijoiden valituksen mainitusta kärjäoikeuden päätöksestä tutkimatta.

Kantelijoiden toinen virasta pidättämisen perusteena käyttämä oikeudenkäynti sivistystoimenjohtajaa vastaan ei sitä vastoin ollut toimenpidepyynnöstä ilmenevällä tavalla vielä ollut edes vireillä toimenpidepyyntöä jätettäessä, koska kantelijat ainoastaan ilmoittivat aikovansa nostaa kanteen. Pidän selvänä, ettei pelkkää aietta kanteen nostamisesta voitaisi pitää oikeudellisesti kestäväenä perusteluna virantoimituksesta pidättämiselle.

Yhtäältä esitutkinta ja sen jälkeinen syyteharkinta ja toisaalta virasta pidättämisen edellytysten arvioiminen ovat erillisiä menettelyjä, jotka eivät ole toisiinsa sidoksissa ainakaan siten, että esitutkintaviranomaisten arvioima syytä epäillä -kynnyksen ylittyminen merkitsisi myös todennäköisten perusteiden olemassa oloa hallintoviranomaisten näkökulmasta.

Virantoimituksesta pidättämistä koskeva sääntely jättää sijaa asiasta päättävän viranomaisen harkinnalle, jossa on punnittava yhtäältä julkisen edun ja toisaalta virkamiehen oikeusturvan toteutumista. Virantoimituksesta pidättäminen on virkamiehen kannalta hyvin merkittävä ja lähes poikkeuksetta negatiivisia mielikuvia herättävä toimenpide. Jos on olemassa epävarmuutta todennäköisten perusteiden olemassa olosta, punninnassa voidaan mielestäni perustellusti lähteä siitä, että julkista etua puoltavien syiden on oltava virkamiehen aseman säilyttämistä painavampia, jotta tällainen epävarmuustilanne voitaisiin ratkaista virkamiehen haitaksi.

Oikeusasiamies ei voi puuttua puheena olevan harkintavallan käyttöön, ellei sen rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin. Johtopäätökseni on, ettei

asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä mitään tähän viittaavaa. Tämän vuoksi kirjoitus ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

3.3

Aineiston salassapitomerkinästä

Kantelijat arvostelivat kunnanhallitusta myös siitä, että edellisessä jaksossa tarkoitettu asia oli käsitelty salaisena. Kunnanjohtajan selvityksen mukaan merkitsemällä asiakirja salaiseksi on tulkinvaraisissa tilanteissa noudatettu erityistä varovaisuutta ja asioiden laatuun nähden pyritty suojaamaan asiaan osallisten yksityiselämän suojaa. Tarkoituksena ei kunnanjohtajan mukaan ollut tiedonkulun estäminen.

Kuntalain 63 §:n mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Pöytäkirja voi kuitenkin säännöksen perusteluiden (HE 30/1998 vp, s. 61) mukaan olla salassa pidettävä niiltä osin kuin se sisältää salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Tällöin sitä ei niiltä osin saa pitää yleisesti nähtävänä. Myös pöytäkirjan liitteiden julkiseksi tuleminen on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan arvioitava erikseen. Tämä johtuu siitä, että salassapitoa on aina arvioitava asiakirjakohtaisesti.

Kunnallisen toimielimen pöytäkirjan nähtävillä pito on osa päätöksenteon avoimuutta. Salassapitosäännökset kuitenkin rajoittavat sitä, missä määrin tämä avoimuus voi pöytäkirjajulkisuuden kautta toteutua. Viranomaisen tekemällä salassapitomerkinällä ei sinänsä ole salassapitoa luovaa merkitystä (HE 30/1998 vp, s. 101) eli se ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, vaan kenellä tahansa on oikeus pyytää salassa pidettäväksi merkittyjä asiakirjoja ja saada niiden salassapidosta valituskelpoinen päätös.

Kunnallisten asiakirjojen kyseessä ollen viranomaisen käsitys salassapidosta kuitenkin määrittää sitä, mitkä asiat pöytäkirjan yhteydessä annetaan julkisuuteen kuntalain 63 §:n tarkoittamalla tavalla. Tämän vuoksi asiakirjojen julkisuutta ja salassa pitoa tulee arvioida huolellisesti, jottei julkisuuteen antamisvelvoitteen piiriin kuuluvista pöytäkirjoista perusteetta salata julkisia tietoja tai vastaavasti anneta julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja.

Edellä todetun perusteella asiaa onkin nyt tarkasteltava erityisesti

salassapitomerkinän asianmukaisuuden näkökulmasta. Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee kunnanhallituksen 14.2.2005 päättäneen, että "viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan tämä pykälä on salassa pidettävä".

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä salassa pidosta. Merkintä voidaan 2 momentin mukaan tehdä muihinkin kuin edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin. Merkinästä tulee mainitun lainkohdan mukaan käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Kunnanhallituksen pöytäkirjaan kirjatussa päätöksessä on viitattu vain viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin yksilöimättä tarkemmin säännöstä, johon kyseisen asiakohdan salassapito oli perustunut. Myöskään kunnanjohtajan selvityksestä tai kunnanhallituksen lausunnosta ei ilmene, mihin lainkohtaan salassapito oli perustunut.

Edellä todetun vuoksi katson kunnanjohtajan asian esitelleenä virkamiehenä ja kunnanhallituksen asian ratkaisseena toimielimenä menetelleen tältä osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:n vastaisesti. Korostan kuitenkin sitä, että tämä ei ole kannanotto sen enempää puheena olevan asiakohdan julkisuudesta kuin sen salassapidostakaan vaan ainoastaan salassapitomerkinän puutteellisuudesta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen kunnanjohtajan ja - - - kunnanhallituksen menettelystä vastaisen varalle mainittujen viranomaisten tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä mainituille tahoille.

Kantelijoiden 20.5.2005 päivätty kirjoitus sekä siihen liittyvät 7.9.2005 ja 18.1. ja 15.6.2006 päivätyt lisäkirjoitukset, joissa on kyse - - - kouluviranomaisten ja - - - poliisilaitoksen menettelystä, ovat vireillä diaarinumerolla 1549/4/05, ja asiassa annetaan erillinen ratkaisu.

- - -