



Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

HALLINTOKANTELU

ASIA Hallintokantelu

KANTELUN TEKIJÄ

ASIANOSAINEN, JOTA ASIA KOSKEE

Laitilan kaupunki

KANTELU

on 1.7.2021 tehnyt aluehallintovirastolle hallintokantelun epäkohdista Laitilan kaupungin toiminnassa virkasuhdetta sekä julkisuutta ja salassapitoa koskevassa asiassa. Kantelija on 19.8.2021 täydentänyt kanteluaan.

ASIASSA HANKITTU SELVITYS

Laitilan kaupunki on 15.10.2021 toimittanut aluehallintovirastolle selvityksen sekä täydentänyt sitä 23.2.2023.

Turun hallinto-oikeudesta 14.-15.2.2023 ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta 14.2.2023 on lisäksi hankittu selvityksiä viranhakua koskevan päätöksen lainvoimaisuuden selvittämiseksi.

VASTINE

Kantelija ei ole toimittanut aluehallintovirastolle vastinetta.

ALUEHALLINTOVIRASTON RATKAISU

Johtopäätös

Aluehallintovirasto kiinnittää Laitilan kaupungin huomiota salassapitoa koskevien säännösten noudattamiseen.

Perustelut

Aluehallintovirastoon on 1.7.2021 tullut kantelu, jossa on moitittu Laitilan kaupungin toimintaa



virkasuhdetta sekä julkisuutta ja salassapitoa koskevassa asiassa.

Siltä osin, kun kantelussa on kysymys lehtorin viran täytöstä, viranhakua koskevasta päätöksestä on valitettu Turun hallinto-oikeuteen. Turun hallinto-oikeudesta 15.2.2023 saadun tiedon mukaan asia on 31.10.2022 ratkaistu päätöksellä H1796/2022. Turun hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että hallinto-oikeus hylkää valituksen eikä tutki 4.10.2022 esitettyä uutta valitusperustetta. Korkeimman oikeuden kirjaamosta 14.2.2023 saadun tiedon mukaan päätökselle ei ole haettu valituslupaa eikä valitettu 14.2.2023 mennessä. Aluehallintovirasto toteaa, että saatujen tietojen perusteella päätös on lainvoimainen. Aluehallintovirasto yhtyy hallinto-oikeuden näkemykseen virkavalintaa koskevan päätöksen laillisuudesta.

Kantelussa on kanneltu myös viranhakua koskevan päätöksen, oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen ja siihen liittyvien muiden asiakirjojen julkaisemisesta julkisessa tietoverkossa sekä salassapitoa koskevien säännösten rikkomisesta sekä mahdollisesta tietosuojaan rikkomisesta. Kantelu on kohdistunut kantelijan henkilökohtaista arviointia koskevan osuuden julkaisemiseen julkisessa tietoverkossa. Arvioinnissa haastattelijat ovat ottaneet kantaa kantelijan soveltuvuuteen ja hänen henkilökohtaisiin valmiuksiinsa tehtävään. Kantelijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi on kirjoitettu näkyviin asiakirjaan, joka on julkaistu kunnan internet-sivuilla.

Aluehallintovirasto toteaa, että Laitilan kaupungin kertoma näkemys siitä, että oikaisuvaatimukseen annettu päätös on julkinen, pitää lähtökohtaisesti paikkansa. Muutoin julkisessa asiakirjassa voi kuitenkin olla myös salassa pidettävää tietoa. Tässä tapauksessa asiakirjasta ilmenee lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentin 29 kohdan perusteella salassa pidettävää tietoa.

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta



psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

Kyseinen julkisuuslain kohta ei sisällä vahinkoedellytystä ei muuta ehtoa salassa pidolle, vaan salassapitovelvollisuus on ehdotonta. Tässä tapauksessa ei asiakirjassa ole ollut tietoa henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta. Sen sijaan asiakirjassa on ollut tietoa työntekijän valintaa varten tehdyistä arvioinneista, jotka voivat olla muitakin kuin psykologinen testi tai muu soveltuvuuskoe. Työntekijän valintaa varten tehty arviointi voi olla siis ulkopuolisen arvioitsijan tekemä henkilöarviointi tai työnantajaa edustavien henkilöiden tekemä arviointi.

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentin 29 kohdassa on rinnastettu työntekijän valintaa sekä palkkauksen perustetta varten tehdyt arvioinnit salassa pidettävänä tietoina. Palkkauksen perustetta varten tehty arviointi on julkisella sektorilla yleensä esimiehen esityksestä organisaatiossa ylemmän tahon, jonka toimivaltuuksiin palkasta päättäminen kuuluu, tehtävä. Tässä palkan vaatavuustasoa ja henkilökohtaista suoriutumista koskevassa arvioinnissa on henkilökohtaista suoriutumista koskeva osuus salassa pidettävä.

Verrattaessa palkan henkilökohtaiseen suoriutumiseen kohdistuvan osuuden arviointia henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioon, jonka työnantajaa edustavat henkilöt tekevät työhönottohaastattelussa, molemmissa arvioidaan yhtä lailla ja usein samojen henkilöiden toimesta hakijan ja mahdollisen tulevan työntekijän ominaisuuksia. Tilanteet on myös rinnastettu lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentin 29 kohdassa toisiinsa.

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 momentin 29 kohtaa sanamuodon mukaisesti luettaessa lainkohdasta ilmenee, ettei siinä ole tarkoitettu ainoastaan rajata salassa pidettäväksi henkilölle suoritettuja psykologisia testejä tai soveltuvuuskokeita tai niiden



tuloksia, koska niihin on lisäksi erikseen rinnastettu arvioinnit, jotka on tehty asevelvollisen sijoittamista, työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten.

Hallituksen esityksen HE 30/ 1998 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 24 § 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä ja muusta vastaavasta soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta sekä asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Peruste on uusi ja on tullut tarpeelliseksi tulosjohtamisen, kannustuspalkkauksen ja soveltuvuustestien yleistyttyä julkishallinnossa. Erilaiset testit voivat kattavasti kuvata henkilön persoonallisuutta, minkä vuoksi niiden julkisuus olisi vastoin ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa. Tietojen julkisuus olisi viime kädessä myös vastoin julkishallinnon etua työnantajana.

Asiaa on käsitelty oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate, 4. uudistettu painos 2020, s.569). Valmisteluun liittyvä asiakirja voi sisältää myös salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Sellaisia voivat olla esimerkiksi keskeneräisen selvityksen aineistossa tai välituloksissa olevat tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta taikka allekirjoittamattomassa pöytäkirjassa tai valmistelumuistiossa kirjatut tiedot työntekijän valintaa varten tehdystä henkilön ominaisuuksien arvioinnista. Julkisuuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen harkintavalta ei koske tällaisia tietoja, jotka on pidettävä salassa. Salassapitovelvoitteet ulottuvat sen sijaan myös näihin asiakirjoihin. Mahdollinen poikkeaminen näistä velvoitteista määräytyy julkisuuslain 7 luvun säännösten mukaisesti.

Kuntalain 29 § mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä



ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

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.

Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Aluehallintovirasto toteaa, että Laitilan kaupunki on saadun selvityksen mukaan vienyt verkkosivuilleen lain viranomaisten toiminnan salassapidosta 24 § 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettävää tietoa kantelijasta kuntalain 29 § 2 momentin vastaisesti.

Tietosuojaan osalta aluehallintovirasto toteaa, että aluehallintoviraston käsityksen mukaan tietojen käsittelyyn on ollut lakimääräinen peruste. Tietosuoja ja asiakirjojen julkisuus ja salassapito ovat eri käsitteitä, joita koskee oma lainsäädäntönsä. Asiakirjassa olevan salassa pidettävän tiedon osalta aluehallintovirasto on edellä ilmaissut näkemyksensä siitä, ettei julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä ole noudatettu asiassa.

