

30.5.2008

Dnro 4267/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

PÄÄTÖS KANTELUUN KUNNANJOHTAJAN MENETTELYSTÄ ASETTAA RAJOITUKSIA TOIMITTAJAN TYÖLLE

1 KANTELU

Freelance-toimittaja pyysi 12.12.2006 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kunnanjohtajan menettelyä liittyen toimittajan ja kunnanjohtajan välillä käytyyn puhelinkeskusteluun.

Taustatiedoiksi toimittaja kertoi kirjoittamastaan Kuntalehteen tarkoitettusta A:n kunnan kunta-liitoshanketta koskevasta jutusta ja sen syntyprosessista. Kirjeen mukaan kunnanjohtaja oli saanut toimittajan jutun tarkastettavakseen ennen sen lähettämistä toimitukseen mahdollisten asiavirheiden korjaamiseksi. Toimittajan mukaan kunnanjohtaja ei ollut hyväksynyt hänen luonnehdintojaan kuntaliitoksesta ja oli välikäsien kautta pyytänyt lehden päätoimittajaa muuttamaan jutun luonnetta positiivisemmaksi. Näin oli myös käynyt. Lehden ilmestymisen jälkeen toimittaja oli soittanut kunnanjohtajalle saadakseen kuulla "hänen versionsa" jutun muuttamisesta. Toimittaja kohdisti kantelunsa tämän puhelinkeskustelun sisältöön.

Kirjeen mukaan kunnanjohtaja oli puhelinkeskustelussa kieltänyt toimittajaa jatkossa tekemästä juttuja A:n kunnasta. Perusteina oli ollut se, että toimittaja ei ollut kirjoittanut "kunnan etujen" mukaista juttua. Kirjeen mukaan kunnanjohtaja oli todennut kiellon koskevan myös toimittajan muihin medioihin tarkoittamia juttuja. Kunnanjohtaja oli ilmoittanut seuraavan: "Voin kieltää silloin, kun se tulee virallista kautta. Kunnanjohtaja vastaa tiedottamisesta ja minä päätän, annetaanko juttuja vai ei". Kirjeen mukaan kunnanjohtaja oli lisäksi ilmoittanut, että kunnanvaltuutetut saivat antaa toimittajalle haastatteluja vain "yksityisihmisenä". Myöhemmin keskustelun aikana kunnanjohtaja oli täsmentänyt ja todennut kieltävänsä toimittajalta juttujen tekemisen "jos ne ovat negatiivisia eivätkä perustu tosiasioihin". Kunnanjohtajan mukaan jutut piti tehdä "yhteisymmärryksessä ja edistäen asiaa, jota viemme eteenpäin". Kunnanjohtajan mielestä jutut eivät saaneet olla A:n kunnan etujen vastaisia ja hänellä oli oltava oikeus päättää juttujen sisällöstä. Toimittajan mukaan puhelinkeskustelusta oli jäänyt hänelle johtopäätökseksi se kuva, että kunnanjohtaja joko yritti estää toimittajaa tekemästä juttua kunnastaan tai että hän sai tehdä juttuja vain kunnanjohtajan valvontansa alaisena. Toimittaja katsoi, että käytännössä kunnanjohtaja oli antanut hänelle porttikiellon, koska toimittaja ei voinut alistua kunnanjohtajan ehtoihin.

Toimittaja pyysi tutkimaan, oliko kunnanjohtaja toiminut asiassa hyvän hallintotavan mukaisesti.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta hankittiin A:n kunnanhallituksen lausunto ja kunnanjohtajan selvitys. Toimittaja antoi hankittuun selvitykseen vastineen.

Lisäksi asian esittelijä on kuunnellut toimittajan oikeusasiamiehen kansliaan lähettämän nauhoituksen kysymyksessä olevasta puhelinkeskustelusta.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Hallituksen esityksessä todetaan sananvapaussäännöksen antavan esimerkiksi suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kuntalain 24 §:n 5 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta.

Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Säännöksen 2 momentin 3 kohdan mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

3.2

Puhelinkeskustelun sisällöstä

Puhelinkeskustelun nauhoituksesta ilmenee muun muassa seuraavaa.

Toimittajan kysymykseen siitä, oliko hänellä oikeus tehdä omat johtopäätöksensä, kunnanjohtaja on vastannut: "jos se on sellainen johtopäätös, jonka mä katson, että se oli negatiivisesti kirjoitettu meistä... katson, että semmoista juttua minä en halua A:n kunnasta julkaistavan". Ja edelleen vastauksena toimittajan kysymykseen, katsoiko kunnanjohtaja olevansa oikeutettu vaikuttamaan siihen, millainen juttu A:sta julkaistaan, kunnanjohtaja on ilmoittanut: "Katson, se on kunnan edun mukaista". Tämän jälkeen toimittaja on tiedustellut olisiko kunnanjohtaja ollut itse valmis olemaan suoraan yhteydessä päätoimittajaan, mihin kunnanjohtaja on vastannut: "Kyllä, jos silloin kun se on edun vastaista, minä olen myöskin ollut muihinkin maakuntalehtiinkin silloin yhteydessä, silloin kun kunnasta julkaistaan sellaisia ...". Tämän jälkeen toimittaja on tiedustellut, miksi kunnanjohtaja ei tässä asiassa ollut ollut yhteydessä päätoimittajaan. Vastauksessaan kunnanjohtaja on viitannut siihen, että jutun sisällöstä päättäminen kuuluu päätoimittajalle.

Keskustelun yhteydessä kunnanjohtaja on lisäksi muun muassa esittänyt, että hän olisi ollut yhteydessä päätoimittajaan, jos juttu olisi julkaistu toimittajan kirjoittamassa muodossa ja että tuossa vaiheessa asiaan ei olisi voinut muutoin vaikuttaa kuin kertoa päätoimittajalle kommentit sekä mahdollisesti käyttää jonkinlaista oikaisumahdollisuutta.

Edelleen nauhalta ilmenee kunnanjohtajan ilmoittaneen toimittajalle, ettei tule enää antamaan minkäänlaisia juttuja hänen kirjoittamana. Lisäksi toimittaja on tiedustellut kunnanjohtajalta, kieltäkö hän juttujen tekemisen A:n kunnasta, johon kunnanjohtaja on vastannut kantelukirjeessä referoiduin tavoin. Tämän jälkeen toimittaja on tiedustellut, millä keinolla kunnanjohtaja aikoi estää juttujen tekemisen, mihin kunnanjohtaja on vastannut, etteivät he anna virallisia haastatteluja.

3.3

Arviointi

Asiassa on kysymys toimittajan ja kunnanjohtajan välillä 30.12.2005 käydystä puhelinkeskustelusta, jossa kunnanjohtaja oli kantelun mukaan asettanut rajoituksia toimittajan työlle.

Edelleen asiassa on kysymys toisaalta kunnanjohtajan oikeudesta kieltäytyä haastatteluista ja toisaalta toimittajan esittämistä väitteistä koskien yleisempää kieltoa kirjoittaa juttuja A:n kunnasta ja pyrkimyksistä vaikuttaa toimittajan juttujen sisältöön.

Viimeksi mainittujen kysymysten osalta on selvää, ettei kunnanjohtaja voi kieltää toimittajaa kirjoittamasta juttuja A:n kunnasta, eikä myöskään määrätä näiden juttujen sisällöstä. Näin ollen kunnanjohtaja voi vaikuttaa siihen, millaisia juttuja toimittaja kunnasta kirjoittaa, ainoastaan sillä, antaako hän haastattelun ja haastattelun antaessaan sillä, mitä hän haastattelussa sanoo.

Kunnanjohtajan selvityksen mukaan hän oli kertonut toimittajalle puhelinkeskustelun yhteydessä, että hän voi kieltäytyä antamasta haastatteluja A:n kunnasta silloin, kun ne ovat virallista kuntaa koskevia haastatteluja. Selvityksen mukaan A:n kunnassa tiedottamisesta vastaa kunnanjohtaja. Kunnan tiedottamisvelvollisuudesta on säädetty edellä selostetussa kuntalain 29 §:ssä. Säännöstä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 192/1994 vp) ilmenee, että tiedottamistapa ja tiedottamisen sisältö on jätetty kunnan harkintaan.

Suomen kuntaliiton vuonna 2004 julkaisemassa Kuntien viestintäoppaassa on korostettu tiedotusvälineiden aktiivista, nopeaa ja luotettavaa palvelemista. Joukkoviestimissä julkaistava aineisto on maksettuja ilmoituksia ja mainoksia lukuun ottamatta toimituksen omassa harkinnassa. Oppaassa tuodaan myös esiin, ettei toimituksia voi painostaa tai kosiskella julkaisemaan tiedotusaineistoa sellaisenaan tai ollenkaan, jos se ei toimituksen mielestä täytä julkaisukriteerejä. Edelleen oppaassa todetaan, että asioiden kriittinen tarkastelu kuuluu tiedotusvälineille vallankäytön vartijoina. Erilaisten mielipiteiden esittäminen ja kunnan toiminnan arvostelu ovat osa hallinnon julkisuutta. Kritiikki ei saa vaikuttaa tiedotusvälineiden tasapuoliseen palveluun. Jos tiedotusväline julkaisee virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon, jolla on kunnan toiminnan kannalta merkitystä, asia kannattaa oppaan mukaan oikaista ensisijaisesti toimituksen kanssa neuvotellen.

Totean, että perustuslain 12 §:n tarkoittama ennakkoesteiden kieltö kattaa yleisesti kaikki sellaiset julkisen vallan toimet, joiden tarkoituksena on puuttua sananvapauden käyttämiseen ennen viestin ilmaisemista tai julkistamista. Sananvapautta koskeva oikeudellinen järjestelmä on toteutettu jälkikäteisen valvonnan keinoin.

Kuntalaista tai edellä selostetusta julkisuuslain 20 §:stä ei voi johtaa virkamiehelle yleistä velvollisuutta antaa haastatteluja, vaikka se monessa tapauksessa voisikin olla suositeltavaa ja osaltaan edistää viranomaisen toiminnan avoimuutta ja kunnissa kunnan tiedottamista. Se, suostuuko virkamies haastattelupyynnöihin, on lähtökohtaisesti virkamiehen harkinnassa. Tässä harkinnassa on kuitenkin otettava huomioon muun muassa eri tiedotusvälineiden ja toimittajien tasapuolinen kohtelu. Tästä tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta ei mielestäni voida poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että joku tiedotusväline tai toimittaja on joskus aikaisemmin esittänyt kritiikkiä julkisen viranomaisen toiminnasta.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella toimittaja ei ole kysymyksessä olevan puhelinkeskustelun jälkeen esittänyt kunnanjohtajalle haastattelupyynnöä tai muutaakaan aineistopyynnöä. Näin ollen asiaan ei liity konkreettista tilannetta, jossa kunnanjohtaja olisi esimerkiksi kieltäytynyt haastattelupyynnöstä tai mahdollisesta muusta aineistopyynnöstä. Asiassa ei siten voida arvioida konkreettista haastattelusta kieltäytymistä ja sen perusteita.

Tämän vuoksi kirjoitus ei ole antanut minulle aihetta muuhun kuin että saatan edellä esittämäni yleiset käsitykset kunnanjohtajan tietoon.