

9.4.2021

EOAK/4682/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

KANTELUASIAN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan, onko A:n hiippakunnan tuomiokapituli toiminut lainvastaisesti antaessaan kantelijalle huomautuksen ja kehotuksen ilman, että kantelijalle varattiin tilaisuutta tulla kuulluksi tai kantelijalle ylipäänsä ilmoitettiin, että tuomiokapituli käsittelee kantelijan menettelyä käsitellessään kantelijan tuomiokapitulille 6.11.2019 tekemää piispan menettelyä koskevaa kantelua. Lisäksi kantelija pyysi tutkimaan, onko tuomiokapituli toiminut lainvastaisesti levittäessään antamansa päätöksen A:n hiippakunnan kirkkoherroille tilanteessa, jossa kantelija ei ollut tietoinen siitä, että hänen menettelynsä oli ollut tuomiokapitulin arvioitavana.

Kantelija teki 6.11.2019 tuomiokapitulille kantelun A:n hiippakunnan piispan menettelystä. Kantelu koski pääasiassa sen arviointia, menettelikö piispa lainvastaisesti antaessaan 12.9.2019 varoituksen kantelijalle. Kantelija sai tuomiokapitulilta 12.12.2019 tiedoksi pöytäkirjanotteen tuomiokapitulin 12.12.2019 pitämästä kokouksesta, jossa tehtiin päätös kanteluasiassa. Päätöksen mukaan kantelu ei antanut aiheutta toimenpiteisiin.

Päätöksessään tuomiokapituli päätti huomauttaa kantelijaa siitä, että hän oli rikkonut julkisuuslakia lähettäessään käsittelemättömän kantelun liitteineen nähtäväksi asiaankuulumattomille tahoille. Lisäksi tuomiokapituli kehotti kantelijaa kiinnittämään jatkossa huomiota luottamuksellisten asiakirjojen asianmukaiseen käsittelemiseen. Tuomiokapituli päätti myös antaa asian esittelyn, päätöksen ja vastineet tiedoksi kantelijalle, kantelun kohteelle, lakimiesasessorille, hiippakuntadekaanille ja A:n hiippakunnan kirkkoherroille.

Kantelija sai vasta 12.12.2019 annetusta päätöksestä tiedon siitä, että hänen menettelynsä oli ollut tuomiokapitulin käsittelyssä ja arvioitavana. Tuomiokapituli ei ilmoittanut asiasta kantelijalle eikä hänelle varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen huomautuksen ja kehotuksen antamista. Tuomiokapituli antoi kantelijalle tätä kuulematta huomautuksen ja kehotuksen käsitellessään kantelijan tekemää kantelua, jossa kantelija pyysi tuomiokapitulia tutkimaan piispan menettelyn lainmukaisuuden.

Kantelija viittasi perustuslain 2 luvun 21 §:ään ja katsoi, että tuomiokapituli ei käsitellyt piispan menettelyyn kohdistuvaa kanteluasiaa asianmukaisesti, koska kantelijan kantelu johti kantelijaa kuulematta huomautuksen antamiseen kantelijalle. Erityisen moitittavana kantelija piti

sitä, että tuomiokapitulin päätös annettiin muun ohella tiedoksi kaikille A:n hiippakunnan kirkkoherroille, kun kantelija ei ollut ennen päätöksen antamista ja levittämistä saanut mahdollisuutta esittää omaa näkemystään menettelyynsä liittyen, ja kun hän ei edes ollut tietoinen siitä, että hänen menettelynsä oli ollut tuomiokapitulin käsittelyssä. Perustetta kantelijaan kohdistettujen moitteiden levittämiseksi A:n kirkkoherrojen tietoon ei ollut.

Kantelijan mukaan perustetta huomautuksen antamiselle ei ylipäänsä ollut, koska kanteluasiakirjat eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä. Saattaessaan kanteluasian vireille kantelija toimitti kantelunsa tiedoksi A:n kirkkoherroille, koska kantelija katsoi, että asiassa oli kyse seurakunnan itsehallinnon ja tuomiokapitulin välisestä toimivallan jaosta, jolloin kanteluasialla saattoi olla merkitystä myös muissa seurakunnissa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin A:n hiippakunnan tuomiokapitulin selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Asiaa koskevat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki (434/2003) on säädetty toteuttamaan perustuslaissa perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa. Hallintolakia sovelletaan myös hallinnon sisäiseen toimintaan.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa on säännökset siitä, missä tilanteessa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) 34 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee seuraavaa:

”Pykälä sisältää hallintomenettelylain 15 §:stä ilmenevän velvollisuuden varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kuulluksi tuleminen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.”