Tietosuojaan osalta aluehallintovirasto toteaa, että Laitilan kaupunki on käsitellyt lakisääteisesti kantelijan henkilötietoja viranhakua ja siihen kohdistunutta muutoksenhakua koskevissa asioissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohdan mukaisesti: käsittely on lainmukaista, koska käsittely on ollut tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

Sen sijaan Laitilan kaupunki ei ole kaikilta osin noudattanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisia tietosuojaperiaatteita. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen suhteen on noudatettava seuraavia vaatimuksia:

- a) niitä on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi ("lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys");
- b) ne on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus");
- c) niiden on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi");
- d) niiden on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä ("täsmällisyys");
- e) ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ("säilytyksen rajoittaminen");
- f) niitä on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai



vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia ("eheys ja luottamuksellisuus").

2. Rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että 1 kohtaa on noudatettu ("osoitusvelvollisuus").

Laitilan kaupunki ei ole aluehallintoviraston käsityksen mukaan noudattanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 a kohdan vaatimusta käsitellä tietoja lainmukaisesti, koska se on rikkonut salassapitoa koskevia säännöksiä kantelijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnin julkaisulla internet-sivuillaan. Laitilan kaupunki on kuitenkin pyrkinyt selvittämään asiaa ja saanut asiassa kaksi erisisältöistä laillisuuskannanottoa kahdelta eri juristilta. Laitilan kaupunki on myös poistanut kantelijan ja valitun henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia koskevan vertailun internet-sivuiltaan kantelijan pyynnöstä. Aluehallintovirasto katsoo, että Laitilan kaupunki on pyrkinyt selvittämään epäselvää oikeuskysymystä sekä toimimaan kantelijan edun mukaisesti epäselvässä tilanteessa, kun kantelija on pyytänyt tietojen poistoa internet-sivuilta.

Aluehallintovirasto ei kuitenkaan ota asiaan enemmälti. Kantelun keskeinen asia on aluehallintoviraston käsityksen mukaan ollut julkisuutta ja salassapitoa koskeva problematiikka kantelijan kunnan internet-sivuilla julkaistu hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa arviointi. Tästä syystä kanteluratkaisussa on keskitytty tähän problematiikkaan. Virkavaalin osalta asia on ratkaistu lainvoimaisesti Turun hallinto-oikeuden päätöksellä, eikä aluehallintovirastolla ole asiasta enempää lausuttavaa.

Ohjaus

Tietosuojaa valvoo erityisviranomaisena tietosuojavaltuutettu. Aluehallintovirasto ohjaa kantelijan kääntymään tietosuojavaltuutetun toimiston puoleen, mikäli katsoo asian edellyttävän tietosuojavaltuutetun toimiston toimenpiteitä. Tietosuojavaltuutettu toimii erityisviranomaisena tietosuoja-asioissa.



SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Hallintolaki (434/2003) 6 §, 34 §, 53a-d§
Kuntalaki (410/2015) 10 § 2, 29 §
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 24 §
1 momentti 29 kohta
EPNAs (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta
henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta
liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta
27.4.2016 (EU:n yleinen tietosuoja-asetus) 5 artiklan 1 a
kohta, 6 artiklan 1 c kohta

MUUTOKSENHAKU

Hallintolain 53 d § perusteella hallintokantelussa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

LISÄTIETOJA

Päätöksestä antaa tarvittaessa lisätietoja
kehittämispäällikkö Ulla Peltola, puhelin 0295 018 101,
ulla.peltola@avi.fi.

Johtaja

Heikki Mäki

Kehittämispäällikkö

Ulla Peltola

JAKELU JA SUORITEMAKSU

Päätöksen saajat

Laitilan kaupunki, jota pyydetään toimittamaan päätös tiedoksi siihen selvityksiä antaneille

Päätös on maksuton.

Tämä asiakirja LSAVI/7876/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSAVI/7876/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Mäki Heikki 13.04.2023 12:49

Esittelijä Peltola Ulla 13.04.2023 11:30