



ASIA Kaupunginhallituksen, kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan menettely

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 7.10.2014 osoittamassaan kirjoituksessa kaupunginhallituksen, hallintojohtaja A:n ja kaupunginjohtaja B:n menettelyä. Kantelija arvostelee muun muassa sitä, ettei kaupunginhallitus ole käsitellyt asiakirjapyyntöä lainmukaisesti. Kantelija toteaa lisäksi, että kaupunginjohtaja on osallistunut esteellisenä asian käsittelyyn kaupunginhallituksen kokouksessa. Kantelija pyytää oikeuskansleria myös selvittämään kaupungin hallintotoiminnan lainmukaisuutta johtajasopimuksen käsittelyssä, kaupunginjohtajan mahdollista esteellisyyttä johtajasopimusta koskevassa asiassa sekä kaupunginhallituksen jäsenten ja kaupunginjohtajan toiminnan laillisuutta tarkastuslautakunnan esittämän pyynnön käsittelyssä.

SELVITYS

Kaupungin selvitys on saapunut 16.1.2015.

VASTINE JA LISÄSELVITYS

Kantelija on antanut vastineen 25.6.2015, jonka liitteenä oli lisäkantelu. Kaupungin selvitys lisäkantelun johdosta on saapunut 28.8.2015.

RATKAISU

Kaupungin vt. hallintojohtaja teki 19.9.2013 viranhaltijapäätöksen kantelijan asiakirjapyyntöön johdosta. Päätöksessä annettiin pyydetyt tiedot osittain, mutta kehityskeskustelusta laadittua muistiota ei luovutettu julkisuuslain perusteella. Viranhaltijapäätökseen liitettiin valitusosoituksena ohjeet kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Kantelija teki oikaisuvaatimuksen, joka käsiteltiin kaupunginhallituksessa 4.11.2013. Kaupunginhallitus hylkäsi oikaisuvaatimuksen. Kantelija valitti päätöksestä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus totesi hallinto-oikeudelle antamassaan lausumassa, että käsittelyssä oli 4.11.2013 tapahtunut menettelyvirhe, kun asian esittelijänä toiminut kaupunginjohtaja oli ollut esteellinen käsittelemään asiaa. Hallinto-oikeus kumosi 11.7.2014 kaupunginhallituksen päätöksen menettelyvirheen johdosta ja palautti asian kaupunginhallitukselle käsiteltäväksi lainmukaisessa menettelyssä. Hallinto-oikeus totesi, ettei se kyseisessä tilanteessa anna ratkaisua siihen, olisiko kantelijalle tullut antaa hänen vaatimansa asiakirjat. Hallinto-oikeus totesi lisäksi, että asiassa on kysymys hallintovalituksesta, eivätkä kuntalain oikaisuvaatimus- ja valitussäännökset tule asiassa sovellettaviksi.

Kaupungin 16.1.2015 saapuneessa selvityksessä todetaan, että kaupunginhallitukselle annettiin hallinto-oikeuden päätös asiassa tiedoksi 18.8.2014, jonka jälkeen asia siirtyi valmisteluun. Kaupunginhallitus käsiteli asian uudelleen 17.11.2014. Kaupunginhallitus päätti palauttaa asian hallintojohtajalle valitusosoituksen korjaamista varten. Hallintojohtajan tekemä viranhaltijapäätös on annettu uudelleen tiedoksi kantelijalle valitusosoituksineen.

Kaupunginhallitus katsoo, ettei asiakirjapyyntö tullut uudelleen vireille, vaan asian muutoksenhaussa tapahtunut menettelyvirhe tuli oikaistavaksi. Kaupunginhallituksessa 4.11.2013 tapahtunut menettelyvirhe johtui selvityksen mukaan erehdyksestä.

Johtajasopimuksesta kaupunginhallitus toteaa, että sen solmiminen ja sisältö määräytyvät kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen välisen neuvottelun perusteella. Johtajasopimus on julkinen asiakirja ja se löytyy muun muassa kaupungin kotisivuilta. Kaupungin näkemyksen mukaan kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen välisistä kehityskeskusteluista laaditut muistiot eivät ole virallisia asiakirjoja, joihin tulisi soveltaa julkisuuslakia, ja ne ovat joka tapauksessa luottamuksellisia.

Kantelija toteaa vastineessaan epäilevänsä, että hänen pyytämäänsä asiakirjoja ei ole olemassa, eikä johtajasopimuksen tarkoittamia kehityskeskusteluja ole käyty väitetyllä tavalla. Muistiota ei ole esitetty myöskään tarkastuslautakunnalle, vaikka sillä on kuntalain mukaan oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja, joita se pitää tarpeellisena tarkastustehtävien hoitamiseksi.

Lisäkantelussaan kantelija arvostelee muun muassa apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöön käsittelyä kaupunginhallituksessa, menettelyä päätöksen uudelleen tiedoksi antamisessa, väärän valitusosoituksen antamista, sekä asiakirjapyyntöön vastaamatta jättämistä.

Kaupunginhallitus toteaa lisäkanteluun antamassaan selvityksessä, että apulaisoikeuskanslerilta saapunut selvityspyyntö saatettiin kaupunginhallituksen tietoon kaupunginhallituksen kokouksessa 15.12.2014 ilmoitusasiana. Kaupunginhallitus katsoi, ettei kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan esteellisyydellä ollut merkitystä vaiheessa, jossa selvityspyyntö tuotiin tiedoksi yhtenä asiana tiedoksi annettavien asioiden joukossa. Vastaus selvityspyyntöön käsiteltiin 12.2.2015, eivätkä kaupunginjohtaja ja hallintojohtaja osallistuneet käsittelyyn.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan kantelijalle marraskuussa 2014 uudelleen tiedoksi annettu vt. hallintojohtajan päätökseen liitetty valitusosoitus on oikea.

