



12.10.2020

EOAK/6419/2020

XXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXX

Viite: 24.9.2020 vireille tullut kantelu

## ASIA: Vehmaan kunnanhallituksen menettely hallintokantelun käsittelyssä

### 1 KANTELU

Arvostelitte hallintokantelukirjelmänne käsittelyä Vehmaan kunnassa. Kerroitte, että olitte 2.9.2020 lähettänyt kuntaan kirjelmän ”Ei julkinen – hallintokantelu – Johtavien viranhaltijoiden kyseenalainen toiminta”. Kantelunne mukaan eri tiedotusvälineissä oli tämän jälkeen julkaistu uutisia, joiden mukaan kunnanjohtaja Ari Koskinen harkitsee rikosilmoituksen tekemistä. Mielestänne kunnanjohtaja oli syyllistynyt tietojen julkaisemiseen. Viittasitte aikaisempiin tapahtumiin, joissa kunnan julkaistuista päätöspöytäkirjoista nimenne oli ilmennyt yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisesti. Kerroitte, että asiat olivat tietosuojavaltuutetun tutkittavana. Viittasitte viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 6 kohtaan, jonka mukaan kanteluasiakirjat olivat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asian osaiselle. Käsittääksenne Vehmaan kunnassa ei noudatettu julkisuuslain, hallintolain ja kuntalain säännöksiä julkaistaessa kunnanhallituksen kokouksen 7.09.2020 esityslista, jonka asiakohdassa § 265 oli hallintokantelunne käsittely.

Kantelunne mukaan kunnanjohtaja Ari Koskinen ja hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Pauna olivat esteellisiä osallistumaan heitä koskevan hallintokantelunne käsittelyyn ja valmisteluun. Epäilitte heidän kuitenkin osallistuneen asian käsittelyyn. Käsittelyasiakirjoista löytyi kopio hallintokantelustanne. Siinä oli käsinkirjoitettuja kommentteja. Mielestänne myös kunnanhallituksen puheenjohtaja Anna Kaskinen oli asiassa esteellinen. Mielestänne olitte kantelusanne todetuilla seikoilla osoittanut, että nämä henkilöt olivat toimi-

neet säädösten vastaisesti kirjatessaan valmistelijana §:ien 264 ja 265 esityslista-aineistoa julkisuuteen.

Arvostelitte kunnanhallituksen pöytäkirjaa 7.9.2020. Sen etusivulla oli kantelunne mukaan Heli Antikainen-Pauna kirjattu kaikkien asiakoh-  
tien pöytäkirjanpitäjäksi, mukaan lukien § 265, joka oli hallintokante-  
lunne käsittely. Kunnanhallituksen päätökseen § 265 liitetty muutok-  
senhakuohje ei mielestänne ollut lainmukainen. Arvostelitte myös si-  
tä, että asiakohdan otsikko ”Hallintokantelu kunnanjohtajasta ja hallin-  
to- ja talousjohtajasta” ei ollut hallintokantelukirjelmänne mukainen.  
Asiakohdasta ei myöskään ilmennyt, mikä aineisto oli nähtävillä ko-  
kouksessa. Arvostelitte asiakohdan esittelytekstiä ja kunnanhallituk-  
sen sen pohjalta tekemää päätöstä kantelustanne tarkemmin ilmene-  
vällä tavalla.

## 2 RATKAISU

Asianna esiteltiin apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille. Hänen  
pyynnöstään ilmoitan Teille seuraavan.

### Oikeusohjeita

Julkisuuslain 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Pykälän 1  
momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä  
tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen  
asiakirjoista. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettä-  
viä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, kante-  
luasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vai-  
keuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan ai-  
heuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Helsinki  
2016, s. 424-425) on todettu laillisuusvalvonnan ja hallintokantelun  
salassa pidosta seuraavaa.

Hallintokantelu on keino, jolla voidaan panna vireille hallintotoimintaan ja julkisen  
tehtävän hoitamiseen kohdistuva laillisuusvalvonta. Hallintokantelu on ilmoitus lain-  
vastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä hallintotoiminnassa. Sen kohteena voi  
olla myös muu hallinnollinen epäkohta (HL 53 a–53 c §). Kanteluasiakirjoja ovat  
eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehdyt hallinto-  
kantelut liitteineen. Koska hallintokantelu voidaan aina tehdä kantelun kohteen esi-  
miehelle tai ylemmälle viranomaiselle, myös tällaiset kantelut kuuluvat salassapito-  
sääntelyn alaan.

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 (6 kohta). Oletta-  
mana on näin ollen hallintokantelun ja siihen liittyvien asiakirjojen julkisuus. Kante-

luasiakirjojen salassapito voi kuitenkin olla välttämätön tutkinnallisista syistä tai 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 ilmaisulla ”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.

Kanteluasiakirjoihin voivat tulla sovellettaviksi myös muut salassapitoperusteet. Esimerkiksi yksityiselämän, liikesalaisuuden tai valtion turvallisuuden suojaamista koskevat salassapitoperusteet on otettava huomioon, ja niitä sovelletaan myös hallintokantelun tultua ratkaistuksi.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyyisperusteista ja lain 29 §:ssä esteellisyyden ratkaisemisesta.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Hallintolain 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntalain 29 §:ssä säädetään viestinnästä. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin 1 kohdan j alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta sekä k alakohdan mukaan asiakirjojen allekirjoittamisesta.

Kuntalain 107 §:n mukaan toimielimen päätöksistä pidetään pöytäkirjaa.

Vehmaan kunnan tapahtuma-aikana voimassa olleen valtuuston 17.6.2019 hyväksymän hallintosäännön 137 §:ssä määrätään pöytäkirjan laatimisesta ja tarkastamisesta muun ohella seuraavasti.

Pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja. Jos puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä ovat eri mieltä kokouksen kulusta, pöytäkirja laaditaan puheenjohtajan näkemyksen mukaan.

Pöytäkirjan allekirjoittaa puheenjohtaja ja varmentaa pöytäkirjanpitäjä.

Pöytäkirja tarkastetaan toimielimen päättämällä tavalla.

Pöytäkirja voidaan allekirjoittaa ja tarkastaa sähköisesti. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja tai sen osa voidaan tarkastaa erikseen ennen kokousta.

----

Pöytäkirjaan liitetään päätöksiä koskevat oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitukset sekä muutoksenhakukiellot.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki - taustat ja tulkinat, Helikin 2015, s. 718-719) on todettu seuraava.

Kunnallishallinnon päätösasiakirja on pöytäkirja. Pöytäkirjoja ovat toimielimen pöytäkirjat sekä luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöspöytäkirjat (ns. päätösluettelot). Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Pöytäkirjalla on niin sanottu julkinen luotettavuus: asiaan katsotaan olevan niin kuin se on kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä.

---

Toimielimen kokouksesta on laadittava pöytäkirja. Valtuuston lisäksi kunnan toimielimet ovat kunnanhallitus, lautakunnat, valiokunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat (30 §). Laissa ei ole säännöksiä pöytäkirjan sisällöstä. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta (90.1 §:n 2j kohta). Myös pöytäkirjan allekirjoittamisesta määrätään hallintosäännössä (90.1 §:n 2k kohta).

Pöytäkirjan pitämisestä ja sisällöstä vastaa toimielimen puheenjohtaja. Jos puheenjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä ovat eri mieltä kokouksen kulusta, kokouksen pöytäkirja laaditaan puheenjohtajan näkemyksen mukaan. Jos valitut pöytäkirjan tarkastajat eivät hyväksy laadittua pöytäkirjaa, se tarkastetaan toimielimen seuraavassa kokouksessa.

## Tapahtumat ja oikeudellinen arviointi

Olitte hallintokantelussanne 2.9.2020 arvostellut kunnanhallitukselle osoittamanne toimenpidepyynnön 13.8.2020 käsittelyä. Toimenpidepyyntönne kohdistui vapaa-ajan lautakunnan asiakirjahallintoon. Kunnanjohtaja Koskinen ei kuitenkaan ollut saattanut pyyntöänne kunnanhallituksen käsittelyyn. Hallintokantelunne mukaan esittelemättä toimenpidepyyntöä kunnanhallitukselle ja saaden "harhautettua" kunnanhallitusta todellisesta kannanottotarpeesta vapaa-aikalautakunnan luottamushenkilöiden ja esittelijä/sihteeri hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Paunan kyseenalaiseen toimintaan. Lisäksi arvostelitte hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Paunalle 10.8.2020 lähettämäänne asiakirjapyyntöön saamanne vastausta 18.8.2020. Vastaus ei sisältänyt pyytämäännne aineistoa, minkä vuoksi jouduitte pyytämään sitä uudestaan.

Oheistamastanne kunnanhallituksen kokouksen 7.9.2020 tarkastetusta pöytäkirjasta ilmenee, että Heli-Antikainen-Pauna toimi kokouksen pöytäkirjanpitäjänä asiakohdissa §:t 252-264 ja pöytäkirjanpitäjänä asiakohdassa § 265 toimi kokouksen puheenjohtaja Anna Kaskinen, joka myös oli tämän asiakohdan selostaja ja sihteeri.

Kunnanhallitus käsitteli 7.9.2020 § 264 ”Tiedotusasioita”. Kunnanhallitus merkitsi muun ohella kohdassa 8 kunnanjohtaja Ari Koskinen, kirjeet yksityishenkilölle (kolme kappaletta) ja siihen liittyvän materiaalin tiedokseen.

Kunnanhallitus käsitteli 7.9.2020 § 265 ”Yksityishenkilön hallintokantelua kunnanjohtajasta ja hallinto- ja taloussuunnittelijasta”. Pöytäkirjan mukaan asian valmistelijana oli kunnanhallituksen puheenjohtaja Anna Kaskinen. Materiaalin laajuuden johdosta asiaan liittyvä materiaali oli nähtävillä kokouksessa ja kunnanvirastossa sen aukioloaikana. Asiaa selostettiin kokouksessa ja se ratkaistiin kunnanhallituksen puheenjohtajan selostuksen perusteella. Selostuksessa muun ohella arvioitiin toimenpidepyyntönne käsittelyä ja asiakirjapyyntönne vastaamista. Kunnanhallitus päätti hyväksyä yksimielisesti kunnanhallituksen puheenjohtajan selostuksen päätökseksi. Asiakohdassa oli pöytäkirjamerkintä: Merkittiin pöytäkirjaan, että Ari Koskinen ja Heli Antikainen-Pauna ilmoittivat esteellisyytensä (osallisuusjäävi) ja poistuivat kokouksesta tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi klo 18.05-18.10. Ko. asiakohdan sihteerinä toimi Anna Kaskinen.

Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsitteilyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Hallintokantelukirjelmässänne, joka tuli kunnanhallituksen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi sen kokouksessa 7.9.2020, esititte toimenpidekirjeenne ja aineistopyyntönne käsittelyä koskevaa arvostelua, joka kohdistui kunnanjohtaja Ari Koskiseen ja hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Paunaan. Julkisuuslain mukaan oletta- mana on hallintokantelun ja siihen liittyvien asiakirjojen julkisuus. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oheistamastanne hallintokantelukirjelmästä ei myöskään ilmennyt, että siihen olisi tullut sovellettavaksi muita laissa säädettyjä salassa pitoperusteita. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiassa ei näin ollen ole ilmennyt aihetta epäillä kantelussanne tarkoitettua julkisuuslain ja kuntalain vastaista menettelyä.

Kunnanhallituksen pöytäkirjasta 7.9.2020 ilmenee, että kunnanjohtaja Ari Koskinen ja hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Pauna eivät olleet läsnä kunnanhallituksen käsitellessä ja päättäessä toimenpiteistä hallintokantelukirjelmänne johdosta. Asian valmistelijana, sihteerinä ja pöytäkirjanpitäjänä toimi kunnanhallituksen puheenjohtaja Anna Kaskinen.

Kunnallishallinnon päätösasiakirja on toimielimen pöytäkirja. Pöytäkirjalla on niin sanottu julkinen luotettavuus. Asian katsotaan olevan niin kuin se on pöytäkirjaan kirjattu, jollei muuta näytetä. Kunnanhallituksen pöytäkirjasta ilmenee, että kunnanjohtaja Ari Koskinen ja hallinto- ja taloussuunnittelija Heli Antikainen-Pauna eivät osallistuneet hallintokantelunne käsittelyyn ja ratkaisuun, vaan poistuivat asiankohdan käsittelyn ajaksi. Kantelussanne piditte esteellisenä myös kunnanhallituksen puheenjohtaja Anna Keskiä. Kantelustanne ei ilmene, mihin perustuu käsityksenne kunnanhallituksen puheenjohtajan esteellisyydestä. Kantelustanne ei myöskään ilmene, millä tavalla näkemyksenne mukaan kunnanjohtaja ja hallinto- ja taloussuunnittelija olisivat pöytäkirjasta poiketen osallistuneet asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kantelunne tietojen perusteella asiassa ei näiltä osin ilmennyt aihetta epäillä hänen toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puutta siihen, miten viranomaisen päättäessään sen ratkaistavaksi saatetun asian käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Apulaisoikeusasiamies totesi, että hallintokantelunne on ratkaistu siinä esittämienne perusteiden ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella kunnanhallitukselle kuuluvan harkintavallan puitteissa. Edellä todetun johdosta apulaisoikeusasiamies päätti, ettei hänelle ottaen huomioon kunnanhallituksen pöytäkirjasta ilmenevä asianne käsittely, ilmennyt aihetta epäillä myöskään tältä osin toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Siltä osin kuin arvostelitte kunnanhallituksen pöytäkirjaan 7.9.2020 § 265 liitettyä muutoksenhakuohjetta, totean apulaisoikeusasiamiehen pyynnöstä seuraavan.

Kunnanhallituksen pöytäkirjaan 7.9.2020 § 265 oli liitetty muutoksenhakuohjeena oikaisuvaatimusohje. Kuntalain mukaan päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Hallintolain mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolain esitöiden (HE 50/2013 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintokanteluasiassa ei ole mahdollista päättää kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kanteluasiassa annettavalla ratkaisulla ja siinä mahdollisesti annettavalla hallinnollisella ohjauksella ei siten ole vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintoasiassa annettavalla päätöksellä. Oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että kanteluratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukiellosta ehdotetaan otettavaksi selvyiden vuoksi nimenomainen säännös.

Apulaisoikeusasiamies totesi edellä selostettujen oikeusohjeiden nojalla yleisellä tasolla, että hallintokantelussa annettava ratkaisu on luonteeltaan ohjaava eikä siinä siten päätetäen kenenkään edusta tai oikeudesta. Hallintolain esitöiden mukaan muutoksenhakukiellosta ehdotetaan otettavaksi lakiin nimenomainen säännös. Vaikka hallintolain säännöksessä todetaan, että hallintokanteluun annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla, apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallintokanteluun annettavaan ratkaisuun ei lähtökohtaisesti tulisi myöskään liittää oikaisuvaatimusohjetta, vaan ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Apulaisoikeusasiamies päätti saattaa tämän yleisellä tasolla esittämänsä näkemyksen Vehmaan kunnallishallituksen tietoon lähettämällä kunnanhallitukselle jäljennöksen tästä ratkaisusta.

Edellä todetuilla perusteilla apulaisoikeusasiamies päätti, ettei kantelunne johdosta ilmennyt syytä hänen enempiin toimenpiteisiinsä.

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.