

31.5.2021

EOAK/2859/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

LUOTTAMUSHENKILÖN SANANVAPAUS

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Jyväskylän kaupunginhallituksen menettelyä, jonka hän katsoi loukanneen hänen ja toisen luottamushenkilön (- - -) sananvapautta yhteiskunnallisesti merkityksellisessä asiassa. Kantelun mukaan kaupunginhallitus oli käynnistänyt luottamushenkilöiden yleisönosastokirjoituksen johdosta hallintoprosessin näiden rankaisemiseksi ja loukannut myös heidän kunniaansa ja vaarantanut heidän poliittisen luottamustoimintansa leimaamalla heidät perusteettomasti luottamuksellisuuden vaarantajiksi.

Asia liittyi kantelun mukaan kaupungin energia- ja vesihuolto-yhtiö Alvan osaomistuksen myyntivalmisteluun, jonka konsulttisopimuksen palkkiorakenne katsottiin kaupunginhallituksen iltakoulussa salassa pidettäväksi materiaaliksi. Kaupunginhallitus teki 16.12.2019 päätöksen yrityskaupan neuvonannosta. Pöytäkirjassa ei kuitenkaan mainittu kaupungin rahankäyttöön liittyvää asiaa eli palkkiorakennetta.

Kaupunginhallitus oli syyttänyt kahta kaupunginvaltuutettua luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon julkaisemisesta mielipidekirjoituksessaan (KSML 24.1.2020), kun valtuutetut julkistivat Alvan osaomistuksen myyntiin liittyvän konsulttisopimuksen palkkiorakenteen.

Kantelun mukaan väitettyä luottamuksellisuuden vaarantumista ei ollut tapahtunut, koska kerrottu tieto ei ollut voinut luonteensa vuoksi olla salassa pidettävä. Myöskään asioiden valmisteluun liittyvä tieto ei ole automaattisesti salassa pidettävää, vaikka valmistelusta kertominen voikin olla pitkälti asiaa valmistelevalle viranomaisen harkinnassa. Koska kantelijat eivät ole kaupunginhallituksen jäseniä, heitä ei olisi edes voitu velvoittaa pitämään salassa ulkopuolelta kuulemaansa asiaa. Kantelijat katsoivat toimineensa tiedon välittäjinä asiassa, jonka tietäminen on viranomaistoiminnan valvonnan, lähidemokratian toteutumisen ja kuntalaisten tiedonsaannin ja oikeusturvan kannalta erittäin merkittävää.

Salassapidon rikkomiselle ei kantelun mukaan ollut pystytty osoittamaan juridisia perusteita. Kantelijoille ei ollut esitetty minkäänlaista näyttöä siitä, että kirjoituksessa mainittu palkkiojärjestely olisi ollut salattavaa tietoa kirjoituksen julkaisuajankohtana. Kaupungin hankinta-ohjeen mukaan kokonaishinta on kaikille julkinen tieto, kun hankintasopimus on tehty. Epäilyjen ja salassapidon perusteita ei ollut pyynnöistä huolimatta yksilöity eikä valtuutettujen tiedonsaantioikeutta ollut

noudatettu. Kaupunginhallituksen olisi kantelun mukaan pitänyt oma-aloitteisesti nostaa esiin konsulttitoimiston sopimusmalli sen merkittävyyden vuoksi, sillä luottamushenkilöllä on kuntalain 83 §:n mukaan oikeus saada tietoja, jotka eivät ole vielä julkisia.

Kantelijat kokivat konsulttitoimiston palkkiomallin olleen kaupunkilaisten tiedonsaannin kannalta olennainen ja merkittävä asia ja olivat tuoneet esiin huolen konsulttiselvityksen puolueettomuudesta.

Kantelussa arvosteltiin kaupunginhallituksen toimintaa muun muassa siksi, että kun valtuutetuilta 9.3.2020 vaadittiin selitystä toiminnalleen, heille ei kerrottu, millä tavalla ja mistä virheellisestä menettelystä heitä epäillään. Esitetyt kysymykset, joihin tuli kirjallisesti vastata, eivät myöskään liittyneet lainkaan siihen, millä tavalla valtuutetut olisivat kaupunginhallituksen mielestä toimineet virheellisesti.

Kun asiaa käsiteltiin kaupunginhallituksessa (14.4.2020), päätöksessä jätettiin ottamatta selkeä kanta siihen, olivatko valtuutetut toimineet virheellisesti vai ei. Sen sijaan kaupunginhallitus totesi valtuutettujen "heikentäneen luottamuksellisuutta asioiden valmistelussa". Perusteluita ei esitetty.

Kantelussa korostettiin sitä, että vasta helmikuussa 2020 kaupunginhallitus teki salauspäätöksen, joka koski 16.12.2019 tehtyä hankintapäätöstä. Valtuutetut olivat pyytäneet kaupunginlakimieheltä näyttöä salassapidosta mutta mitään asiakirjoja he eivät olleet saaneet, joten sellaista näyttöä salassapidosta ei ollut, jonka perusteella kaupunginhallitus olisi voinut epäillä valtuutettuja virheellisestä toiminnasta.

Kantelun mukaan kaupunginhallitus ei ollut noudattanut hyvää hallintotapaa ja avoimen päätöksenteon periaatteita. Kantelussa pidettiin kohtuuttomana, että kaupunginhallitus oli lähtenyt kuukausia kestävään järeään prosessiin valtuutettuja vastaan, kun kaupunginhallituksella ei ollut edes tiedossa, oliko asiakas kohtaus konsulttipalkkiorakenteessa salainen vai ei.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Jyväskylän kaupunginhallituksen selvitys (D/815/00.02.01/2020), jonka sisältöä on selostettu jäljempänä kohdassa 3.2.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Kantelun liitteenä olleista asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Sanomalehti Keski-suomalaisessa oli 24.1.2020 julkaistu kahden kaupunginvaltuutetun mielipidekirjoitus otsikolla "Ovatko selvitykset Alvesta puolueettomia?" Kirjoitus liittyi Jyväskylän kaupungin

valmistelemaan Alvan (entinen Jyväskylän Energia) vähemmistöosuuden myyntiin.

Kirjoituksen toisessa kappaleessa kerrottiin siitä, että valmistelua oli tarkoitus jatkaa konsulttipalkkion määräytymisperusteiden osalta. Kirjoituksessa kritisoitiin palkkiomallia siitä, että se vaarantaa selvitystyön puolueettomuuden, ja peräänkuulutettiin asian tärkeys huomioon ottaen asian puolueettomaan selvittämisen ja riittävän laajan julkisen keskustelun merkitystä ja ehdotettiin myyntiprosessin keskeyttämistä.

Kaupunginhallituksen valmisteluasiakirjojen (D/815/00.02.01/2020) mukaan mielipidekirjoitukseen oli sisällytetty tietoa, joka oli merkitty kaupunginhallituksen iltakoulumateriaalissa luottamukselliseksi ja salassa pidettäväksi tiedoksi. Tämän vuoksi kaupunginhallitus päätti pyytää kirjoituksen laatijoilta selvityksen kuntalain 85 §:n nojalla.

Kaupunginhallitus oli 13.3.2020 päivätyllä kirjeellään pyytänyt asianomaisilta luottamushenkilöiltä selvitystä muun muassa siitä, mistä he olivat saaneet tiedon toimeksiantosopimuksen sisällöstä ja ovatko he olleet mielipidekirjoitustaan laatiessaan tietoisia siitä, että toimeksiantosopimuksen sisältö on kerrottu kaupunginhallituksen iltakoulussa kaupunginhallituksen jäsenille luottamuksellisesti ja salassa pidettävänä tietona (yksityinen liikesalaisuus). Edelleen oli pyydetty kantaa siihen, miksi luottamushenkilöt olivat katsoneet voivansa tulkita tiedon salassa pitoa toisin kuin asiaa valmistellut viranomaiset. Vielä oli tiedusteltu, miksi luottamushenkilöt eivät olleet käyttäneet Alva-yhtiöiden vähemmistöosuuden myyntiselvitystä koskevassa asiassa valtuutetun oikeutta saada toimensa hoitamisessa tarpeellisia tietoja ja siihen liittyvää menettelyä.