Kantelijan 3.12.2014 kaupungille sähköpostitse lähettämä asiakirjapyyntö ei ole kirjautunut saapuneeksi. Kaupunginhallitus ei ole toistaiseksi kyennyt selvittämään syytä siihen. Kaupunki toteaa, että jotta tapahtuneen kaltaisesta tilanteesta vastaisuudessa välttyttäisiin, kaupunki tulee tarkentamaan saapuvien sähköpostiviestien seuraamista ja diarioidista koskevia menettelytapoja.

Asiaa koskevia säännöksiä

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Mainittu perustuslain säännös ilmentää osaltaan hallinnossa muutoinkin noudatettavaa julkisuusperiaatetta.

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

Tiedon pyytämiseen ja antamiseen asiakirjasta sekä tiedon antamisesta päättämiseen sovelletaan muun muassa julkisuuslain 13 ja 14 §:ssä säädettyjä menettelytapoja. Lisäksi asiakirjapyyntöä koskevassa hallintomenettelyssä noudatetaan soveltuvin osin hallintolakia.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle.

Julkisuuslain 33 §:ssä on säännökset muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelun tarkoitamana ajankohtana voimassa olleen kuntalain (365/1995) 52 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentissa säädetään valtuutetun esteellisyydestä. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27 – 30 §:ssä säädetään. Kuntalain 3 luvussa on myös säännökset kunnan hallinnon järjestämisestä.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä ja 28 §:ssä esteellisyysperusteista.

Arviointi

Kaupunginhallitus on selvityksessään todennut, että kaupunginvaltuusto on kaupungin hallintosäännössä (aiempi 76 § ja nyt voimassa oleva 80 §) delegoinut julkisuuslain 14 §:n 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa päätöksenteon asiakirjan antamisesta keskuksen johtajalle.

Kaupungin vt. hallintojohtaja teki saadun selvityksen mukaan päätöksen kantelijan asiakirjapyyntöön. Pyydytetyt tiedot annettiin osittain, mutta kehityskeskustelusta laadittua muistiota ei luovutettu. Päätös perusteltiin ja siihen liitettiin muutoksenhakuohjaus. Muutoksen-hakuohjaus oli kuitenkin virheellinen. Viranhaltijapäätökseen liitettiin valitusosoituksena ohjeet kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen tekemiseksi, vaikka viranhaltijapäätöksistä kyseisissä asioissa haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti (ks. HE 20/2005 vp, 14 §:n perustelut).

Kantelija teki viranhaltijapäätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka käsiteltiin kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallituksessa käsittelyyn osallistui kaupunginjohtaja, joka oli kuitenkin kaupungin omankin hallinto-oikeudelle antaman lausuman mukaan esteellinen. Kaupunginhallitus hylkäsi oikaisuvaatimuksen, ja tästä ratkaisusta kantelija valitti hallinto-oikeuteen, joka kumosi kaupunginhallituksen päätöksen ja palautti asian kaupunginhallitukselle käsiteltäväksi lainmukaisessa menettelyssä. Kaupunginhallitus päätti palauttaa asian hallintojohtajalle valitusosoituksen korjaamista varten. Hallintojohtajan tekemä viranhaltijapäätös on annettu tämän jälkeen uudelleen tiedoksi kantelijalle valitusosoituksineen hallinto-oikeuteen.

Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että asiat käsitellään huolellisesti ja että annettuihin päätöksiin liitetään oikea muutoksenhakuosoitus. Totean, että asiakirjapyyntöön käsittelyssä on menetelty virheellisesti, kun kaupungin vt. hallintojohtaja on liittänyt tekemäänsä asiakirjan luovutuspäätökseen väärän valitusosoituksen, ja kun kaupunginhallitus on käsitellyt asiaa myöhemmin oikaisuvaatimuksena. Asiassa on ollut kysymys hallintovalituksesta eivätkä kuntalain oikaisuvaatimus- ja valitussäännökset tule asiassa sovellettaviksi.

Totean lisäksi, että kunnan viranhaltijan on kuntalain ja hallintolain säännösten mukaan kussakin yksittäisessä ratkaistavanaan olevassa asiassa huomioitava mahdollinen esteellisyytensä ja jäävättävä itsensä, mikäli siihen on peruste. Kaupunginjohtaja on kuitenkin toiminut virheellisesti osallistuessaan edellä kerrotulla tavalla esteellisenä kaupunginhallituksen kokoukseen 4.11.2013.

Kantelijan 3.12.2014 kaupungille sähköpostitse lähettämä asiakirjapyyntö ei ole kirjautunut saapuneeksi. Totean, ettei kaupungin voida katsoa järjestäneen asiakirjahallintoaan hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallituksen antamassa selvityksessä kuitenkin todetaan, että kaupunki tulee tämän johdosta tarkentamaan kaupungille saapuvien sähköpostiviestien seuraamista ja diarioimista koskevia menettelytapoja.

Katson, ettei kantelijan kirjoituksista ilmene muuta sellaista kaupungin hallinnossa tapahtunutta virhettä tai laiminlyöntiä, johon oikeuskanslerilla olisi valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n 2 momentin perusteella aihetta puuttua.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kaupunginhallituksen, kaupunginjohtajan ja hallintojohtajan huomiota edellä mainittuihin asiakirjapyyntöjen käsittelyä ja muutoksenhakua koskevien julkisuuslain säännösten sekä kuntalain ja hallintolain hallinnon järjestämistä, hyvää hallintoa ja esteellisyyttä koskevien säännösten huolelliseen noudattamiseen jatkossa.

Kantelijan kirjoituksen liitteet palautetaan kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama