

28.11.2002

941/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KUNNANHALLITUKSEN PÄÄTÖKSEN LIITTEENÄ OLLEEN NIMETTÖMÄN KIRJEEN JULKAISEMINEN

1 KANTELU

A pyytää 19.3.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan B:n teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja C:n kunnanhallitukselle osoittaman kirjeen käsittelyn B:n kunnanvirastossa ja kunnanhallituksessa. Hän kertoo, että häntä koskeva kirje esitettiin 13.3.2001 kunnanhallitukselle tiedoksi ja julkistettiin liitteineen viipymättä. A:lle, jota kirje koski, asiasta ei annettu mitään tietoa. Hän sai tiedon asiasta vasta 14.3.2001, kun paikallislehden päätoimittaja pyysi häneltä asiaan kannanottoa. A katsoo, että kirjeessä esitettiin väittämiä, jotka eivät pidä paikkaansa, ja että kirjeen tarkoituksena on ollut häväistä ja mustamaalata häntä henkilönä ja työntekijänä. Kirjeen liitteenä on ollut nimetön kantelu- ja juorukirjoitus, joka ei mitenkään ole liittynyt varsinaisen kirjeen sisältöön. A:n mielestä kunnanhallitus on menetellyt väärin, kun se on ottanut käsiteltäväkseen häntä henkilökohtaisesti koskevan asian kuulematta ensin häntä ja tiedottamatta asiasta millään tavalla hänelle, selvittämättä nimettömän kirjeen alkuperää ja julkaisemalla sen sekä tiedottamalla asiasta julkiselle sanalle.

A katsoo myös, että kunnanhallituksen puheenjohtajana ja esittelijänä sekä jäsenenä on ollut henkilöitä, jotka tosiasiallisesti ovat olleet hänen vastapuolinaan eri oikeusasteissa tai poliisitutkinnoissa. Nämä henkilöt ovat A:n mielestä käyttäneet kunnanhallitusta asiansa edistämiseen A:ta vastaan. A pitää näitä henkilöitä asiansa käsittelyssä esteellisinä ja epäilee, että mainitut henkilöt ovat C:n kirjoituksen käsittelyssä syyllistyneet kunnianloukkaukseen ja toimineet rikoslain vastaisesti. A ihmettelee kunnanhallituksen menettelyä erityisesti, koska koko pääasian käsittely on ollut kesken D:n hallinto-oikeudessa ja joidenkin kunnanhallituksen jäsenten toimet ovat olleet poliisitutkinnan alaisia.

2 SELVITYS

A:n kirjoituksen johdosta on hankittu B:n kunnanhallituksen selvitys. Selvitys oheistetaan A:n tiedoksi.

Lisäksi oikeusasiamiehen kansliaan on hankittu D:n hallinto-oikeuden A:n kunnallisvalitukseen 29.6.2001 antama päätös ja B:n kunnanvaltuuston A:n irtisanomista koskeva päätös 12.12.2001 § 150. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta puhelimitse saadun tiedon mukaan A:n valitus D:n hallinto-oikeuden 29.6.2001 antamasta päätöksestä on siellä vireillä ja hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan A:n valitus kunnanvaltuuston irtisanomista koskevasta päätöksestä on hallinto-oikeudessa vireillä.

3 RATKAISU

3.1

Tapahtumat

B:n kunnanhallitus on 27.11.2000 todennut, että A on toiminut kunnanhallituksen 19.6.2000 tekemän E Oy:n toimitilojen suunnittelua koskevan päätöksen vastaisesti. Tämän vuoksi kunnanhallitus on antanut A:lle kirjallisen varoituksen. A on saattanut asian kunnallisvalituksena D:n hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Valituksessaan hän on vaatinut kunnanhallituksen valituksenalaisen päätöksen kumoamista ja hänelle annetun kirjallisen varoituksen poistamista. Muun ohella A on esittänyt valituksen perusteeksi, että kunnanhallituksen jäsenet, jotka osallistuivat asian käsittelyyn 19.6.2000 sekä 27.11. ja 18.12.2000 päätöksiä tehdessään ovat ratkaisseet asian, josta heille on ollut hyötyä. Joka tapauksessa A on katsonut, että kunnanhallituksen puolueettomuus oli vaarantunut.

Kunnan teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja C on kunnanhallitukselle 10.3.2001 osoittamassaan toimenpidevaatimuksessa todennut, että A on kunnanhallituksen päätöksellä vapautettu päävastuualueenjohtajan tehtävistä ja siirretty muihin tehtäviin 21.8.2000 lähtien. A on kuitenkin tämän jälkeen kirjelmässä esitetyn tavoin aiheuttanut tekniselle toimelle häiriötä. Tämän johdosta C on vaatinut, että kunnanhallitus ryhtyy välittömiin kirjelmässä todettuihin toimiin teknisen osaston tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Kirjelmän liitteenä on ollut kunnan päättäjille osoitettu nimetön kirjoitus, jossa on kuvattu A:n alkoholin käyttöä, teknisen osaston kirjallinen todistus A:n käyttöön luovutetuista atk-laitteista sekä kunnanvaltuutettu --- kunnan jätehuoltoa koskeva kirjelmä.

B:n kunnanhallitus on kokouksessaan 13.3.2001 §:n 134 kunnanhallitukselle tiedoksi merkittävien asioiden kohdalla ylimääräisenä asiana merkinnyt edellä mainitun valtuutettu C:n kirjeen tiedokseen.

D:n hallinto-oikeus on 29.6.2001 tekemällään päätöksellä hylännyt A:n kunnallisvalituksen B:n kunnanhallituksen hänelle annettua kirjallista varoitusta koskevasta päätöksestä. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan kunnanhallituksen jäsenet, jotka ovat käsitelleet asiaa 19.6.2000 pidetyssä kokouksessa eivät ole olleet valituksessa tarkoitetulla tavalla esteellisiä käsittelemään kunnanhallituksen kokouksessa 27.11.2000 A:lle annettua kirjallista varoitusta eivätkä 18.12.2000 hänen tästä päätöksestä tekemänsä oikaisuvaatimusta. Ratkaisun johtopäätöksenä on todettu, että kunnanhallitus on voinut antaa A:lle valtuuston hyväksymän virkasäännön nojalla kirjallisen varoituksen eikä valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen ole näin ollen aihetta. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan A:n valitus hallinto-oikeuden päätöksestä on siellä vireillä.

B:n kunnanvaltuusto on 12.12.2001 §:n 150 kohdalla tekemällään päätöksellä irtisanonut A:n teknisen johtajan virkasuhteen. D:n hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan A:n valitus valtuuston päätöksestä on hallinto-oikeudessa vireillä.

3.2.

Oikeusohjeet ja johtopäätös

3.2.1

Asian käsittely kunnanhallituksen kokouksessa

Teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja ja valtuutettu C:n 10.3.2001 päivätty kirjelmä on osoitettu B:n kunnanhallitukselle. Kirjelmä on kunnanhallituksen 13.3.2001 pidetyssä kokouksessa §:n 134 tiedoksi merkittävien asioiden käsittelyn yhteydessä merkitty ylimääräisenä asiana kunnanhallituksen tiedoksi. A:n kirjoituksen mukaan hän on saanut tiedon kirjelmästä vasta 14.3.2001, kun paikallislehden toimittaja pyysi häneltä kannanottoa asiaan.

Kunnanhallituksen lausunnon mukana kirjelmää on pidetty kunnan luottamushenkilön tekemänä aloitteena kunnanhallitukselle, jota koskevat yleiset määräykset kunnanhallituksessa käsiteltävistä asioista. Kirjelmä on merkitty vain kunnanhallituksen tiedoksi eikä asiassa ole tehty päätöksiä tai muita toimenpiteitä.

Asiassa on ollut kysymys kunnan teknisen lautakunnan varapuheenjohtajan kunnanhallitukselle osoittamasta kirjoituksesta, jossa on esitetty teknisen osaston tehokkaan toiminnan turvaamiseksi, että kunnanhallituksen tulisi ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin; A on siirrettävä välittömästi palkattomalle virkavapaalle siihen saakka, kunnes D:n hallinto-oikeus on antanut kirjallista varoitusta koskevaan valitukseen päätöksen, A:n hallussa olevat kunnanviraston avaimet on otettava häneltä pois ja A:ta on vaadittava palauttamaan hänen hallussaan olevat tietokoneet.

Edellä todetun kunnanhallituksen menettelyn osalta seuraavaa.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

B:n kunnan 1.1.2001 voimaan tulleen hallintosäännön 26 §:n mukaan kunnanhallitus määrää päävastuualueelle johtajan enintään kunnanhallituksen toimikaudeksi. Kunnanhallitus päättää myös alaisiaan koskevasta enintään vuoden pituisesta palkattomasta virkavapaudesta.

Kirjelmässä vaadituista toimenpiteistä päättäminen on kuulunut kunnanhallituksen toimivaltaan johtaa kunnan hallintoa ja yhteensovittaa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimintaa. Kunnanhallitus on kokouksessaan kuulematta asiasta A:ta merkinnyt kirjelmän tiedokseen.

Hallintomenettelylain 1 §:n 1 momentin mukaan lain 14 - 28 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä on noudatettava, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Hyvän hallintotavan mukaisena on kuitenkin pidetty asianosaisen kuulemista päätettäessä muistakin asioista.

Kirjelmässä esitetyt toimenpidevaatimukset ovat olleet A:n etua ja oikeutta koskevia ja hänelle merkittäviä. Asian tässä vaiheessa on kuitenkin ollut kysymys vasta kunnanhallituksen tietoon saatetusta teknisen lautakunnan varapuheenjohtajan käsityksestä toimenpiteistä, joita teknisen osaston toiminnan tehostaminen vaatii, eikä kunnanhallitus merkitessään kirjelmän tiedokseen ole ottanut niihin kantaa tai päättänyt niihin ryhtymisestä. Käsitykseni mukaan asiassa ei siten ole menetelty lain tai hyvän hallintotavan vastaisesti.

3.2.2

Asiasta tiedottaminen

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Lain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä tai tietoja henkilön elintavoista.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta toteuttavat perustuslaissa säädettyä oikeutta saada tieto viranomaisten asiakirjoista sekä säätävät viranomaiselle velvollisuuden edistää tietojensaantia sekä hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset ottavat muun muassa suunnittelutoiminnassaan huomioon erilaiset informaatioon liittyvät edut ja huolehtivat myös tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa on tietosuojasta huolehtiminen. Yksilön, kansalaisten ja yritysten tulee voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön tai tietoon.

A on kirjoituksessaan arvostellut valtuutettu C:n kirjelmän julkistamista ja erityisesti sen liitteenä olleen vuonna 1994 laaditun nimettömän juorukirjoituksen tietojen julkistamista ja tiedottamista. Juorukirjoitus ei A:n mukaan ole liittynyt varsinaisen kirjelmän asiasisältöön. A:n käsityksen mukaan liitekirjeen tarkoituksena on ollut antaa hänestä mahdollisimman huono kuva.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan asiassa on menetelty kunnassa voimassa olevien tiedotusperiaatteiden mukaisesti. Valtuutettu C:n kirjelmässä tai sen liitteissä ei ollut seikkoja, joiden perusteella kirjelmä tai sen liitteet olisi tullut julistaa salaiseksi. Kunnanhallituksen kokoussihteeri on faksannut tiedoksi merkityn kirjelmän liitteineen tavanomaisille tiedotusvälineille.

Valtuutettu C:n kirjelmässä on vaadittu kunnanhallitukselta toimenpiteitä kunnan teknisen osaston tehokkaan toiminnan turvaamiseksi ja A:n siirtämistä palkattomalle virkavapaalle, kunnes D:n hallinto-oikeus on ratkaissut valituksen kunnanhallituksen päätöksestä, jolla A:lle on annettu kirjallinen varoitus. Asia on liittynyt A:n viranhoidon arviointiin. Myöhemmin kunnanvaltuuston päätöksellä A:n virkasuhde on irtisanottu.

Kysymys on ollut kunnan viranhaltijan toimintaa koskevasta asiasta, johon kunnanhallitus oli jo aiemmin puuttunut kirjallisella varoituksella. Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava kuntalaisille kunnassa vireillä olevista asioista. Katson, että C:n varsinaisesta kirjelmästä tiedottamisessa ei ole ilmennyt lainvastaista tai muutoin virheellistä menettelyä.

