

**ASIA****Kanteluasiakirjojen julkisuus****Apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön 6.3.2012 käsittely kunnanhallituksessa 8.5.2012 § 10**

Apulaisoikeuskansleri on 22.11.2013 ratkaissut kaksi kantelua, jotka eivät johtaneet laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (dnrot OKV/1293/1/2011 ja OKV/1321/1/2011). Kanteluissa oli arvosteltu kunnan menettelyä ympäristön osayleiskaavan valmistelussa ja päätöksenteossa. Valitukset kunnanvaltuuston tekemistä kaavapäätöksistä on ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa KHO:2011:86 (vuosikirja).

Mainittujen kanteluiden johdosta apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt 6.3.2012 päivätyllä selvityspyynnöllä kunnalta selvitystä, jonka kunnanhallitus antoi 10.5.2012. Selvityspyynnössä oli pyydetty kiinnittämään huomiota muun muassa esitettyyn väitteeseen kunnan kahden virkamiehen esteellisyydestä kaavahankkeessa. Kunnanhallitus oli käsitellyt apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöä ja selvityksen ohessa toimitettuja kanteluasiakirjoja salaisena kokouksessaan 8.5.2012 § 10.

Kantelija oli kunnanhallituksen selvityksen johdosta antamassaan vastineessa arvostellut sitä, että kunnanhallitus oli käsitellyt apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön salassa ilman perusteita. Vastineessa esitetty uusi ja nyt käsiteltävänä oleva kanteluasia on tullut oikeuskanslerinvirastossa vireille 25.11.2013.

Apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntö 26.11.2013

Apulaisoikeuskansleri on lähettänyt nyt kysymyksessä olevan 25.11.2013 vireille tulleen kanteluasian johdosta 26.11.2013 päivätyn selvitys- ja lausuntopyynnön kunnanhallitukselle. Tarkoituksena on ollut saada kunnanhallitukselta selvitystä ja oikeudellinen lausunto siihen, millä lainmukaisella perusteella kunnanhallitus oli käsitellyt kanteluasiat salaisena 8.5.2012 § 10.

Kunnanhallitus on antanut pyydetyn selvityksen ja lausunnon 22.1.2014.

Vastine

Kantelija on antanut kunnanhallituksen selvityksestä ja lausunnosta vastineen.

Ratkaisu

Säännöksiä

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan perusoikeuden ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jatkossa julkisuuslaki) mukaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei erikseen toisin säädetä. Lain tarkoituksena on muun muassa toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tulemista koskeva pääsäännös on julkisuuslain 7 §:ssä. Sen 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 tai salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.

Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemista koskeva pääsäännös on julkisuuslain 6 §:ssä. Sen 1 momentin 2 kohdan nojalla viranomaisen laatima selvitys- ja lausuntopyyntö eli myös oikeuskanslerinviraston selvityspyyntö, tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Sen 1 momentin 6 kohdan nojalla viranomaisen laatima pöytäkirja eli myös kunnan laatima pöytäkirja tulee pääsäännön mukaan julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa on luettelo salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Sen 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Asian selostaminen ja oikeudellinen arviointi

Niissä aiemmin ratkaistuissa kanteluasioissa, joita varten selvitystä kunnanhallitukselta oli pyydetty, oli ollut kysymys kunnanvaltuuston tekemistä ympäristön osayleiskaavoitukseen liittyvistä menettelyistä ja päätöksenteosta. Kaavapäätöksiä oli käsitelty kunnallisvalituksina hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kunnanvaltuuston hyväksymät osayleiskaavat olivat liittyneet laajempaan kehittämishankkeeseen, johon alueellinen ympäristökeskus oli myöntänyt kunnalle avustusta Euroopan aluekehitysrahaston ja valtion varoista. Avustuspäätöksen erityisehdon mukaan hankkeeseen oli perustettava ohjausryhmä, johon kuuluivat edustajina muun muassa kunnan ja yrittäjien edustajat.

Kunnallisvalituksissa ja oikeuskanslerille tulleissa kanteluissa oli ollut kysymys samojen kunnan virkamiesten ja yrittäjien menettelyistä ja heidän väitetyistä esteellisyyksistään ja sidonnaisuuksistaan.

Totean selvennyksenä, että nyt käsiteltävänä olevassa kanteluasiassa ei ole kysymys julkisuuslain mukaisesta asiakirjapyynnöstä tai sen käsittelemisestä.

Apulaisoikeuskanslerille annettua selvitystä koskeneessa asiassa kunnanhallituksen kokouksessa 8.5.2012 esittelijänä toiminut kunnanjohtaja oli pöytäkirjan mukaan ilmoittanut, että ”asia on salaisella listalla, koska kantelu on julkinen vasta kun siitä on annettu ratkaisu”. Tällä perustelulla on tahdottu viitata julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohtaan, vaikka säännöstä ei olekaan pöytäkirjassa erikseen mainittu. Salassapitämistä ei ollut muutoin perusteltu.

Kunnanhallitus on jälkikäteen perustellut selvityspyynnön käsittelyä salassa sillä, että kanteluissa oli mainittu henkilöitä nimiltä ja esitetty väitteitä henkilöiden kaksoisroolista kunnan virkamiehinä ja matkailuyrityksen edustajana. Entisen kunnanjohtajan ja teknisen johtajan osalta oli esitetty väite, että heillä oli sekä yksityishenkilöinä että kunnan edustajina sidoksia matkailuyrityksiin. Erään yrityksen toimitusjohtajan osalta oli esitetty väite hänen sidonnaisuudestaan maanomistukseen ja erääseen matkailuyrittäjään. Lisäksi kanteluissa oli tuotu esiin väitteitä näiden tahojen muista mahdollisista sidonnaisuuksista.

Julkishallinnon, siis myös kunnallishallinnon, asiakirjojen julkisuus on perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattu. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitosäätelyssä 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 turvattun perusoikeuden toteutumista edistävää soveltamista eli lähtökohdanaan 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 kantelu-

asiakirja 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) turvautun 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 vihjauksia”. 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. Lähtökohtana on ollut, että kunnanhallitukselle lähetetty apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntökirje 6.3.2012 oli julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla tullut julkiseksi jo allekirjoitushetkellä ja selvityspyyntökirjeen liitteenä lähetetyt kanteluasiakirjat lain 7 §:n 1 momentin nojalla silloin, kun ne olivat saapuneet oikeuskanslerin virastoon.

Kunnanhallituksen selvitys 8.5.2012 § 10 koski siis asioita, joista oli tehty kantelut ylimmälle laillisuusvalvontaviranomaiselle eli oikeuskanslerille. Samoja asioita oli useiden valittajien toimesta käsitelty kunnallisvalituksina hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ei ole poikkeuksellista, että samoja asioita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä käsitellään sekä laillisuusvalvontaviranomaisissa että hallintotuomioistuimissa. Eräiden kunnan virkamiesten ja muiden henkilöiden mahdollista esteellisyyttä koskevia asioita oli jo ennestään käsitelty julkisina asioina tuomioistuin käsittelyssä. Oikeuskanslerille tehdyt kantelut ovat koskeneet alueellisesti ja paikallisesti merkittävää asiaa ja kanteluperusteet ovat olleet kunnallisen päätöksenteon kannalta yhteiskunnallisesti merkittäviä. Asiassa ei ole mielestäni ilmennyt seikkoja, jotka olisivat antaneet aineksia myöskään sellaiseen johtopäätökseen, että kysymys olisi ollut ilmeisen perusteettomista eli kverulanteista kanteluista, jollaisissa tapauksissa viranomais selvitystä ei yleensä edes hankita.

Olennaista on, että kunnanhallituksen jälkikäteen esittämät perustelut kanteluasioiden ja niihin annetun selvityksen salassapitamiselle ovat yleisluontoiset eikä perusteluista tarkemmin ilmene, miksi asian käsittely julkisena olisi ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Tarkempien perusteluiden puuttuessa arvioni mukaan kysymys on ollut varsin tyypillisistä kunnallishallinnon asioiden valmistelua ja päätöksentekoa koskevista kanteluasioista, joihin ei ole mielestäni liittynyt sellaista vaaraa jonkun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa mainitun vahinkoedellytyslausekkeen toteutumisesta, että asia olisi ollut perusteltua päättää kunnanhallituksessa salassapidettäväksi.

Johtopäätös ja toimenpide

Saatan kunnanhallituksen tietoon oikeudellisen kantani ja sille edellä esittämäni muun muassa lainvalmisteluasiakirjoihin perustuvat näkemykseni kanteluasiakirjojen julkisuutta koskevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan tulkinnasta. Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