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Kirkkolain 25 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.

Kirkkolain 25 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan kirkollishallinnossa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei 5 luvun 2 §:stä tai 6 luvun 28 tai 29 §:stä taikka 24 luvusta muuta johdu. Salassa on pidettävä myös asiakirja, joka koskee yksityiseen henkilöön kohdistuvaa sielunhoitoa tai diakoniatyötä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 1 §:n mukaan asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 2 §:n mukaan laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 5 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjasta. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsitteilyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisen asiakirjana ei 3 momentin mukaan pidetä 5 momentissa säädetyin poikkeuksin: 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa; 2) viranomaisen palveluksessa olevan

tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten; 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja; 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi; 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Lakia sovelletaan 4 momentin mukaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Mitä asiakirjan salassapidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan 5 momentin mukaan myös 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 6 §:ssä on säännökset siitä, milloin viranomaisen laatimat asiakirjat tulevat julkisiksi. Säännöksen mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti:

6) pöytäkirja, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten;

8) päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut muistiot, pöytäkirjat ja muut kuin 1–3 tai 5–7 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu;

9) muu kuin 1–3 sekä 5–8 kohdassa tarkoitettu asiakirja, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun.

Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja, viranomaisen on julkisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaan huolehdittava mahdollisuuksiensa mukaan tarvittaessa siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tulemistä.

Julkisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä

vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020) on todettu hallintokantelua koskevien asiakirjojen osalta seuraavaa:

”Hallintokantelua koskevat asiakirjat on pidettävä salassa ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Olettamana on näin ollen hallintokantelun ja siihen liittyvien asiakirjojen julkisuus. Kanteluasiakirjojen salassapito voi kuitenkin olla välttämätön tutkinnallisista syistä taikka hallintokantelun kohteen tai sen tekijän erityiset henkilökohtaiset intressit huomioon ottaen. Lisäksi salassapitoperuste on ajallisesti rajoitettu siten, että kanteluasiakirjan salassapito tällä perusteella lakkaa viimeistään asian tultua ratkaistuksi.

Hallintovaliokunnan esittämän kannanoton mukaan ilmaissulla ”ilman painavaa syytä” viitataan sekä kantelun ilmeiseen perusteettomuuteen että tarpeeseen käsitellä yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä sekä siihen, että erisuuntaisia etuja on punnittava keskenään. Jos kantelu koskee esimerkiksi merkittävää julkisen vallan käyttäjää, salassapitoon pitää olla varsin painavat perusteet. Toisaalta kantelun tekijälle aiheutuvat haitalliset seuraukset on mahdollista ottaa huomioon harkittaessa tietojen antamista ennen kantelun ratkaisua.”

Laillisuusvalvonnassa apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan (OKV/1959/1/2013) ottanut kantaa kanteluasiakirjojen julkisuuteen seuraavasti:

”Julkishallinnon, siis myös kunnallishallinnon, asiakirjojen julkisuus on perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattu. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitosääntelyssä merkityksellisiä seikkoja salassapidon arvioimiselle ovat asiakirjojen sisältö ja tiedon antamisesta kulloinkin aiheutuvat vaikutukset. Tiettyjen lainkohdassa mainittujen asiakirjojen salassapito perustuu siihen, että asiakirja sisältää suoraan lain nojalla salassa pidettäväksi säädettyä tietoa. Tällaisten asiakirjojen salassapitovelvollisuudessa ei ole lainkaan harkintavaltaa. Lukuisten muiden julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa lueteltujen asiakirjojen, muun muassa 6 kohdassa säädettyjen kanteluasiakirjojen, salassapidon harkinnassa viranomaisen sen sijaan edellytetään asiakirjakohtaisesti arvioivan tiedon antamisesta aiheutuvia haittoja suojattavalle edulle. Mainittu 6 kohta sisältää niin sanotun vahinkoedellytyslausekkeen, jonka soveltamisessa vaaditaan tapauskohtaista tulkintaa. Näissäkin tulkintatilanteissa pitää noudattaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun perusoikeuden toteutumista edistävää soveltamista eli lähtökohtana on

asiakirjajulkisuus. Lakiin kirjatulla asiakirjatyypikohtaisella vahinkoedellytyslausekkeella pyritään rajoittamaan asiakirjan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä. Kanteluasiakirjoja koskeva julkisuuslain kohta on rakennettu sille periaatteelle, että kanteluasiakirja voi olla salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu laissa säädetyn kaltaista haittaa laissa säädetylle suojattavalle edulle. Jotta kanteluasiakirja voidaan pitää salassa, laissa säädettyjen perusteiden tiedon antamatta jättämiselle tulee täyttyä tapauskohtaisesti.

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) lain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa mainittujen kanteluasiakirjojen vahinkoedellytyslausekkeeksi esitettiin, että tiedon antaminen asiakirjoista vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi kantelun kohteen aiheutonta leimautumista. Lausunnossaan lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunta (PeVL 43/1998 vp) totesi, että maininnalla ”aiheetonta leimautumista” on hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa (nykyään perustuslain 10 §:n 1 momentti) turvatus henkilön kunnian johdosta tähdätty siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään ”täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä viihauksia”. Kyseinen vahinkoedellytyslauseke muutettiin lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä muotoon ”olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa ja kärsimystä” perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyjen vahinkoedellytyslausekkeiden rajaus ”ilman painavaa syytä” viittaa sekä kantelun ilmeiseen perusteettomuuteen että tarpeeseen käsitellä yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä ja erisuuntaisten etujen keskinäiseen punnintaan (Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet 2012, verkkoversio s. 411–412). Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 31/1998 vp) on katsottu, että jos kantelu koskee esimerkiksi merkittävää julkisen vallan käyttäjää, salassapitoon pitää olla varsin painavat perusteet. Mielestäni esimerkiksi potentiaalinen mielipahan aiheutuminen kantelun kohteelle erityisesti kunnan johtotason virkamiesten kohdalla ei ole säännöksessä tarkoitettu peruste kantelun salaamiselle.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa lähtökohdaksi säädetyn asiakirjan julkisuusolettaman ohella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan soveltamisessa on tarpeen ottaa huomioon sekin, että lainkohdan mukainen salassapito on aina vain tilapäistä eli salaisiksikin katsotut asiakirjat tulevat julkisiksi viimeistään asian tultua ratkaistuksi, ellei salassapidolle ole edelleen jokin muu laissa säädetty peruste.”

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020) on todettu yksityisen salassapitovelvollisuuden osalta seuraavaa:

”Yksityisellä henkilöllä tai yhteisöllä voi eri syistä olla hallussaan asiakirjoja ja tietoja, jotka julkisuuslain säännösten mukaan arvioituna olisi pidettävä salassa, jos ne olisivat viranomaisen hallussa. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät yksityisen omia liikesalaisuuksia taikka tietoja henkilön omasta terveydentilasta tai henkilökohtaisista oloista. Julkisuuslain salassapitovelvoitteet eivät koske yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä, vaikka näillä olisikin tällaisia julkisuuslain mukaan arvioituna salassa pidettäviä asiakirjoja tai tietoja. Tämä johtuu siitä, että yksityinen ei yleensä ole julkisuuslain tarkoittama viranomainen.

Koska julkisuuslakia ei yleensä sovelleta tällaisiin yksityisen hallussa oleviin asiakirjoihin, yksityinen voi julkisuuslain estämättä luovuttaa omia tietojaan sivullisille, sopia tietojen käytöstä ja käyttää tietoja myös omaksi hyödykseen. Julkisuuslain salassapitoperusteet eivät estä tällaista yksityisen omien tietojen luovuttamista.

Yksityinen voi saada viranomaiselta salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon julkisuuslain tai muun lain nojalla ja sen sääntelemissä tilanteissa. Tällöin hänelle siirtyy vastaava salassapito- ja vaitiolovelvollisuus.

Jos yksityinen muuten saa haltuunsa asiakirjan tai tiedon, salassapitovelvoite ei koske tällaisia tilanteita. Esimerkiksi toimittajalla tai kansalaisaktivistilla voi olla hallussaan asiakirjoja tai tietoja, jotka viranomaisen hallussa olisivat salassa pidettäviä. Julkisuuslain salassapitovelvoitteet eivät koske tällaista tilannetta, vaan toimittaja tai aktivisti voi myös julkistaa saamansa tiedon. Tällaiseen julkistamiseen voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi rikosoikeudelliset säännökset, jotka koskevat muun muassa yksityiselämän, kunnian, yrityssalaisuuksien tai turvallisuussalaisuuksien suojaa.

Lailla voidaan erikseen säätää salassapitovelvoite myös yksityiselle. Muussa lainsäädännössä onkin erikseen ja nimenomaisesti säädetty kieltoja luovuttaa asiakirjaa tai käyttää hyväksi siinä olevaa tietoa.”

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Kantelijan kuuleminen

Tuomiokapitulin lausunnon mukaan tuomiokapituli on hiippakunnan seurakunnan kirkkoherraan nähden esimiesasemassa. Tuomiokapituli voi ryhtyä työnjohdollisiin toimiin kirkkoherraan nähden aina, jos on epäilystä siitä, että kirkkoherra ei toimi virkavelvollisuksiensa edellyttämällä tavalla. Kantelijan kanssa käytiin useita keskusteluja piispan

edellyttämistä menettelytavoista. Tuomiokapitulilla olisi ollut oikeus antaa kirkkoherralle kirkkolain 6 luvun mukainen työnjohdollinen varoitus ilman etukäteistä kuulemistä, koska kirkkolaki ei edellytä kuulemismenettelyä siinä.

Totean, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että perustuslain 21 §:n vaatimus asian asianmukaisesta käsittelystä koskee myös kirjallisen työnjohdollisen huomautuksen ja varoituksen antamismenettelyä. Siihen kuuluvat soveltuvin osin muun muassa hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuojan periaate eli se, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, 31 §:n 1 momentin mukainen asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen, 34 §:n 1 momentin mukainen kuulemistilaisuuden varaaminen asianosaiselle ja 36 §:n mukainen kuulemisen tarkoituksen ilmoittaminen ja sen yksilöiminen tarvittaessa, mistä seikoista selitystä pyydetään. Näistä lähtökohdista on esimerkiksi yliopiston tietoon saatettu käsityksenä asian asianmukaisesta käsittelystä, että opiskelijalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi siitä, että hänen oma käyttöksensä voi tulla arvioitavaksi menettelyssä, joka oli tullut vireille opiskelijan oman häirintäkokemuksen perusteella. Opiskelijan ilmoitus epäasiallisesta kohtelusta oli johtanut paitsi opettajan toiminnan arviointiin myös opiskelijalle annettuun kirjalliseen huomautukseen epäasiallisesta käytöksestä (AOA dnro EOAK/526/2018).

Koska kantelija ei ollut ennen huomautuksen ja kehotuksen antamista tietoinen, että tuomiokapituli käsitteli hänen menettelyään, en pidä hyvän hallinnon ja kantelijan oikeusturvan näkökulmasta asianmukaisena, että tuomiokapituli ei ollut erikseen varannut kantelijalle mahdollisuutta lausua mielipidettään asiasta ennen kuin tuomiokapituli antoi hänelle työnjohdollisen huomautuksen ja kehotuksen.

3.2.2 Salassapitoperusteen rikkominen

Tuomiokapitulin lausunnon mukaan kantelija lähetti A:n hiippakunnan piispan menettelystä tekemänsä kantelun liitteineen kaikille A:n hiippakunnan kirkkoherroille. Tuomiokapitulin käsityksen mukaan kyse oli kantelijan saatteeseensa kirjaamasta tarpeesta saattaa kollegoilleen tiedoksi hänen käsityksensä mukainen huono kohtelu piispan taholta ja sitä kautta välillisesti saattaa piispa kielteiseen valoon kirkkoherrojen keskuudessa. Tuomiokapituli katsoi, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan salassapitoperustetta rikottiin, koska kantelijan menettely oli omiaan aiheuttamaan aiheetonta mainevahinkoa ja kärsimystä piispalle, joka on A:n hiippakunnan kirkkoherrojen esimies. Piispalla ei ollut mahdollisuutta puolustautua ennen kanteluratkaisua.

Tuomiokapitulin lausunnon mukaan sen kantelijalle antama huomautus ja kehotus kiinnittää huomiota menettelyynsä eivät olleet hallintolain 8 a luvun mukaiseen kantelukäsittelyyn liittyviä asioita, koska tuomiokapituli päätti, ettei kantelu anna aihetta toimenpiteisiin. Tuomiokapitulin huomautus ja kehotus kiinnittää huomiota toimintatapoihin olivat työnjohdollista ohjausta kirkkoherralle. Työnjohdollinen ohjaus annettiin kanteluasian käsittelyn yhteydessä, koska ohjauksen aihe liittyi selkeästi kanteluprosessiin.

Tuomiokapitulin 12.12.2019 päivätyssä pöytäkirjanotteessa viitataan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohtaan ja todetaan, että julkistamalla kantelun liitteineen ulkopuolisille kantelija oli rikkonut julkisuuslakia, herättänyt kollegoissaan hämmennystä ja aiheuttanut mainehaittaa piispan viranhoidolle tilanteessa, jossa piispalla ei asian keskenräisyyden vuoksi ollut mahdollisuutta puolustautua julkisesti.

Pöytäkirjanotteessa todetaan lisäksi, että kantelun liitteenä oli sisällöltään luottamuksellinen toista seurakuntaa koskeva asiakirja, jonka perusteeton ja luvaton julkistaminen on moitittavaa. Julkistamalla kantelunsa ennen sen käsittelyä ja kantelun liitteenä olevan toista seurakuntaa koskevan luottamuksellisen asiakirjan kirkkoherra oli syyllistynyt moitittavaan menettelyyn.

Koska kantelijalla ja piispalla oli erilainen näkemys piispan ja tuomiokapitulin toimivallasta, kantelija teki kantelun A:n hiippakunnan tuomiokapitulille. Kantelussa pyydettiin tuomiokapitulia arvioimaan piispan menettelyn asianmukaisuus ja oliko piispa varoituksen antaessaan rikkonut kirkkolakia ja ylittänyt toimivaltansa.

Kantelijan asianajajan laatimassa kantelussa kerrotaan varoituksen antamisesta, tuodaan esille piispan mahdollinen esteellisyys päätöksenteossa ja viitataan B:n seurakunnassa esillä olleeseen tapaukseen, jossa käsiteltiin kirkkoherran menettelyyn liittyvää tapausta, joka oli kantelijan näkemyksen mukaan samankaltainen kuin hänen tapauksessaan. Kantelija nosti kantelussaan esille B:n seurakunnan tapauksen, koska hän katsoi sen osoittavan, ettei häntä kohdeltu yhdenvertaisesti B:n seurakunnan kirkkoherran kanssa.

Totean, että kantelija on asiamiehensä laatimassa kantelussa kannelnut kohtelustaan virkaansa liittyvässä omassa asiassaan. Käsittekseni mukaan virkamiehen tällainen kantelu ei ole sellainen julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, joka kantelijan olisi tullut pitää salassa esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla, vaan hän on lähtökohtaisesti itse voinut päättää siitä, mitä hän laatimallaan kantelulla tekee. Sen sijaan kyseinen säännös on voinut tulla sovellettavaksi tuomiokapitulissa sen käsitellessä kantelijan kantelua. Kun kantelu on tullut tuomiokapitulissa vireille, siitä on tullut tuomiokapitulin eli viranomaisen asiakirja. Siksi katson, ettei kantelijalle annettua huomautusta olisi voitu kantelukirjoituksen julkistamisen osalta perustella kyseisen lainkohdan vastaisella menettelyllä.

Mikäli taas asiakirjoja olisi pyydetty tuomiokapitulista, sen olisi tullut arvioida omasta näkökulmastaan se, onko asiakirjojen salaamiselle kantelun vireillä ollessa jokin laissa edellytetty syy. Tästä näkökulmasta tyydyn toteamaan, että kanteluasiakirjojen salassapito julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla vaatisi asianmukaiset ja varsin vahvat perustelut. Tuomiokapitulin nyt esittämät perustelut kantelijan tuomiokapitulille toimittamien kanteluasiakirjojen salassa pitämiselle ovat mielestäni yleisluontoiset, eikä perusteluista tarkemmin ilmene, miksi asian käsittely julkisena olisi ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt seikkoja, jotka antaisivat aineksia sellaiseen johtopäätökseen, että kantelijan tuomiokapitulille tekemä kantelu olisi ollut ilmeisen perusteeton.

Tarkempien perusteluiden puuttuessa arvioni mukaan kysymys on ollut kanteluasiasta, johon ei ole mielestäni liittynyt sellaista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua perustetta, että asia olisi ollut perusteltua päättää salassa pidettäväksi. Asian enempi arvioiminen tästä näkökulmasta ei kuitenkaan ole tarpeen, koska kantelijalla on aiemmin toteamallani tavalla ollut oikeus itse päättää kantelunsa julkistamisesta.