C:n kirjelmän liitteenä on kuitenkin ollut vuonna 1994 laadittu nimetön kunnan päättäjille osoitettu kirjoitus, jossa on kuvattu A:n käyttäytymistä ja alkoholin käyttöä kunnan kesätapahtuman aikana ja arki-iltana ravintolassa. Kirjoituksessa kuvatuilla seikoilla ei ole todettavissa asiayhteyttä A:n toimintaanteknisenä johtajana vuonna 2000. Kirjoituksen liittäminen kunnanhallitukselle osoitettuun kirjelmään ei siten ole perusteltavissa viranhoidon liittyvillä seikoilla.

Kirjoituksessa on kuvattu arvostelevaan sävyyn virkamiehen käytöstä tämän vapaa-aikana. Tällaisista yksittäisistä tapahtumista esitetyissä kuvauksissa voidaan myös antaa tietoja seikoista, jotka ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvia elintapoja koskevia ja siten salassa pidettäviä tietoja. Joka tapauksessa niiden julkistaminen kunnanhallituksen pöytäkirjojen yhteydessä ja niistä tiedottaminen antaa aihetta arvosteluun. Ottaen huomioon, että kysymyksessä

on ollut yli kuusi vuotta siten laadittu nimetön kirjoitus, joka ei ole asiallisesti liittynyt A:n viranhoitoon vuonna 2000, katson, että hyvä tiedonhallintatapa olisi edellyttänyt, ettei kirjoitusta olisi annettu sivullisten käyttöön tai tietoon kunnanhallituksen tiedotustoiminnan yhteydessä.

3.1.3

Kunnanhallituksen jäsenten esteellisyydestä ja epäilyistä rikoslain vastaisesta menettelystä asian käsittelyssä

A on kirjoituksessaan pyytänyt oikeusasiamiestä myös tutkimaan, ovatko kunnanhallituksen puheenjohtaja, jäsenet ja esittelijä olleet esteellisiä käsittelemään asiaa, koska he ovat tosiasiallisesti olleet A:n vastapuolina eri oikeusasteissa tai virallisissa poliisitutkinnoissa ja koska nämä henkilöt ovat tavoitelleet omaa etuaan jo vireillä olevissa asioissa. Lisäksi A on pyytänyt tutkimaan ovatko B:n kunnanhallitus ja esittelijä syyllistyneet kunnianloukkaukseen tai toimineet rikoslain vastaisesti C:n kirjeen käsittelyssä.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan tiedossa ei ole ainoatakaan oikeudenkäyntiä tai poliisitutkintaa, jossa kunnanhallituksen jäsenet olisivat A:n vastapuolia. Asiassa ei ole millään tavalla ollut kysymys kunnanhallituksen jäsenten omasta asiasta.

D:n hallinto-oikeus on A:n kunnallisvalitukseen 29.6.2001 antamassaan päätöksessä todennut kunnanhallituksen jäsenten esteellisyysovituksen osalta, että kunnanhallitus on antamalla A:lle varoituksen katsonut hänen toimineen vastoin virkavelvollisuuttaan ja ylittäneen toimivaltansa. Kunnanhallituksen päätös on sisältänyt kannanoton A:n toimintaan. Päätöksellä ei kunnanhallituksen asema huomioon ottaen ole sellaista merkitystä, että tuon kannanoton seurauksena kunnanhallituksen jäsenille olisi odotettavissa erityistä hyötyä siinä muodossa, että he kannanotollaan estäisivät itseään joutumasta syytteeseen tai vahingonkorvausvastuuseen asiassa. Kunnanhallituksen jäsenet eivät siten hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ole olleet esteellisiä käsittelemään A:n asiaa.

Kunnanhallituksen jäsenten esteellisyyttä ja hyötymistä koskevaan väitteeseen on vastattu edellä mainitussa hallinto-oikeuden päätöksessä. Päätöksestä tehty valitus on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. A:n viran irtisanomista koskeva asia on vireillä hallinto-oikeudessa. Lisäksi B:n kihlakunnanviraston syyttäjäsastolta puhelimitse saadun tiedon mukaan A:n syyttämispyyntö väitetystä 13.3.2001 tapahtuneesta törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä on kihlakunnanvirastossa tutkittavana.

Oikeusasiamies ei puutu asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Tämän vuoksi en voi ainakaan asioiden tässä vaiheessa puuttua niihin.

4

YHTEENVETO

Asia ei anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan kohdassa 3.2.2 todetun käsitykseni kunnanhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni B:n kunnanhallitukselle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisin.