



Kim Rönberg
Jokitie 15
09430 SAUKKOLA

1/

ASIA Kunnanjohtajan kielenkäytön asiallisuus

KANTELU

Kim Rönberg arvostelee oikeuskanslerille 15.11.2007 osoittamassaan kirjoituksessa Nummi-Pusulan kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja teknisen lautakunnan menettelyä Saukkolan jätevedenpuhdistamon toimintaan, kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain (ns. PARAS-lain) mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen ja kunnan talouden tasapainotusohjelman toteuttamiseen liittyvissä asioissa. Hän pyytää oikeuskansleria tutkimaan kantelukirjoituksessa yksilöimiensä, erityisesti kunnan tiedottamiseen ja kunnanjohtajan lausumiin liittyvien menettelyjen lain- ja asianmukaisuuden.

SELVITYS

Nummi-Pusulan kunnanhallitus on toimittanut 17.12.2008 § 300 antamansa selvityksen, johon sisältyy kunnanjohtajan oma selvitys 4.12.2007.

Nähtävinäni ovat lisäksi olleet Vaasan hallinto-oikeuden päätös 11.3.2009 (09/0115/3), Helsingin hallinto-oikeuden päätökset 4.7.2008 (08/0829) ja 25.9.2008 (08/1083/2) sekä markkinaoikeuden päätös 14.11.2008 (471/2008).

VASTINE

Rönberg on antanut vastineen hankitusta kunnanhallituksen selvityksestä.

RATKAISU

Jätevedenpuhdistamoa koskeva asia

Kantelukirjoituksen mukaan Nummi-Pusulan kunta laiminlöi tiedottamisen jätevedenpuhdistamon toiminnan muuttamisesta. Kunnan tekninen lautakunta päätti 14.6.2005 (31 §) ryhtyä toimenpiteisiin sako- ja umpikaivolietteiden käsittelyn järjestämiseksi Saukkolan jätevedenpuhdistamon yhteydessä. Kunta ei kirjoituksen mukaan tiedottanut tulevasta päätöksestä millään lailla, eikä järjestänyt edes alueen asukkaille minkäänlaista tiedotus-, kuulemis- tai keskustelutilaisuutta. Myöskään tehdystä päätöksestä kunta ei kantelijan kertoman mukaan tiedottanut riittävästi. Paikallislehti oli 16.6.2005 julkaissut artikkelin asiasta.

Nummi-Pusulan kunta ilmoittaa selvityksessään, että Saukkolan taajamaan rakennettiin jätevedenpuhdistamo vuosina 1987 – 1988, ja siellä on käsitelty umpikaivojätevettä vuodesta 1997. Sakokaivolietteen vastaanottoa varten oli valmisteltu suunnitelmat jo vuonna 1996, mutta hanketta ei tuolloin asukkaiden vastustuksen vuoksi toteutettu. Ensimmäiset omakotitalot puhdistamon viereiselle alueelle valmistuivat selvityksen mukaan 1989 – 1990, ja kantelija on ostanut oman talonsa loppuvuodesta 1998. Kunnan tekninen lautakunta käsitteli asiaa uudelleen 14.6.2005 ja päätti, että sakokaivolietteen vastaanottamisen aloittamista Saukkolan puhdistamolla selvitetään uudelleen. Kunnan mukaan jätevedenpuhdistamolla on ollut koko ajan toimintalupa vesioikeudelta, ja uusin lupa on myönnetty 5.10.2006. Uudenmaan ympäristökeskuksen ympäristölupapäätökseen 5.10.2006 kantelija haki eräiden muiden yksityishenkilöiden kanssa muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen, joka päätöksellään 11.3.2009 kumosi ympäristölupapäätöksen ja palautti asian ympäristökeskuksen uudelleen käsiteltäväksi. Uudenmaan ympäristökeskuksesta 6.10.2009 saadun tiedon mukaan uutta lupapäätöstä ei ole vielä tehty, koska asian uusi käsittely luvan hakijana olevassa Nummi-Pusulan kunnassa on vielä kesken.

Nummi-Pusulan kunta esittää selvityksessään, että asiasta tiedottaminen on hoidettu tavanomaisella tavalla. Teknisen lautakunnan päätös on ollut nähtävillä päätöstä seuraavana maanantaina ja luettavissa myös verkosta. Pöytäkirjat lähetetään lisäksi lehdistölle, ja paikallislehdet kirjoittavat selvityksen mukaan lautakunnan käsittelemistä asioista varsin paljon. Kunnassa ei ole erikseen henkilökuntaa laajempaan tiedottamiseen. Saukkolassa järjestettiin selvityksen mukaan kesällä 2006 ”kyläkokous”, jonka aiheena oli jätevedenpuhdistamo ja johon kunnanjohtaja ja tekninen johtaja osallistuivat.

Kantelija esittää vastineessaan, että kunnanjohtaja on kerran osallistunut Saukkolan kylätöimintayhdistys ry:n järjestämään tilaisuuteen, joka pidettiin 16.2.2006. Vastineessa arvostellaan lisäksi sitä, ettei kunnanhallituksen tai muidenkaan kokouspöytäkirjojen liitteitä ole ollut nähtävillä missään vaiheessa.

PARAS-lain mukainen yhteistoiminta-alue

Nummi-Pusulan kunnanvaltuusto päätti 2.4.2007 (§ 19) muodostaa kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain (ns. PARAS-laki) mukaisen yhteistoiminta-alueen yhdessä Vihdin ja Karkkilan kanssa. Kantelijan mielestä kunnan tiedotus on ollut puutteellista, kun se ei tiedottanut kuntalaisille tehtävän päätöksen luonteesta tai sen vaikutuksista, eikä järjestänyt min-

käänlaisia tiedotus- tai kyselytilaisuuksia siitä huolimatta, että päätettävä asia oli luonteeltaan kaikkia kuntalaisia läheisesti koskettava.

Nummi-Pusulän kunnan selvityksessä selostetaan yhteistoiminta-alueeseen liittyvää valmistelua ja päätöksentekoa. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat nähtävänä kunnan verkkosivuilla, samoin lautakuntien kokousten pöytäkirjat. Kunnanhallitus katsoo, että kunnassa on parhaansa mukaan yritetty toteuttaa kuntalain 29 §:n edellyttämää tiedottamisvelvoitetta ja järjestää kuntalain 27 §:n mukaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuntalaisille.

Kunnanvaltuuston päätöksestä tehtiin kaksi valitusta Helsingin hallinto-oikeuteen, joista toisessa Rönberg oli ensimmäisenä allekirjoittajana. Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset päätöksellään 4.7.2008 todeten muun ohessa, että asian valmistelu ei ole ollut puutteellista, virheellistä tai harhaanjohtavaa siten, ettei valtuusto olisi voinut käyttää asian ratkaisemisessa sille kuuluvaa harkintavaltaa. Asiasta on hallinto-oikeuden mukaan myös tiedotettu ja selvitelty kunnan asukkaiden mielipidettä asian laadun edellyttämällä tavalla riittävästi huomioon ottaen myös kuntalain 27 §:n säännös. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Talouden tasapainottamista koskeva asia

Nummi-Pusulän kunnanvaltuusto hyväksyi päätöksellään 27.8.2007 (§ 45) toimenpideohjelman kunnan talouden tasapainottamiseksi. Päätöksestä valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka jätti valitukset päätöksellään 25.9.2008 tutkimatta, koska kyseessä oleva valtuuston päätös koski valmistelua, eikä siitä kuntalain 91 §:n säännös huomioon ottaen saa tehdä kunnallisvalitusta.

Ohjelmaan liittyen kunnanjohtaja Eero Soinio oli Länsi-Uusimaa -lehden 9.11.2007 ilmestyneen artikkelin mukaan viranhaltijapäätöksellään valinnut kaksi kiinteistönvälittäjää hoitamaan kunnan kiinteistöjen myyntiä. Välityspalvelun hankintaan liittyvästä päätöksestä oli valitettu markkinaoikeuteen, joka päätöksellään 14.11.2008 jätti asian käsittelyn pääasian osalta sille, koska hakemus peruutettiin. Hankintayksikkö oli järjestänyt hankinnasta uuden tarjouskilpailun ja tehnyt asiassa uuden hankintapäätöksen.

Mainitussa artikkelissa kunnanjohtaja oli kertonut mieltävänsä markkinaoikeuteen tehdyn valituksen hankintalain mahdollistamaksi kiusanteoksi. Hankintalakia kunnanjohtaja oli luonnehtinut artikkelissa sanoilla ”hankintalaki on syvältä”.

Kunnanjohtaja Soinio arvostelee omassa selvityksessään hankintalakia ja toteaa, että kantelijan mainitsema lehden julkaisema sitaatti on oikea. Hän katsoo, ettei käytetty ilmaisu kuitenkaan ole ala-arvoinen, se ei ole kiroilua, se ei kohdistu keneenkään henkilöön tai instituutioon eikä se loukkaa ketään henkilöä, instituutiota tai vakaumusta. Soinion selvityksen mukaan kunnanjohtajallakin on oikeus ilmaista mielipiteensä.

Arviointi

Kuntalain (365/1995) 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailta ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti mm. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia (3 kohta), selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa (4 kohta) ja järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä (7 kohta).

Lain 29 §:ssä säädetään kunnan tiedottamisesta siten, että kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa säädetään myös julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999) 5 luvussa. Lain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella (1 momentti). Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (2 momentti). Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla (3 momentti).

Kuntalain 63 §:ssä säädetään valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirjojen nähtävillä pitämisestä. Säännöksen mukaan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Lainkohdassa ei edellytetä, että nähtävillä olisi pidettävä myös pöytäkirjan mahdolliset liitteet. Totean, että mahdollisista liitteistä kiinnostuneen on mahdollista esittää kunnalle julkisuuslain 13 §:n mukainen asiakirjapyyntö.

Kuntalain säännökset kunnan tiedottamisvelvollisuudesta ja kuntalaisten osallistumisoikeuden turvaamisesta ovat varsin joustavia ja jättävät kunnalle paljon harkinnanvaraa tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuksien käytännön toteuttamisessa. Viestinnän linjoista voidaan määrätä valtuuston päätettävissä olevan kuntakohtaisen strategian mukaisesti. Kunnan omaa tiedotustoimintaa täydentää mm. lehdistö, ja tavallisesti paikallislehdet seuraavatkin aktiivisesti kunnallista päätöksentekoa ja uutisoivat paikallisesti kiinnostavista asioista. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien varaamatta jättäminen saattaa olla menettelyvirhe, joka aiheuttaa päätöksen kumoamisen valituksen johdosta hallintotuomioistuimessa.

Jätevedenpuhdistamoa koskevasta päätöksenteosta ja tiedottamisesta saaduista tiedoista ei ilmene sellaista harkintavallan väärinkäyttöä tai toimivallan ylitystä, johon minulla olisi viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana perusteita puuttua. Puhdistamon toimintaa koskeva ympäristölupa-asia on käsiteltävänä toimivaltaisessa viranomaisessa, eikä puhdistamon toiminnan muuttamista näin ollen ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Oikeuskanslerinvirastolle selvityksen antamista koskevassa kunnanhallituksen kokouksessa 17.12.2007 (§ 300) esitettiin vastaehdotuksena, että jätevedenpuhdistamoa koskevan asian kohdalla todettaisiin kunnassa olevan parantamisen varaa tiedottamisessa. Vastaehdotus kuitenkin hävisi äänestyksessä. Totean, että Suomen Kuntaliiton näkemyksiä ja suosituksia kuntien viestinnästä on luettavissa Kuntaliiton julkaisusta ”Kunnan viestintä” (Helsinki 2004).

PARAS-lain mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen liittyvässä asiassa tiedottamisen riittävyys on Helsingin hallinto-oikeuden päätöksellä 4.7.2008 lainvoimaisesti ratkaistu. Tähän nähden minulla ei ole aihetta lausua asiasta enempää.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyvä asemansa ja tehtävänsä edellyttävällä tavalla. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolain perusteluiden (hallituksen esitys HE 72/2002 vp, s. 59) mukaan kielenkäytön asiallisuus merkitsisi muun ohessa, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja ja sitä, ettei käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.

Nummi-Pusulan kunnanjohtaja on kantelussa tarkoitetun lehtiartikkelin mukaan todennut, että ”hankintalaki on syvältä” ja että markkinaoikeuteen tehty valitus olisi hankintalain mahdollistamaa kiusantekoa. Kunnanjohtaja Soinio vahvistaa selvityksessään arvostelleensa hankintalakiä kantelijan mainitsemalla tavalla ja myöntää sitaatin oikeaksi.

Kunnanjohtajan sanavalintojen asiallisuutta ja sopivuutta kunnanjohtajan asemalle voi perustellusti arvostella. Käytetty ilmaisu ”hankintalaki on syvältä” ei kuitenkaan kohdistu suoranaisesti hallinnon asiakkaaseen, eikä sitä voi objektiivisesti arvioiden pitää varsinaisesti ketään loukkaavana. Minulla ei ole perusteita katsoa kunnanjohtajan menetelleen lainvastaisesti luonnehtiessaan hankintalakiä mainitulla tavalla.

Oikeusturvan takeista, kuten oikeudesta saattaa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, säädetään perustuslain 21 §:ssä. Oikeudesta hakea muutosta viranomaisen päätöksiin on perustuslain 21 §:n 2 momentin nojalla säädettävä lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Kunnanjohtajallekin kuuluvaan sananvapauteen liittyy mahdollisuus jälkikäteen arvioida sen käyttöä. Tässä arvioissa huomioiduksi tulevat muun muassa hänelle kuuluvat edellä kuvatut velvoitteet kunnallisena viranhaltijana. Tähän nähden katson, että viranomaisen on syytä pidättäytyä antamasta julkisuudessa kannanottoja, jotka väheksyvät oikeusturvajärjestelmää tai oikeusjärjestyksen suomia oikeusturvakeinoja käyttäviä kuntalaisia. Valituksen tekemisen luonnehtiminen hankintalain mahdollistamaksi kiusanteoksi voidaan tässä tapauksessa yksilöidä valittajiin kohdistuvaksi, mikä puolestaan ei ole sopusoinnussa viranomaisilta hallintolaissa edellytetyn asiallisen kielenkäytön vaatimuksen kanssa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Nummi-Pusulan kunnanjohtajan Eero Soinion huomiota edellä arviointijaksossa esittämiini näkökohtiin sananvapauden käyttämisestä ja asiallisen kielenkäytön vaatimuksesta. Lähetän jäljennöksen tästä ratkaisustani Nummi-Pusulan kunnalle ja kunnanjohtajalle tiedoksi. Enempiin toimenpiteisiin kantelukirjoitus ei anna aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Mänttari