

11.2.2009

Dnro 2025/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Leena-Maija Vitie**

## **SAIRAALA EI SÄILYTTÄNYT SUORITUSARVIOINTEJA HUOLELLISESTI**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli myös sairaalan menettelyä valtion uuteen palkkausjärjestelmään (UPJ) liittyvien henkilökohtaisten suoritusarviointien säilyttämisessä.

---

### 3 RATKAISU

---

#### 3.2 Suoritusarviointitietojen katoaminen

##### 3.2.1 Kantelun sisältö

Sairaalassa tehtiin vuonna 2005 työntekijöiden henkilökohtaiset suoritusarvioinnit UPJ:äänsiirtymistä varten. Kantelun mukaan jotkut esimiehet kadottivat osan arviointitiedoista. Niille henkilöille, joita koskevat arviointitiedot katosivat, työnantaja (STAKES) asetti henkilökohtaisen työsuoritusarvioinniksi 16 %, eli jonkin verran todellista arviointia alhaisemman arvon. Oikaisua pyydettyä työntekijällä ei ollut käytettävissään alkuperäisiä arviointeja, minkä vuoksi virkamiehet eivät saaneet uuden palkkausjärjestelmän mukaista palkkaa 1.4.2006 ja 31.3.2007 väliseltä ajalta.

##### 3.2.2 Asiakirjoista saatu selvitys

Sairaala on valtion mielisairaala ja sen työnantajavirastona toimi tapahtuma-aikaan STAKES. Sairaalan UPJ:ään siirtymistä koskevan virkaehtosopimuksen sopijapuolet ovat STAKESin lisäksi Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Palkan- saajajärjestö Pardia ry.

Sairaalassa ryhdyttiin vuonna 2003 valmistelemaan siirtymistä valtion uuteen palkkausjärjestelmään. Sairaala valitsi kesäkuussa 2003 työntekijöiden arviointijärjestelmän tuottajaksi X Oy:n. Yhtiön kanssa sovittiin muun muassa, että työntekijöiden henkilökohtaista suoritusta kuvaavat numeeriset arvot eri suoritusalueista kerätään ainoastaan yhtiön tiedostoon ja ne luovutetaan sopimuksen päätty-

tyä sairaalan henkilöstöasiainhoitajalle.

Sairaalassa käytiin syksyllä 2005 työntekijöiden kanssa keskustelut, joiden perusteella henkilökohtaisen palkanosan perusteena olevat suoritusarvioinnit sovittiin. Näitä tietoja oli tarkoitus käyttää tehässä kustannusvaikutuslaskelmia virkaehtosopimusneuvottelua varten.

Sairaalan mukaan kukin esimies toimitti alaisiaan koskevat numeeriset arvot X Oy:lle ja antoi arvioinnin lopputuloksen työntekijälle. Ennen virkaehtosopimuksen solmimista ja sen ohjausta tietojen säilyttämisen suhteen esimiehet säilyttivät arviointitiedot vain siltä osin kuin esimies-alaisuhde edelleen jatkui. Sairaalalla ei ollut selvityksen mukaan tarvetta käsitellä näitä tietoja, koska vasta virkaehtosopimuksessa määriteltiin sairaalan toimivalta tässä suhteessa.

STAKESin mukaan valtion työmarkkinalaitos oli ennen UPJ:ää koskevien sopimusten tekemistä antanut virastoille määräyksen, jonka mukaan sopimuksen kustannusvaikutus voisi olla vain 7,24 %. Tämän vuoksi oli jo ennen ensimmäisen tarjouksen tekemistä laskettava silloisten palkkojen ja uuden järjestelmän mukaisten palkkojen erotus eli kustannusvaikutus. Aluksi X Oy teki kustannusvaikutuslaskelmia, mutta järjestelyn osoittaututtua toimimattomaksi asia siirtyi STAKESin hoidettavaksi. STAKES ei tällöin kyselyistä huolimatta saanut kaikkia tarvitsemiaan tietoja sairaalasta tai X Oy:ltä, joka toimitti joidenkin henkilöiden osalta jopa kolme eri suoritusprosenttia. Jotta kustannusvaikutuksen laskeminen olisi ollut edes jollakin tavalla mahdollista, STAKES päätti ottaa käyttöön laskennallisen 16 % suoritusarvion niiden henkilöiden osalta, joiden suoritusprosentteja ei saatu.

Kantelun mukaan jo sopimusneuvottelujen aikana kävi ilmi, että joidenkin työntekijöiden suoritusarviointitiedot puuttuivat tai olivat kadonneet, ja heidän suoritusarvioprosenttikseen oli laitettu 16. Valtaosa näistä henkilöistä oli kuitenkin käynyt kehityskeskustelut vuoden 2005 aikana, jolloin heidän suoritusarvionsa oli sovittu suuremmaksi kuin 16 %. Kantelija vaatikin esimerkiksi 16.8.2006 STAKESille osoittamansa vastauksen liitteessä, että suoritusarvioinnit korjataan oikeiksi ennen sopimuksen hyväksymistä. Korjausten tekemiseen tarvittavia vuoden 2005 tietoja ei kuitenkaan löytynyt.

STAKES teki kustannusvaikutuslaskelmiin perustuvan ensimmäisen tarjouksen 31.1.2006. Neuvottelujen ja tarkennettujen tarjousten jälkeen UPJ:ää koskeva virkaehtosopimus allekirjoitettiin 21.12.2006 ja se tuli voimaan takautuvasti 1.4.2006 lukien. Takautuvasti maksettava palkka sovittiin maksettavaksi 30.3.2007.

Virkaehtosopimuksen solmimisen jälkeen STAKES lähetti sairaalalle päätöksen, joka sisälsi muun muassa sairaalan palveluksessa olevien virkamiesten henkilökohtaisen suoritusosan prosentit. Päätöksessä 56 virkamiehen henkilökohtaiseksi suoritusprosentiksi oli merkitty 16, mikä STAKESin mukaan johtui siitä, että se ei ollut saanut käyttöönsä sairaalassa suoritettujen arvioinnin tulosta. Myöhemmin kävi ilmi, että näistä henkilöistä 13 osalta arviointia ei ollut tehtykään esimerkiksi virkavapauksien vuoksi.

STAKESin kirjeestä sairaalalle 30.3.2007 kävi ilmi, että neuvotteluosapuolet olivat useita kertoja ilmaisseet huolensa siitä, että suoritusarvioinneissa oli epäselvyyksiä. Tämän vuoksi STAKES esitti, että ilmitulleet epäkohdat selvitettäisiin paikallisesti. Kirjeen mukaan laskennallisesta suoritusprosentista (16 %) voi poiketa, mikäli asiassa muuta ilmenee. Tämän johdosta sairaalan arviointiryhmä päätti 4.5.2007 esittää STAKESille, että takautuvassa palkanmaksussa käytetään keväällä 2007 tehtyjen suoritusarviointien tuloksia.

X Oy:n sairaalalle 7.5.2007 palauttamista arviointitiedoista löytyi kuitenkin kyseisiä henkilöitä koskevat esimiehen arvioinnit vuodelta 2005. Sairaala ei tästä huolimatta katsonut voivansa muuttaa näitä

suoritusarviointeja, koska ne sisältyivät STAKESin työnantajana tekemään päätökseen.

Arviointiryhmän kokouksen 28.9.2007 pöytäkirjan mukaan hieman aikaisemmin oli tullut tietoon, että vuonna 2005 tehdyt suoritusarvioinnit olivatkin olleet sairaalan hallussa jo toukokuun alussa. Tämän johdosta arviointiryhmä päätti kokouksessaan, että 1.4.2006 ja 31.3.2007 välisen palkan määräytymisessä käytetään silloin voimassa ollutta arviointia eli vuoden 2005 syksyllä tehtyä arviointia. Tältä pohjalta tarkennettu palkka maksettiin 15.12.2007.

### 3.2.3

#### Sovellettavat säännökset ja ohjeet

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan esimerkiksi viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut. Henkilön oikeudesta saada tieto tällaisesta asiakirjasta asianosaisena säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta säädetään puolestaan julkisuuslain 12 §:ssä. Esimerkkinä virkamiehen tai työntekijän asianosaisasemasta voidaan mainita se, että tämä on tehnyt oikaisuvaatimuksen työnantajan päättämistä arvioinneista ja niiden perusteella määräytyneestä palkasta. Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on.

Hyvästä tietojenhallintatavasta säädetään julkisuuslain 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tässä tarkoituksessa viranomaisen tulee erityisesti muun muassa

- suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus, ja

- huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Henkilötietolain (523/1999) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Lain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa.