Asianomaiset kaupunginvaltuutetut olivat antaneet 24.3.2020 päivätyyn selvityksen, jossa he muun muassa vetosivat sananvapauslain 16 §:ään, joka takaa lähdesuojan viestin laatijalle ja julkaisijalle. He myös vetosivat siihen, ettei heille ollut pyynnöistä huolimatta esitetty näyttöä siitä, että asia olisi ollut salassa pidettävä mielipidekirjoituksen julkaisuajankohtana hankintapäätöksen jälkeen. Edelleen he vetosivat kaupungin hankintaohjeeseen, jonka mukaan asiakirjat tulevat julkisiksi hankintapäätöksen varmentamisen jälkeen, ja siihen, että asialla oli kuntalaisten tiedonsaannin, viranomaistoiminnan ja ratkaisujen asianmukaisuuden arvioinnin kannalta yleistä merkitystä. He vetosivat myös tarkoitukseensa synnyttää julkista keskustelua ja sananvapauteensa, jota valtuutetun tiedonsaantioikeus ei rajoita. Edelleen he toivat esiin, että konsulttitoimiston palkkiomallia ei ollut kerrottu valtuutetuille, kun asiaa oli esitelty valtuustolle.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan otteesta (11/2020, 14.4.2020) ilmenee, miten asiaa oli kaupunginhallituksessa arvioitu. Asiakirjassa on muun muassa selostettu kaupunginhallituksen iltakoulumenettelyä ja sen tarkoitusta sekä asioiden luottamuksellisen käsittelyn merkitystä, kunnan tiedottamisvastuita sekä valtuutetuille esillä olevassa vähemmistöosuuden myyntiselvityksen laatimisasiassa järjestettyä valtuustoseminaaria. Edelleen asiakirjan mukaan toiselle mielipidekirjoituksen kirjoittajista oli asian valmistelija ennen kirjoituksen julkaisemista selvittänyt palkkiomallin perusteet ja kertonut, että yksityiskohtainen

palkkiomalli on ei-julkista kaupunginhallituksessa käsiteltyä aineistoa liikesalaisuuden nojalla. Tästä huolimatta valtuutetut olivat julkaisseet mielipidekirjoituksensa, minkä on katsottu olleen omiaan horjuttamaan luottamusta asioiden luottamukselliseen käsittelyyn.

Edelleen asiakirjasta ilmenee, että konsulttisopimusta koskevaan asiakirjapyyntöön oli annettu viranomaisen päätös 25.2.2020. Kyseinen päätös on ollut käytettävissäni.

Kaupunginhallitus päätti, että asianomaiset valtuutetut olivat menettelyllään heikentäneet luottamuksellisuutta asioiden valmistelussa, mutta menettely ei oikeudellisesti arvioituna ollut sen luontoista, että asiasta olisi kuntalain 85 §:n edellyttämällä tavalla ilmoitettava valtuustolle tai tehtävä rikosilmoitus.

3.2 Kaupunginhallituksen selvitys

Kaupunginhallitus oli 9.3.2020 kokouksessaan asiakohdassa 50 päättänyt, että kantelijalta vaaditaan selvitys. Asian esittelytekstistä käy ilmi, että selvitystä oli pyydetty kuntalain (410/2015) 85 §:n (1484/2016) 2 momentin perusteella liittyen esittelytekstissä kerrottuun asiaan. Kuntalain 85 §:n otsake on ”Virheellinen menettely luottamustoimessa”. Koska kaupunginhallitus on käsitellyt asiaa kuntalain 85 §:ssä kaupunginhallitukselle säädetyn toimivallan ja toimimisvelvollisuuden nojalla, myös asian käsittely kaupunginhallituksessa oli otsikoitu sovellettavan säännöksen mukaan.

Asian jatkokäsittely kaupunginhallituksessa 14.4.2020/83 oli tapahtunut saman pääotsakkeen alla ”Virheellinen menettely luottamustoimessa”. Kanteluun liitetyistä viranomaisen asiakirjoista ja tarkemmin kaupunginhallituksen päätöksen 9.3.2020/50 esittelytekstistä käy ilmi, miksi kuntalain 85.2 §:n mukainen menettely oli päätetty käynnistää. Asian selvittämiseksi ja asian arvioimiseksi kaupunginhallituksen päätökseen oli sisällytetty kysymyksiä, joihin oli erityisesti toivottu saatavan vastaukset.

Selityksen pyytämisen syyt ja tarkoitus olivat käyneet ilmi niin kaupunginhallituksen päätöksestä kuin 13.3.2020 päiväystä kuulemiskirjeestä. Lisäksi selityksen antamisesta oli käyty kanteluun oheistettu sähköpostikirjeenvaihto siten, että kantelija oli ollut viesteissä vastaanottajana.

Voimassa olevan kuntalain 85.2 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syylistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selvitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.” Vanhan kuntalain (365/1995) 40 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 192/1994 vp, voimassa olevaa kuntalain 85 §:ää vastaava sääntely) todetaan säännöksen tarkoituksesta muun ohessa seuraavaa: ”Jos kunnanhallitus selvityksen perusteella toteaisi, ettei asia vaadi enempiä toimenpiteitä, asia olisi mahdollista jättää tähän. Kunnanhallitus harkitsisi myös, vaatiiko asian laatu ilmoitusta valtuustolle.” Voimassa olevan 85.2 §:n

yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 250/2016 vp) on lisäksi erikseen todettu, että lakimuutoksen (laki kuntalain muuttamisesta 1484/2016, jolla muun ohessa muutettiin kuntalain 410/2015 85 §:n sanamuoto) tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä, joka on mahdollistanut selityksen pyytämisen silloinkin, kun ei ole epäilystä rikoksesta.

Selityksen saatuaan kaupunginhallitus käsitteli asian jatkoa kokouksessaan 14.4.2020 asiakohdassa 83. Päätöksen esittelytekstissä on käyty läpi asian taustat peilaten tapahtumakulkua saatuun selitykseen. Esittelytekstissä on lisäksi otettu yksityiskohtaisesti kantaa viranomaisen asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn, julkisuuslain ja luottamushenkilön tiedonsaantioikeutta koskevaan sääntelyyn sekä luottamushenkilön vaitiolovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn.

Asiasta saadun selvityksen perusteella kaupunginhallitus harkitsi tätä kokonaisuutta siten, että kantelijan menettely oli heikentänyt luottamuksellisuutta asioiden valmistelussa, mutta oikeudellisesti arvioituna menettelyn ei katsottu olevan sen luontoista, että kaupunginhallituksen olisi tullut kuntalain 85.2 §:n edellyttämällä tavalla ilmoittaa asiasta valtuustolle tai tehdä asiassa rikosilmoitus. Asian käsittely oli kaupunginhallituksen osalta siten päätetty jättää säännöksen mahdollistamalla tavalla tähän.

Kaupunginhallitus ei selvityksensä mukaan ollut kuntalain 85.2 §:n mukaisen menettelyn käynnistämällä ylittänyt toimivaltaansa tai rikkonut hallinnon oikeusperiaatteita taikka loukannut luottamushenkilön sananvapautta, kunniaa tai oikeutta mielipiteen ilmaisemiseen. Kuten vanhan kuntalain 265/1995 esitöissä (HE 192/1994 vp) on esitetty, epäily luottamushenkilön virheellisestä menettelystä tehtävässään johtaa toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on selvittää asia. Asian selvittely kuuluu ensisijaisesti kaupunginhallitukselle.

Kantelijalle oli selvityksen mukaan selvitetty useissa yhteyksissä kaupunginhallituksen iltakoulumateriaalin ja viranomaisen asiakirjan sisältämän tiedon julkisuutta ja salassapitoa, tiedonsaantioikeuksia, asiakirjojen luovuttamista sekä kunnan tiedottamista koskevaa julkisuuslain ja kuntalain sääntelyä sekä säännösten soveltamista tässä kyseisessä tapauksessa.

Yllä esitetyn perusteella kaupunginhallitus oli toiminut asiassa kuntalain 85 §:n asettamissa toimivallan sekä hallinnon oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa. Kaupunginhallituksella oli käsityksensä mukaan ollut perusteltu syy menettelyn käynnistämiseksi ja se oli saatuun selitykseen perustuen harkinnut asian lopputuloksen ja jatkotoimenpiteiden tarpeen.

Vielä selvityksessä on tuotu esiin, että viranomaisen on julkisuuslain 14 §:n mukaisessa menettelyssä ratkaissut tästä prosessista erillisenä asiana toimeksiantosopimuksen luovuttamista koskevan asian.

3.3 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta (PeVM 14/2002 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. Saman artiklan 2 kappaleen mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Tällaisena yleisesti tärkeänä keskusteluna ei ole pidetty vain poliittisia ilmaisuja ahtaassa merkityksessä vaan myös taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista yhteiskuntaolosuhteista käyty keskustelu saa vahvaa suojaa. ”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä (HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö).

Sananvapaus saa erityisen korostuneen merkityksen poliittisessa toiminnassa. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua. Poliittisen sananvapauden rajoittamiseen on siten sovellettava tiukkoja vaatimuksia, jotta se voisi olla sallittua (esim.

Andrushko vs. Venäjä, 14.10.2010, ja Magyar Kétfarkú Kutya Párt vs. Unkari, 20.1.2020; ks. myös esim. Kita vs. Puola, 8.7.2008, Kurlowicz vs. Puola, 22.6.2010, ja Lewandowska-Malec vs. Puola, 18.9.2012).

Olen aiemmin arvioinut sananvapautta poliittisessa toiminnassa päätöksissäni **EOAK/1307/2018** ja **EOAK/6545/2019**. Päätökset on julkaistu oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla.

Kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö hoitaa tointaan virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvolluuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on 2 momentin mukaan vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Säännöksen perusteluiden osalta viitataan edellä kohdassa 2 selostettuun kaupunginhallituksen selvitykseen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Lainkohdan esitöiden mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun know how'n suoja. Tämä on kokeemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla siitä riippumatta harjoittavatko he liiketoimintaa. Liike- ja ammattisalaisuudet ovat seikkoja, joiden tulee lähtökohtaisesti aina jäädä julkisuuden ulkopuolelle. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevat seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi konkreettista vahinkoa. Tämä käy ilmi säännökseen sisältyvästä vahinkoedellytyksestä, joka merkitsee olettaa tietojen julkisuudesta. Salassapitovelvollisuus väistyy kuitenkin silloin, kun kyse on kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. (HE 30/1998 vp, s. 95–96).

Liikesalaisuuslaissa säädetään elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien sekä teknisten ohjeiden suojasta. Laissa säädetään muun muassa liikesalaisuuden määritelmästä ja liikesalaisuuden oikeudettomasta hankkimisesta, käyttämisestä ja ilmaisemisesta.

Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan liikesalaisuudet voivat olla hyvin monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa. Jotta tieto voidaan luokitella liikesalaisuudeksi, tiedon on oltava salaista. Lisäksi tiedolla on oltava taloudellista arvoa ja tiedon haltijan on tullut tehdä kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen tiedon salaisena. Liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analyysit, asiakasrekistrit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot. Myös niin sanottu negatiivinen tieto voi olla liikesalaisuus (HE 49/2018 vp, s. 11 ja 22).

Lain 4 §:n 4 momentin mukaan liikesalaisuutta ei saa oikeudettomasti käyttää tai ilmaista se, joka tietää tai jonka pitäisi tietää, että liikesalaisuus on saatu suoraan tai välillisesti siltä, joka on oikeudettomasti käyttänyt liikesalaisuutta tai ilmaissut sen.

Lain 5 §:n mukaan, sen estämättä, mitä 3 ja 4 §:ssä säädetään, liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudettonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudettonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä.

Lain 5 §:n perusteluissa (HE 49/2018 vp, s. 91–94) todetaan pykälän jälkimmäisen virkkeen osalta muun muassa, että sananvapautta koskevan poikkeuksen soveltuminen tulee käytännössä arvioitavaksi lähinnä tiedotusvälineiden toiminnan osalta ja että säännös ei muuta kansallista oikeustilaa liikesalaisuuksien suojan ja sananvapauden välisestä suhteesta.

Edelleen todetaan, että yksittäistapauksessa sananvapauden käyttö voi oikeuttaa liikesalaisuuden hankkimisen, käyttämisen tai ilmaisemisen, vaikka kysymys ei olisi väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamisesta. Toiminta ei tällöin saa ylittää sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä. Yleensä sananvapauden käytön ja liikesalaisuuden suojan välillä ei ole ristiriitaa, mutta poikkeustilanteissa tällaisia tilanteita voi tulla esille. Säännöksen ilmaisu hyväksyttävänä tarkoittaa sitä, että säännös edellyttää intressien punnintaa, jossa on ennen kaikkea otettava huomioon EIT:n linjaukset sananvapauden käyttämisestä demokraattisessa yhteiskunnassa. Punninnassa on oikeudenmukaisen tasapainon saavuttamiseksi otettava huomioon seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä suhteutettaessa toisiinsa liikesalaisuuksien suoja, sananvapauden käyttö, ja muut kyseisessä tilanteessa mahdollisesti vaikuttavat oikeudet ja intressit. Esimerkki muista intresseistä, joita punninnassa on otettava huomioon, on yleinen etu. Oikeudettonta ei olisi toiminta, jos

liikesalaisuus ilmaistaan yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi, jos liikesalaisuuden ilmaiseminen, ottaen huomioon sen sisältö, toisten oikeudet ja muut seikat, ei ylitä sitä, mitä voidaan tällaisessa tilanteessa pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä.

3.3.2 Sananvapausarvioinnin vaiheet

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia kysymyksiä. Ensiksi huomiota on kiinnitettävä siihen, onko sananvapauteen ylipäätään puututtu, ja toiseksi, onko puuttuminen perustunut lakiin. Jos niin on, tämän jälkeen on kolmanneksi arvioitava, onko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, on vielä neljänneksi arvioitava, onko puuttuminen ollut välttämätöntä pakkotavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja onko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa.

3.4 Oliko luottamushenkilöiden sananvapauteen puututtu?

Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan sananvapauden käyttämiseen voidaan tietyin edellytyksin puuttua eli asettaa se ”muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten” alaiseksi. Esimerkiksi virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapautta koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kansallisessa oikeuskäytännössä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä sananvapauteen puuttuminen on ollut yleensä hyvin ilmeistä ja konkreettista, kun sananvapauden käytöstä on seurannut virasta erottaminen, rikos- tai vahingonkorvaustuomio taikka kirjallinen varoitus tai huomautus, niin kirjallinen kuin suullinenkin (ks. esim. päätökseni dnro 3098/2/10 jaksoissa 3.1.4 ja 3.4 selostetut tapaukset sekä päätökseni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12, 5342/4/13, 285/4/14, 609/4/15, EOAK/1307/2018 ja EOAK/6545/2019). Ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on löydettävissä myös tapauksia, joissa on esikysymyksenä nimenomaan jouduttu arvioimaan sitä, onko sananvapauteen ylipäätään puututtu (esim. Wille vs. Liechtenstein, 28.10.1999, Mesut Yurtsever ym. vs. Turkki, 20.1.2015). Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä tätä kysymyksenasettelua valottavia ratkaisuja (ks. lähemmin verkossa niin ikään julkaistu päätökseni 364/4/15 ja siinä selostettu ihmisoikeustuomioistuimen ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö AOA dnro:t 2793/4/05 ja 2367/2/11 sekä AOAS dnro 3410/4/14).

Päätöksessäni 364/4/15 arvioimani tapaus oli siitä poikkeuksellinen, että edellä toteamani kaltaista ilmeistä ja konkreettista seurausta sananvapauden käytöstä ei ollut ainakaan suoraan havaittavissa. Tässä tapauksessa kaksi viranhaltijaa oli lehtikirjoituksessa ja toinen heistä lisäksi lehtihaastattelussa esittänyt näkemyksiään työnantajaansa ja omaa toimialaansa koskeneesta asiasta. Konkreettinen viranomaistoimenpide tästä oli ensinnäkin ollut seuraavansisältöinen sosiaali- ja

terveyslautakunnan pöytäkirjaan kirjattu maininta: ”Lautakunta velvoitti viranhaltijat kertomaan leikkaussalin henkilöstölle tehdyn päätöksen perustelut ja samalla huomauttamaan heille ns. virkatien käyttämisestä julkisuuteen, jos esiinnyttäen tiedotettavissa asioissa viranhaltijoina.” Tämän perustella oli järjestetty tilaisuus, jossa johtavat viranhaltijat olivat kerranneet leikkaustoiminnan supistamispäätöksen perustelut ja huomauttaneet kantelijoita lautakunnan päätöksen mukaisesti virkatien käyttämisestä kerrottaessa asioita julkisuuteen. Johtavat viranhaltijat olivat mielestään käyttäneet työnantajan direktio-oikeutta viestintää koskevien ohjeiden noudattamatta jättämisestä. Johtopäätökseni oli, että sosiaali- ja terveyslautakunnan pöytäkirjan maininta ”huomauttamisesta virkatien käytöstä” ja järjestetyssä keskustelutilaisuudessa tapahtunut kantelijoiden toiminnan toteaminen kaupungin viestintäohjeiden vastaiseksi oli ollut toimenpide, joka oli merkinnyt sellaista sananvapauden käyttöön kohdistettua moitetta, joka on voinut olla omiaan estämään kantelijoita esittämästä samanlaisia lausumia tulevaisuudessa. Näin ollen katsoin kantelijoiden sananvapauden puuttunut.

Nyt esillä olevassa asiassa luottamushenkilöiden toiminnan selvittäminen oli selkeästi liittynyt heidän mielipidekirjoitukseensa ja sen julkaisemiseen eli sananvapauden käyttöön ylipäätään. Lisäksi kaupunginhallitus oli asiaa selvitettyään katsonut kantelijoiden toiminnan heikentäneen luottamuksellisuutta asioiden valmistelussa. Kantelijoiden kirjoitusta koskeneen selvitystyön käynnistäminen ja menettelyn toteaminen luottamuksellisuutta heikentäväksi on kokonaisuutena arvioiden merkinnyt sellaista kantelijoiden sananvapauden käytöstä johtunutta toimenpidettä, että kyseessä on mielestäni ollut heidän sananvapautensa puuttuminen.

3.5 Oliko sananvapauden puuttuminen perustunut lakiin?

Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen mukaan vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, joten se voidaan asettaa sellaisten rajoitusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi. Kunnalla on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdan nojalla velvollisuus huolehtia liikesalaisuuksien suojasta. Kuntalain 85 §:n nimenomainen säännös puolestaan mahdollistaa luottamushenkilön toiminnan asianmukaisuuden selvittämisen. Sananvapauden puuttuminen on siten perustunut lakiin.

3.6 Oliko sananvapauden puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Sananvapauden puuttumiseen oikeuttava sallittu poikkeusperuste tai oikeushyvä, jota puuttumisella voidaan suojata, on muun muassa – ja esillä olevassa tapauksessa lähinnä kyseeseen tuleva – ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tämä poikkeusperuste pätee myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin (esimerkiksi Uj vs. Unkari, 19.7.2011).

Sananvapauden puuttuminen oli siten nyt perustunut sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen. Kyse oli nähdäkseni paitsi kunnan maineen

suojaamisesta liikekumppanina, toisin sanoen siitä, kykeneekö kunta toimimaan liikesuhteissa myös toisen osapuolen näkökulmasta luotettavana toimijana, myös liikesalaisuuden haltijana olleen yksityisen elinkeinonharjoittajan oikeuksien turvaamisesta. Liikesalaisuudet kytkeytyvät elinkeinonvapauteen, joka niin ikään on perusoikeus (perustuslain 18 §).

3.7 Oliko sananvapauden puuttuminen välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Tarkastelussa oleva mielipidekirjoitus oli liittynyt kaupungin omistusten myymiseen ja siihen liittyviin menettelytapoihin, ja kirjoittajat olivat tuoneet esiin huolen konsulttiselvityksen puolueettomuudesta. Kyse on lähtökohtaisesti ollut yhteiskunnallisesti merkittävästä ja ainakin paikallisesti yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvasta asiasta – riippumatta siitä, kuka kirjoituksen on laatinut.

Toisaalta asiassa on merkille pantavaa se, että mielipidekirjoituksen laatijat ovat olleet kaupunginvaltuuston jäseniä eli ylintä päätösvaltaa kaupungissa käyttäviä luottamushenkilöitä. Kirjoittajat olivat luottamushenkilön ominaisuudessa tuoneet epäkohtana pitämänsä asian julkisesti esille. Sananvapaus on erityisen merkityksellinen tällaisille henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Siksi luottamushenkilöiden sananvapauden puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua.

Sananvapautta käytettäessä on kuitenkin aina otettava huomioon myös muiden osapuolten oikeudet. Tässä asiassa tällaisena seikkana ovat nousseet esiin liikesalaisuudet. Asiaa valmistelevan viranomaisen tehtävä on ollut arvioida asiakirjojen ja tietojen julkisuus ja salassapito sekä huolehtia näiden ulottuvuuksien toteutumisesta viranomaisen toiminnassa. Julkisuuslaissa säädetty liikesalaisuutta koskeva salassapitoperuste on sinänsä tulkinnanvarainen, koska jo se, mikä on liikesalaisuus, on sinänsä tulkinnanvaraista. Kaupunginhallitus on pitänyt konsulttipalkkiorakennetta koskevaa tietoa salassa pidettävänä, ja tehnyt siihen liittyen sittemmin asiakirjapyynnön johdosta kielteisen valituskelpoisen päätöksen. En siksi ota asiaan julkisuuden ja salassapidon näkökulmasta enemmälti kantaa.

Olen aiemmissa sananvapautta koskevissa ratkaisuissani peräänkuulluttanut perusoikeus- eli sananvapausmyönteistä lähestymistapaa tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Tällöin kyse on ollut tapauksista, joissa sananvapauden on puututtu tulkinnanvaraisten arvoarvostelmien eli mielipiteiden esittämisen perusteella. Nyt sananvapauden puuttumisen taustalla eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole olleet arvoarvostelmat vaan olennaista on ollut se, onko jokin tieto ollut julkinen vai ei, mikä sekin voi sinänsä olla hyvinkin tulkinnanvaraista. Koska liikesalaisuuden suojan johdosta kyse on myös toisesta perusoikeudesta eli elinkeinonvapaudesta, esillä oleva asia ei ole suoraan ratkaistavissa sananvapausmyönteisellä tulkinnalla.

Siksi olennaista on mielestäni nyt se, olivatko valtuutetut kirjoitusta julkaistessaan tienneet tai onko heidän voinut edellyttää tietävän, että

palkkiorakennemalli on kaupungin käsityksen mukaan salassa pidettävä tieto. Asiakirjoista ilmenee, että ainakin toiselle mielipidekirjoituksen kirjoittajista oli ennen kirjoituksen julkaisemista selvitetty palkkiomallin perusteet ja kerrottu asiaa valmistelevalle viranomaiselle näkemyksenä, että yksityiskohtainen palkkiomalli on ei-julkista kaupunginhallituksessa käsiteltävää aineistoa liikesalaisuuden nojalla.

Siihen, onko sananvapautta käytetty asianmukaisesti, liittyy tapauskohtaista tulkinnanvaraisuutta paitsi yleisesti myös tässä tapauksessa. Yhtä lailla tulkinnanvaraisuutta liittyy siihen, milloin esimerkiksi luottamushenkilön sananvapauden käyttöön puuttuminen on hyväksyttävää. Oikeusasiamies voi puuttua menettelyyn muun muassa, jos siinä on tapahtunut virheitä tai päätöstä ei ole riittävästi perusteltu taikka valvottava on ylittänyt harkintavaltansa. Näin on myös sananvapautta koskevissa asioissa.

Asian selvittämiseksi on mielestäni nyt kyetty esittämään asianmukainen peruste, asianosaisia on asianmukaisesti kuultu ja he ovat saaneet esittää ja ovat esittäneet kaupunginhallitukselle näkemyksensä heille esitettyihin kysymyksiin ja muutenkin kommentoineet kaupunginhallituksen menettelyä asian selvittämisessä. Päätöksen perusteleminen puolestaan jättää sijaa viranomaisen harkinnalle, eikä asiassa tästäkään näkökulmasta ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi oikeudellisia perusteita enemmän puuttua.

Harkintavallan käytön osalta totean, että asia oli alun perin otettu tutkittavaksi kuntalain 85 §:n mukaisena asiana, joka mahdollistaa asian selvittämisen, jos luottamushenkilöä on aiheutta epäillä virkarikoksesta tai muusta velvollisuuksien vastaisuudesta. Asiaa oli sittemmin arvioitu nimenomaan muuna velvollisuuksien vastaisuutena kuin virkarikoksesta, ja asiassa oli lopulta päädytty siihen, ettei perusteita jatkotoimenpiteille ollut. Tämä viittaa käsitykseni mukaan varsin vahvasti siihen, että valtuutettujen kuulemisessa esittämällä näkökannolla ja asiaan liittyvällä tulkinnanvaraisuudella on ollut varsin suuri vaikutus asian lopullisessa arvioinnissa kaupunginhallituksessa, kun lopputuloksena oli ollut varsin lievä seuraus eli lähinnä toteamus valtuutettujen menettelystä asian johtamatta kuntalain 85 §:n mahdollistamiin järeämpiin jatkotoimenpiteisiin.

Asian kokonaisarvioinnissa katson, että minulla ei nyt ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa kaupunginhallituksen menetelleen lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltansa tässä asiassa.

4 LOPPUTOTEAMUKSET

Kantelu ei johda enempään toimenpiteisiin. Lähetän päätökseni tiedoksi Jyväskylän kaupunginhallitukselle.