



ASIA Kunnan kunnanhallituksen menettely koskien kunnanvaltuutetun toimia

KANTELU

A on osoittanut oikeuskanslerille 5.7., 10.9., 6.11. ja 11.11.2013 päivätyt kantelut koskien kunnan menettelyä. A on toiminut kunnan kunnanvaltuutettuna kuluvalle vaalikaudella. Hän on tehnyt valtuutettuna useita aloitteita kunnan silloisen hallintojohtaja B:n menettelystä ja pyytänyt kunnanhallitusta muun muassa ryhtymään toimiin hallintojohtajan menettelyn laillisuuden selvittämiseksi. Hallintojohtaja B oli tähän liittyen esittänyt kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle pyynnön selvittää asiaa työpaikkakiusaamisena. Kantelun mukaan pyynnön johdosta oli järjestetty kuulemistilaisuus, jossa asiaa oli käsitellyt kunnanhallituksen nimeämä työryhmä. Asiaa oli tämän jälkeen vielä käsitelty kokouksessa, josta laaditussa muistiossa todetaan, että ”neuvotteluihin osallistujat yhtyivät työryhmän johtopäätökseen, että asia täyttää epäasiallisen käytöksen ja kiusaamisen tunnusmerkit”. Asiaa ei kantelun mukaan ole kuitenkaan virallisesti käsitelty kunnanhallituksessa. Kantelija pitää kunnan menettelyä lain ja hyvän hallinnon vastaisena.

Edelleen kantelija arvostelee 24.9.2013 päivätyssä kantelussaan kunnan menettelyä, kun se on lähettänyt kunnanvaltuutetuille sähköpostitse kehotuksen allekirjoittaa kansalaisaloite kuntien niin sanottuja pakkoliitoksia vastaan. Kantelija pitää menettelyä hyvän hallinnon vastaisena.

SELVITYS

Kunnanhallitus on antanut kantelun johdosta selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa selvitykseen.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kuntalain 17 §:n 1 momentin mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Lainkohdan 4 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Kuntalain 32 §:n 1 momentin mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Tehtävänsä perusteella kunnan toimielimen jäseneksi valittu kunnan viranhaltija tai työntekijä ei kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilö.

Lainkohdan 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Kuntalain 40 §:ssä säädetään, että jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos. Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämisspätös voidaan panna täytäntöön heti.

Kuntalain 43 §:n mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kuntalain 62 §:n mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa.

Työturvallisuuslain 28 §:n mukaan jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

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

Lain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Lain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiovelvollisuus.

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

Kunnanvaltuuston työjärjestyksen 5 §:n 1 momentin mukaan kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyn jälkeen on valtuustoryhmällä ja valtuutetulla oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kunnan toimintaa ja hallintoa koskevista asioista. Aloite annetaan puheenjohtajalle.

Selvityksen sisältö

Kunnan selvityksen mukaan hallintojohtaja B oli esittänyt kunnanjohtajalle ja kunnanhallitukselle 24.6.2013 kirjallisen pyynnön selvittää ”epäasiallinen kohtelu ja kiusaaminen työpaikalla”. Pyyntönsään B oli kertonut, että häntä on valtuutettu ja kunnanhallituksen varajäsen A:n toimesta ”toistuvasti kiusattu ja alistettu epäasiallisella kohtelulla”. B oli todennut pyynnössään, että A oli jättänyt kunnanvaltuustossa 14.1.2013 (§ 20) kuusi valtuustoaloitetta esittäen epäilyn hallintojohtaja B:n toiminnasta ja pyytäen selvitystä asiasta. Kunnanvaltuusto oli kokouksessaan 25.2.2013 (§ 29 – 34) todennut, ettei B:n toiminnassa ollut havaittavissa virheitä tai puutteellisuuksia eivätkä aloitteet näin ollen johtaneet toimenpiteisiin. Kunnanvaltuuston kokouksessa 8.4.2013 (§ 50) valtuutettu A jätti aloitteen, jossa ehdotettiin edellä mainittujen aloitteiden uudelleen käsittelyä.

Valtuutettu A oli niin ikään 25.8.2013 lähetetyssä sähköpostissa ”laajalla levityksellä” epäillyt hallintojohtaja B:n toimintaa. Hallintojohtaja oli vastauksessaan todennut toiminnan olevan prosessien ja lakien mukaista, johon valtuutettu oli selvityksen mukaan ”vastannut mm. vihjaillemalla erottamisella”. Hallintojohtaja oli kokenut viestittelyn epäasiallisena ja häneen kohdistuvana kiusaamisena.

Edelleen selvityksen mukaan valtuutettu A oli kunnanvaltuuston kokouksessa 17.6.2013 jättänyt aloitteen koskien hallintojohtaja B:n toimia ja edelleen 18.6.2013 lähettänyt ”laajalla jakelella” sähköpostiviestin, jossa vaadittiin hallintojohtajalle kirjallista varoitusta, jota ”hallintojohtaja pitää perusteettomana ja on kokenut valtuutettu A:n kirjelmän epäasiallisena ja häneen kohdistuvana kiusaamisena”.

Kunnan selvityksessä ei tuoda tarkemmin esiin valtuutettu A:n aloitteiden sisältöä. Myöskään A:n lähettämien sähköpostiviestien sisältöä ei tuoda esiin. Selvityksessä kuitenkin viitataan kuntalaisia säädettyyn valtuutetun tiedonsaantioikeuteen ja todetaan, että luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja sekä nähtäväkseen asiakirjoja, joita luottamustoimissaan pitää tarpeellisenä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Sen sijaan luottamushenkilö ei voi vaatia koonteja, yhteenvetoja tai selvityksiä. Kuntalaki ei myöskään ”velvoita antamaan esimerkiksi kopioita tai tulosteita vaan nähtäväksi antaminen riittänee”. Selvityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin, oliko valtuutettu A:n aloitteissa tai menettelyssä muutoin kyse saada asiakirjoja tai saada niitä nähtäväksi. Asiakirjaselvityksen perusteella näin ei ollut.

Edelleen selvityksessä viitataan työsuojelulain (pitää olla työturvallisuuslain) 28 §:ään, jonka mukaan, jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheutuvaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi. Selvityksen mukaan hallintojohtajan valitsee kunnanhallitus ja kunnanjohtaja on hallintojohtajan lähiesimies, joten kyseisiä tahoja voidaan pitää hallintojohtajaan nähden työnantajan edustajina. Näiden tahojen on näin ollen ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi. Toisaalta hallintojohtaja on ”nimennyt kiusaajakseen henkilön, joka toimii kunnanvaltuutettuna ja kunnanhallituksen varajäsenenä ja näin ollen toimii virkavastuulla ja voidaan pitää myös työnantajan edustajana”. Selvityksessä viitataan myös siihen, että kuntalain mukaan kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selvitys sekä tarvittaessa ilmoitettava valtuustolle, mikäli luottamushenkilön voidaan todennäköisin syin epäillä menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti.

Selvityksen mukaan kunnassa on käytössä ”Varhainen puuttuminen” -toimintamalli, jonka pohjalta kunnassa pyritään todentamaan esille tuodut kiusaamisepäilyt ja samalla ratkomaan ne. ”Toimintamallin avulla pyritään todentamaan, onko kiusaamista esiintynyt ja jos näin on, niin voidaan olettaa, että on menetelty todennäköisin perustein velvollisuuksien vastaisesti luottamustoimissa.” Selvityksessä todetaan, että kunnanhallitus keskusteli hallintojohtaja B:n jättämästä kirjelmästä kokouksessaan 24.6.2013 ja päätti toimia ”Varhainen puuttuminen” -toimintamallin mukaisesti. Asiaa käsittelemään nimettiin työryhmä, johon kuuluivat kunnanhallituksen puheenjohtaja C, varapuheenjohtaja D, varapuheenjohtaja E, kunnanhallituksen jäsen F, kunnanjohtaja G ja henkilöstöpäällikkö H. Asiasta päätettiin järjestää kuulemistilaisuus, jota varten asianosaisilta pyydettiin myös kirjalliset vastineet. Valtuutettu A ei saapunut 7.8.2013 pidettyyn kuulemistilaisuuteen eikä antanut vastinetta. Kuulemistilaisuudesta laaditun muistion mukaan työryhmä ehdotti, että ”kunnanhallitus antaa A:lle kirjallisen kehotuksen muuttaa toimintatapaansa ja toteaa, että A:n luottamushenkilön sekä työnantajan roolissa tulee muistaa velvollisuutensa.”

Sittemmin asiasta on 19.8.2013 järjestetty niin sanottu verkostoneuvottelu, johon osallistuivat kunnanhallituksen jäsenten lisäksi valtuuston puheenjohtajisto, kunnanjohtaja ja henkilöstöpäällikkö. Selvityksen mukaan ”verkostoneuvottelussa on saatujen selvitysten perusteella tultu siihen johtopäätökseen, että asia täyttää epäasiallisen käytöksen ja kiusaamisen tunnusmerkistön ja verkostoneuvotteluun osallistuneet ovat toivoneet, että valtuutettu ja kunnanhallituksen varajäsen A toimii jatkossa luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla ja lopettaa epäasiallisen käytöksen ja kiusaamisen”. Verkostoneuvotteluista tehtyä muistiota on selvityksen mukaan käsitelty kunnanhallituksen kokouksessa 19.8.2013.

Kunnanhallitus on käsitellyt asiaa 4.11.2013. Kunnanhallitus on todennut, että asiassa on todennäköinen peruste epäillä, että valtuutettu A on toiminut velvollisuuksiensa vastaisesti ja päättänyt pyytää tältä kuntalain 40 §:n mukaista selvitystä. Kunnanhallitus on merkinnyt A:n antaman selvityksen tiedoksi ja pyytänyt kunnan luottamushenkilöitä kiinnittämään huomiota

kuntalain 32 §:n mukaiseen toimintaan ja lähettänyt asian tiedoksi kunnanvaltuustolle. Kunnanvaltuusto merkitsi 9.12.2013 tapahtumasarjan ja käsittelyn tiedoksi.

Yhteenvedona selvityksessä todetaan, että kunta on toiminut kuntalain, valtuuston hyväksymien johtosääntöjen sekä muun lainsäädännön mukaisesti noudattaen kunnallista päätöksentekomenettelyä. Näiden mukaisen toiminnan ei voida katsoa rajoittavan kenenkään yksittäisen valtuutetun tai luottamushenkilön toimintaa tai sanan- tai mielipiteenvapautta vaan päinvastoin lisäävän niitä. Asiasta ei ole tehty ilmoitusta työsuojeluviranomaisille, koska kiusaamisen ja epäasiallisen kohtelun kokenut henkilö ei ole enää kuntaan virkasuhteessa.

Arviointi

Kunnanvaltuutetun asemasta

Valtuutettu A:n aloitteet ovat liittyneet otsikointiensa mukaan perusturvalautakunnan ja teknisen lautakunnan talousarviomenettelyyn, niin sanotun metropolilausunnon sisältöön ja sen antamiseen liittyneeseen menettelyyn, kunnan terveystalouden tuottamiseen ja siihen liittyneeseen työsopimusmenettelyyn sekä kuntaliitosasian käsittelyyn. Aloitteissa käsitellään myös kunnanjohtaja G:n ja peruspalvelujohtaja I:n menettelyä. Myös A:n lähettämät sähköpostit ovat liittyneet samaan asiakokonaisuuteen. Kantelun liitteinä olleiden sähköpostien lähetystietojen mukaan 4.7.2013 päivätty sähköpostiviesti oli osoitettu kahdeksalle henkilölle. Myöhempi 18.6.2014 päivätty sähköposti oli osoitettu runsaalle kolmellekymmenelle henkilölle. Ensin mainitussa sähköpostissa käsitellään kunnan niin sanottua metropolilausuntoa ja sen antamiseen liittyntä menettelyä. Viimeksi mainitussa sähköpostissa käsitellään kunnanvaltuuston 17.6.2013 pidettyä kokousta.

Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnanvaltuutettu on kunnallisvaaleilla valittu luottamushenkilö, joka kunnanvaltuuston jäsenenä käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Kuntalaissa ei säädetä valtuutetun eikä muunkaan luottamushenkilön aloiteoikeudesta. Asia on jätetty valtuuston työjärjestyksen ja muiden johtosääntöjen varaan. Valtuuston työjärjestyksen mukaan kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyn jälkeen valtuustoryhmällä ja valtuutetulla on oikeus tehdä kirjallisia aloitteita kunnan toimintaa ja hallintoa koskevista asioista.

Selvityksen mukaan valtuutettu A:n epäasiallisena pidetty käyttäytyminen on liittynyt tämän toimiin kunnanvaltuutettuna, lähinnä hänen tekemiinsä hallintojohtaja B:n virkatoimiin liittyneisiin aloitteisiin ja kahteen asiaan liittyneeseen sähköpostiviestiin. Sähköpostiviesteissä on osin käytetty tarpeettomankin voimakasta kieltä, mutta asiakirjaselvityksestä ei kuitenkaan ole havaittavissa sellaista, että A:n toimet olisivat liittyneet muuhun kuin valtuustotyöskentelyyn tai siihen liittyviin poliittisiin erimielisyyksiin.

Toisin kuin selvityksessä todetaan, kunnanvaltuutettu ei ole kunnan virkamiehiin nähden työnantaja-asemassa. Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin todettu muun muassa, että ”luottamushenkilöitä ovat valtuutetun sekä muihin kunnan toimielimiin ja luottamuselimiin valitut henkilöt. Heille on ominaista tehtävän määräaikaisuus ja sivutoimisuus sekä se, että he eivät ole palvelussuhteessa kuntaan. Näin ollen heidän osalleen ei tule työnjohdollisia tai muitakaan käsky- tai alaisuussuhteita”. (Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynänen, Aimo. Kunnallisen itsehallinnon perusteet, 2 p. 2011, s. 230) Näin ollen kunnanvaltuutetun menettelyä luottamustoimesaan suhteessa kunnan virkamieheen ei voida arvioida työnantaja-työntekijä suhteesta käsin eikä sitä voida tästä syystä arvioida myöskään työpaikkakiusaamisena.

Kunnanhallituksen menettely kuntalain valossa

Kuntalain mukaan valtuutetun tulee toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu säännöksen merkitystä muun muassa toteamalla, että ”on kuitenkin selvää, että luottamustehtävän poliittinen luonne jo sinänsä merkitsee, että henkilöt suhtautuvat asioihin ja niiden hoitamiseen eri lailla. Käyttäytymissäännös onkin ymmärrettävä toimintaohjeksi, joka korostaa toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja”. (Harjula, Heikki – Prättälä, Kari. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum 2012, s. 324.)

Kuntalaissa on menettelysäännös sen tilanteen varalta, että kunnanvaltuutetun katsotaan menettelleen velvollisuuksiensa vastaisesti. Asian käsittely kuuluu kunnanhallitukselle, jonka on tilanteen niin vaatiessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Säännös antaa kunnanhallitukselle tässä suhteessa harkintavaltaa. Tässä tapauksessa kunnanhallitus on käsitellyt asiaa 4.11.2013. Tällöin se päätti pyytää valtuutettu A:lta kuntalain mukaisen selvityksen. Sitten kunnanhallitus on merkinnyt valtuutettu A:n 14.11.2013 saapuneen selityksen tiedoksi ja esittänyt valtuustolle, että se pyytäisi kunnan luottamushenkilöitä kiinnittämään huomiota kuntalain 32 §:n mukaiseen toimintaan. Valtuusto on menetellyt esitetyllä tavalla kokouksessaan 9.12.2013. Menettely on ollut tältä osin kuntalain mukainen.

Pidän kuitenkin oikeudellisesti ongelmallisena, että kunnanhallitus ei ole edellä mainittujen toimien yhteydessä tarkemmin yksilöinyt sitä, millä tavoin valtuutettu A:n toiminta on sen näkemyksen mukaan ollut kuntalain säännösten valossa sillä tavoin moitittavaa, että se katsoi ilmoituksen valtuustolle olevan aiheellinen. Valtuusto on sittemmin kunnanhallituksen tiedonannon perusteella kiinnittänyt yleisesti valtuutettujen huomiota kuntalain mukaiseen arvokkaaseen käyttäytymiseen. Huomion kiinnittäminen ei siis ole kohdistunut erityisesti valtuutettu A:han. Huomion kiinnittäminen on kuitenkin lähtenyt liikkeelle silloisen hallintojohtaja B:n pyynnöstä käsitellä erityisesti valtuutettu A:n toimintaa ja menettelyä. Tästä syystä asian kokonaiskäsittelystä voi syntyä sellainen virheellinen kuva, että aloitteiden jättäminen tai virkamiesten toiminnan arvosteleminen ylipäättään olisi kuntalain tarkoittamaa valtuutetun velvollisuuksien vastaista toimintaa.

Kunnanhallitus on tosin joka tapauksessa noudattanut kuntalain mukaista menettelyä vasta oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen. Koska asia on kuitenkin tullut kunnanhallituksen tietoon hallintojohtajan kirjeen kautta jo 24.6.2013, on asiassa arvioitava myös kunnanhallituksen menettelyä tätä ennen. Kunnanhallitus on selvityksen mukaan keskustellut hallintojohtaja B:n jättämästä kirjelmästä kokouksessaan 24.6.2013 ja päättänyt toimia asiassa ”Varhainen puuttuminen” -toimintamallin mukaisesti. Asiaa käsittelemään nimettiin työryhmä. Asiasta päätettiin järjestää kuulemistilaisuus, jota varten asianosaisilta pyydettiin myös kirjalliset vastineet. Valtuutettu A ei saapunut tilaisuuteen tai antanut vastinetta. Työryhmä kuitenkin ehdotti tilaisuuden perusteella, että kunnanhallitus antaa A:lle kirjallisen kehotuksen muuttaa toimintatapaansa. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella tällaista kehotusta ei ole kuitenkaan annettu.

Kuten edellä on todettu, kunnanvaltuutettu ei ole kunnan virkamieheen nähden sellaisessa asemassa, että heidän välistään suhdetta voitaisiin käsitellä työnantajan ja työntekijän välisenä suhteena. Näin ollen nyt kysymyksessä olevan kaltaisen asian käsittelyssä ei voida soveltaa selvityksessä esiin tuodulla tavalla esimerkiksi ”Varhaisen puuttumisen” -toimintamallia tai

muutakaan toimintamallia, jonka lähtökohta on asian arvioiminen työpaikkakiusaamisena. Asian käsittelyn lähtökohta on siten ollut virheellinen.

Asiaa on myös suureksi osaksi käsitelty kunnanhallituksen ulkopuolella epävirallisessa työryhmässä, josta on myös käytetty nimitystä ”verkosto”. Niin sanottuun ”verkostoneuvotteluun” 19.8.2013 oli siitä laaditun muistion mukaan lähetetty kutsu kunnanhallituksen jäsenille, valtuuston puheenjohtajistolle sekä kunnanjohtajalle ja henkilöstöpäällikölle. Kokoontumisessa oli läsnä kunnanhallituksen puheenjohtaja ja seitsemän kunnanhallituksen jäsentä tai varajäsentä sekä lisäksi kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja henkilöstöpäällikkö. Kyseessä on siis oikeudellisesti arvioiden ollut lähinnä kunnanhallituksen nimeämä valmisteleva työryhmä. Oikeuskirjallisuudessa on tällaisten epävirallisten ja vapaamuotoisten työryhmien osalta todettu, että virallisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimä, joilla ei ole muodollista toimielimen asemaa. (Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki 2012, s. 238.) Selvityksen mukaan ”verkostoneuvottelussa on saatujen selvitysten perusteella tultu siihen johtopäätökseen, että asia täyttää epäasiallisen käytöksen ja kiusaamisen tunnusmerkistön ja verkostoneuvotteluun osallistuneet ovat toivoneet, että valtuutettu ja kunnanhallituksen varajäsen A toimii jatkossa luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla ja lopettaa epäasiallisen käytöksen ja kiusaamisen”.

Koska verkostoneuvottelu ei ole ollut virallinen toimielin, sen kokoontumisia ei ole koskenut kuntalain mukainen velvollisuus pitää pöytäkirjaa. Muistion laatiminen on tältä osin ollut riittävä menettely. Myöskään vapaamuotoisen valmisteluelimien asettaminen sinänsä ei ole ollut kuntalain vastainen menettely.

Asiassa on kuitenkin tarkasteltava myös sitä, millä tavoin asiaa on käsitelty kunnanhallituksen kokouksissa kokouspöytäkirjoista ilmenevien tietojen valossa. Kunnanhallituksen kokouspöytäkirjasta 24.6.2013 ei ilmene, että kunnanhallitus olisi käsitellyt asiaa tai asettanut työryhmää. Pöytäkirjamerkinnot ovat siten ristiriidassa sen kanssa, että selvityksen mukaan kunnanhallitus on ”keskustellut asiasta kokouksessaan 24.6.2013” ja ”päätenyt toimimaan kunnan Varhainen puuttuminen” -toimintamallin mukaisesti, jonka pohjalta sovittiin työryhmä”.

Kunnanhallituksen kokouksessa 19.8.2013 asiaa on pöytäkirjan mukaan käsitelty kohdassa ”Muut asiat”. Pöytäkirjamerkinnot mukaan kokouksessa oli kuitenkin ainoastaan ”keskustelua epäasiallisesta käytöksestä” eikä siitä ilmene, että kokouksessa olisi käsitelty nyt kyseessä olevan työryhmän valmistelevaa menettelyä. Myös tältä osin pöytäkirjamerkinnot ovat ristiriidassa sen kanssa, että selvityksen mukaan ”verkostoneuvottelun muistiota on käsitelty kunnanhallituksen kokouksessa 19.8.2013”. Ottaen huomioon, että asiakirjaselvityksen mukaan verkostoneuvottelu on käyty klo 18.00 – 18.25 ja kunnanhallitus on kokoontunut samana päivänä klo 18.25 – 22.00, lienee tämä ollut myös aikataulullisesti mahdotonta.

Kunnanhallituksen pöytäkirjamerkinnot ovat tältä osin puutteellisia eivätkä täytä kuntalain pöytäkirjaamisvelvollisuutta. Mikäli kunnanhallitus asettaa epävirallisen työryhmän, tulee kunnanhallituksen pöytäkirjasta ilmetä päätös työryhmän asettamisesta, työryhmän kokoonpano ja tehtävät sekä muut asian käsittelyn kannalta olennaiset seikat.

Myös kunnan selvitys on puutteellinen ja harhaanjohtava siltä osin kuin siinä viitataan asian käsittelyyn kunnanhallituksessa tavalla, joka ei vastaa kunnanhallituksen pöytäkirjamerkinnot.

Asian käsittelyä kunnanhallituksessa on arvioitava myös hyvän hallinnon toteutumisen ja viranomaistoiminnan julkisuuden toteutumisen kannalta.

Kunnanhallituksen menettely hyvän hallinnon toteutumisen kannalta

Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja arvioitavissa. Hyvään hallintoon on vakiintuneesti katsottu keskeisesti kuuluvan viranomaisen velvollisuus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Viranomaisen on aktiivisesti huolehdittava siitä, että sen käytettävissä on asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Tarvittavat tiedot ja selvitykset riippuvat luonnollisesti ratkaistavana olevan asian luonteesta. Mikäli viranomaisen käsiteltävänä on usein toistuva niin sanottu rutiiniasia, ovat asian käsittelyssä vakiintuneesti käytetyt selvitykset yleensä riittäviä. Mikäli viranomaisen ratkaistavana oleva asia on kuitenkin sillä tavoin poikkeuksellinen, että viranomaisella ei ole aiempaa kokemusta vastaavan asian ratkaisemisesta ja asia vaatii jonkin viranomaiselle vieraamman alan lainsäädännön tuntemusta tai muuta asiantuntijatietoa, tulee viranomaisen hankkia tarvittavat tiedot asian perustelluksi ratkaisemiseksi.

Kyseessä olevassa tapauksessa kunnanhallituksen käsittelemä asia oli ilmeisesti ainakin kyseisessä kunnassa poikkeuksellinen. Tällaisessa tilanteessa hyvän hallinnon mukainen perusteltu ratkaisu siitä, kuinka asiassa on oikeudellisesti perusteltua menetellä, olisi vaatinut lisätietojen hankkimista ja lainsäädäntöön perehtymistä. Myöskään selvityksestä ei käy ilmi, että kunnanhallitus olisi ennen asian käsittelyä pyrkinyt varmistumaan menettelyn oikeellisuudesta.

Katson, että kunnanhallitus ei tässä tapauksessa huolehtinut riittävästi velvollisuudestaan hankkia tarvittavia tietoja ja selvityksiä. Pidän tilannetta moitittavana ja hyvän hallinnon vastaisena. Olen kuitenkin arviossani ottanut huomioon, että kunnanhallituksen jäsenet ovat tukeutuneet silloisen hallintojohtaja B:n arvioon asian oikeudellisesta luonteesta. Selvityksen mukaan B oli ainakin asian käsittelyvaiheessa ainoa kunnan palveluksessa oleva lakimieskoulutuksen saanut henkilö.

Kunnanhallituksen menettely julkisuuslain kannalta

Koska asiaa on suurelta osin käsitelty kunnan virallisten toimielinten ulkopuolella, on asiaa tarkasteltava myös hallinnon läpinäkyvyyden ja avoimuuden kannalta.

Edellä mainituista asian käsittelyistä kunnanhallituksen kokouksissa ennen 4.11.2013 ei ole olemassa riittäviä kirjauksia. Kunnanhallitus on selvityksessään kertonut esimerkiksi käsitelleensä asiaa ensimmäisen kerran kokouksessaan 24.6.2013. Kokouksen pöytäkirjassa ei ole kuitenkaan merkintää asian käsittelemisestä tai työryhmän nimeämisestä. Seuraavana päivänä päivätty kutsu kokouksen jälkeen pidettyyn niin sanottuun työsuojelliseen verkostoneuvotteluun on kuitenkin esitetty koko kunnanhallituksen nimissä. Kutsun on allekirjoittanut kunnanjohtaja G ja siinä todetaan, että ”kunnanhallitus on nimennyt edustajikseen neuvotteluun seuraavat henkilöt”.

Työryhmän kokoontumisesta 7.8.2013 on laadittu muistio, jossa on merkintä ”luottamuksellinen”. Myös tässä muistiossa todetaan, että ”asiaa käsitellään kunnanhallituksen nimeämän työryhmän toimesta”. Myös 19.8.2013 pidetystä verkostoneuvottelusta on laadittu muistio merkinnällä ”luottamuksellinen”. Muistion mukaan neuvottelu on pidetty kunnanhallituksen kokoushuoneessa klo 18.00 – 18.25 eli ennen varsinaista kunnanhallituksen kokousta. Neuvotteluun ovat osallistuneet kunnanhallituksen puheenjohtajan lisäksi seitsemän kunnanhallituksen jäsentä tai varajäsentä. Lisäksi kokouksessa ovat olleet läsnä kunnanvaltuuston puheenjohtaja

ja varapuheenjohtaja, kunnanjohtaja ja henkilöstösihteeri. Muistiossa todetaan, että ”kunnanhallitus keskusteli selvityspyynnöstä ja toimintaprosessista kokouksessaan 24.6.2014 kohdassa muut asiat. - - - Kunnanhallitus sopi perustettavaksi työryhmän ja nimesi työryhmään - - -”. Todettu ei siis vastaa pöytäkirjamerkintöjä.

Neuvottelua välittömästi seuranneessa kunnanhallituksen kokouksessa asiasta on pöytäkirjan mukaan keskusteltu kohdassa ”Muut asiat”. Kyseisessä kirjauksessa on todettu ainoastaan seuraavasti: ”Keskustelua epäasiallisesta käytöksestä”. Tästä ainoastaan virallisesta kirjauksesta ei siis käy ilmi, mihin liittyen asiasta on keskusteltu tai mihin lopputulokseen asiassa on päädytty.

Pöytäkirjasta on järjestäytymistietojen (toimielin, kokouksen alkamis- ja päättymisaika, kokouspaikka, läsnäolijat, poissaolijat) ja laillisuustietojen (puheenjohtajan allekirjoitus, pöytäkirjanpitäjän varmennus, oikaisuvaatimusohteet, valitusosoitus, merkintä pöytäkirjan tarkastuksesta, merkintä nähtävänä pitämisestä) lisäksi käytävä ilmi myös asian käsittelytiedot. Niitä voivat olla asiaotsikon lisäksi muu asian selostus, päätösehdotus, muut mahdolliset ehdotukset, niiden kannatus tai vastustus, asiassa kuultujen henkilöiden tai tahojen lausumat tms.

Laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Viranomaistoiminnan julkisuus on yksi demokraattisen oikeusvaltion perusehdoista. Julkisuus ja avoimuus julkisen vallan käytössä mahdollistaa myös julkisen vallan käytön kontrolloinnin. Tästä syystä julkisuus on aina vallankäytön lähtökohta ja salassapito on poikkeus, joka voi perustua vain laissa säädettyihin syihin.

Käytännössä julkisuus toteutuu pääosin asiakirjajulkisuuden kautta. Kun hallinnon toiminta perustuu kirjalliseen aineistoon ja päätökset tehdään kirjallisina, voivat sekä asianosaiset että muut saada tietoa hallinnossa käsitellystä asiasta. Mikäli asian käsittelystä ei laadita pöytäkirjaa tai muuta julkista asiakirjaa tai asian käsittelyyn vaikuttavat seikat eivät julkisesta asiakirjasta ilmene, ei julkisuus voi käytännössä toteutua.

Asiakirjaselvityksen perusteella asiaa on tässä tapauksessa käsitelty kunnan virallisten toimielinten kokoontumisten ulkopuolella. Kokoontumisista ei ole myöskään laadittu julkisia pöytäkirjoja. Kunnasta lokakuussa 2014 saadun tiedon mukaan työryhmän muistiot kokoontumisista 7.8.2013 ja 19.8.2013 on arkistoitu kunnanhallituksen alaisissa materiaaleissa. Muistiot eivät ole salassa pidettäviä.

Kunnanhallituksen virallisissa ja julkisissa pöytäkirjoissa puolestaan asiaa on kuitenkin käsitelty siten, että pelkästään pöytäkirjamerkintöjen perusteella asian käsittelystä ei saa riittävästi informaatiota asian arvioimiseksi. Kun esimerkiksi työryhmän asettamisesta ei ole olemassa kunnanhallituksen pöytäkirjamerkintää eikä asian valmistelua selosteta myöhemmissäkään kunnanhallituksen pöytäkirjoissa, ei liene käytännössä todennäköistä, että työryhmän kokoontumisesta laadittuun muistioon voisi kohdistua asiakirjapyyntö. Katson, että kunnanhallituksen menettely ei ole toteuttanut tältä osin viranomaisten julkisuudesta annetun lain mukaista julkisuusperiaatetta.

Kehotus allekirjoittaa kansalaisaloite

Asiakirja-aineistoon sisältyy tuloste 19.9.2013 päivätystä sähköpostista, jonka lähetysosoite on "kunta@sysma.fi". Viestin otsikko on "Allekirjoita aloite kuntien pakkoliitoksia vastaan nyt". Viestin mukaan kuntien kirjaamoja pyydetään välittämään viesti kaikille valtuutetuille.

Ottaen huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä ja toimivallasta säädetty, ei asiassa ole ilmennyt sellaista seikkaa, jonka perusteella asiaa olisi syytä tutkia enemmän.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asian käsittely kunnassa ei ole täyttänyt kuntalaissa ja julkisuuslaissa asian käsittelylle asetettuja sekä hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kiinnitän kunnanhallituksen huomiota kuntalain pöytäkirjaamista koskeviin vaatimuksiin, julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen noudattamiseen ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn.

Kiinnitän lisäksi kunnanhallituksen huomiota perustuslain 111 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen antaa oikeuskanslerille tämän tehtävässään tarvitsemat tiedot.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Kantelun liitteet palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