Tuomiokapituli on perustellut antamaansa huomautusta ja kehotusta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan säännöksen rikkomisen lisäksi sillä, että kantelija on perusteettomasti ja luvattomasti julkistanut toista seurakuntaa koskevan sisällöltään luottamuksellisen asiakirjan.

Kantelijan tuomiokapitulille tekemän kantelun liitteenä oli muistio 26.10.2018 pidetystä seurakuntapalaverista. Käytettävissä olevan aineiston perusteella minulle jää kuitenkin epäselväksi, mitä tuomiokapituli tarkoittaa 12.12.2019 päivätyssä pöytäkirjanotteessaan sillä, että asiakirja on sisällöltään luottamuksellinen ja sen perusteeton ja luvaton julkistaminen on moitittavaa.

Kantelija kertoi toimittaneensa kantelunsa tiedoksi A:n kirkkoherroille, koska katsoi, että asiassa oli kyse seurakunnan itsehallinnon ja tuomiokapitulin välisestä toimivallan jaosta, jolloin kanteluasialla saattoi olla merkitystä myös muissa seurakunnissa. Tuomiokapitulin käsityksen mukaan kyse oli kantelijan saatteeseensa kirjaamasta tarpeesta saattaa kollegoilleen tiedoksi hänen käsityksensä mukainen huono kohtelu piispan taholta ja sitä kautta välillisesti saattaa piispa kielteiseen valoon kirkkoherrojen keskuudessa.

Koska käytettävissäni ei ole tuomiokapitulin lausunnossa mainittua kantelijan A:n hiippakunnan kirkkoherroille lähettämään saatetta, minulla ei ole edellytyksiä arvioida saatteen merkitystä työnjohdollisen ohjauksen antamisessa.

Kun otetaan huomioon kantelijalle annetun huomautuksen ja kehotuksen luonne työnjohdollisena ohjauksena, pidän riittävänä, että saatan tuomiokapitulin tietoon näkemykseni kanteluasiakirjojen julkisuutta koskevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan tulkinnasta.

3.2.3 Tuomiokapitulin päätöksen toimittaminen tiedoksi muille kuin asianosaisille

Kantelijan mukaan tuomiokapitulin päätös annettiin tiedoksi kaikille A:n hiippakunnan kirkkoherroille, vaikka kantelija ei ollut ennen päätöksen antamista ja levittämistä saanut mahdollisuutta esittää omaa näkemystään menettelyynsä liittyen eikä kantelija ollut edes ollut tietoinen, että hänen menettelynsä oli ollut tuomiokapitulin käsittelyssä.

Tuomiokapituli katsoi lausunnossaan, että julkinen kantelupäätös ja tuomiokapitulin kantelijalle antama työnjohdollinen ohjaus oli syytä piispan maineen puhdistamiseksi saattaa tiedoksi samoille kirkkoherroille, joille kantelija oli kantelunsa lähettänyt. Kirjallinen työnjohdollinen varoitus ei ole salassa pidettävä tieto, ja niin ollen salassa pidettävä ei ollut myöskään annettu työnjohdollinen ohjaus.

A:n hiippakunnan tuomiokapitulin 12.12.2019 päivätyn pöytäkirjanotteen mukaan tuomiokapituli päätti antaa asian esittelyn, päätöksen ja vastineet tiedoksi kantelijalle, kantelun kohteelle, lakimiesasessorille, hiippakuntadekaanille ja A:n hiippakunnan kirkkoherroille.

Käytettävissäni olevasta aineistosta saa sen kuvan, että pöytäkirjanotteessa mainittu aineisto on annettu tiedoksi kaikille pöytäkirjanotteessa mainituille tahoille samanaikaisesti.

Vaikka kanteluun annettu päätös on julkisuuslain mukaan julkinen, ellei päätökseen sisälly julkisuuslain tai jonkin muun lain mukaan salassa pidettävää tietoa, tulisi asianosaisen julkisuuslain mukaisesti lähtökohteisesti saada tieto asiakirjan sisällöstä ennen sen julkiseksi tulemistä.

Kun otetaan huomioon se, että kantelija ei tiennyt, että hänen menettelynsä oli tuomiokapitulin käsiteltävänä, näkemykseni mukaan kantelijan olisi tullut saada tieto tuomiokapitulin pöytäkirjanotteen sisällöstä häntä koskevilta osin ennen kuin pöytäkirjanotteessa mainitut asiakirjat toimitettiin A:n hiippakunnan kirkkoherroille.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset A:n hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon lähettämällä sille päätökseni tiedoksi.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.