Henkilötietolain 26 §:n mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä lähtökohtaisesti oikeus saada tietää mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu. Tarkastusoikeus koskee siis myös kaikkia vaativuusarvioinnin ja henkilökohtaisen arvioinnin perusteena käytettyjen palkan määräytymisen osatekijöitä. Pyyntöön saatuaan rekisterinpitäjän on lain 28 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua häntä koskeviin tietoihin tai annettava tiedot pyydettyä kirjallisesti. Jos rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja, hänen on annettava tästä

kirjallinen todistus.

Henkilötietolain 29 §:n mukaan rekisterinpitäjän on oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva virheellinen tieto. Tehtävän vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia koskevat erimielisyydet käsitellään kuitenkin asiaa koskevien sopimusmääräysten mukaisesti.

Valtiovarainministeriö on 16.11.1999 antanut ohjeen valtion henkilöstön palkkojen julkisuudesta (VM 32/01/1999). Ohjeen mukaan palkkatiedot ovat yleensä osa henkilötietolaissa tarkoitettua henkilörekisteriä. Vaikka rekisterinpito olisi toimeksiannon perusteella annettu esimerkiksi yrityksen tehtäväksi, rekisteriin tallennettujen tietojen antamisesta päättää se virasto, joka on rekisteröityjen henkilöiden työnantaja. Jos taas palkkatieto sisältyy viranomaisen asiakirjaan, tulevat myös julkisuuslain säännökset sovellettaviksi, jolloin asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on.

Edellä mainitun ohjeen on korvannut Valtiovarainministeriön 14.12.2006 antama ohje (VM 46/01/2006) palkkatietojen, tehtävien vaativuuden ja työsuorituksen arviointitietojen julkisuudesta sekä käsittelystä. Ohjeen mukaan valtion palkkausjärjestelmien mukaan määräytyvät palkka- ja arviointitiedot ovat virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen hoitamiseksi kerättäviä ja talletettavia tietoja. Palkka- ja arviointitietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia ja julkisuuslakia.

### 3.2.4

#### Arviointi

Työntekijän henkilökohtaista suoriutumista koskeva arviointi vaikuttaa hänen palkkansa suuruuden määräytymiseen. Näkemykseni mukaan arvioinnin tekeminen kuuluu sille työnantajan edustajalle, joka toimii kyseisen työntekijän esimiehenä. Sairaalassa käytiin UPJ:ään siirtymiseen liittyen arviointikeskustelut syksyllä 2005. Näiden keskustelujen perusteella suoritettujen arviointien oikeellisuutta ei ole kiistetty. Arviointitietoja ei kuitenkaan myöhemmin löytynyt kaikilta osin STAKESin käyttöön, minkä vuoksi niitä ei pystytty käyttämään palkanmaksun perusteena ennen kuin 15.12.2007, jolloin palkanmaksu korjattiin takautuvasti.

Näkemykseni mukaan arviointikeskusteluja työnantajan edustajan ominaisuudessa käyvän viranomaisen tulee säilyttää työntekijöitä koskevat arviointitiedot huolellisesti siten kuin julkisuuslaki, henkilötietolaki ja valtiovarainministeriön ohjeet edellyttävät. Tämä on edellytyksenä sille, että esimerkiksi työntekijän virkaehtosopimusjärjestelmään liittyvä oikeus hakea arviointiin oikaisua tai hänen henkilörekisterilain mukainen tarkastusoikeutensa voisi toteutua.

Saadun selvityksen mukaan sairaala toimitti suoritusarviointeja koskevat tiedot solmimansa sopimuksen mukaisesti X Oy:lle. Tällaista sopimusta solmittaessa tulee näkemykseni mukaan sopia paitsi tietojen siirtämisestä myös muusta tietojen käsittelystä hyvän tietohallintotavan mukaisesti. Myös tehtävän antava viranomainen vastaa omalta osaltaan hyvän tiedonhallinnan toteutumisesta.

Katson, että sairaala menetteli lainvastaisesti siinä, että se ei säilyttänyt syksyn 2005 arviointikeskustelujen tuloksia huolellisesti ja hyvää tiedonhallintatapaa noudattaen. Totean myös, että näkemykseni mukaan sairaalan olisi toukokuussa 2007, saatuaan X Oy:ltä vuoden 2005 arviointeja koskevat tiedot, ryhtyä kiireellisesti toimenpiteisiin niitä henkilöitä koskevien arviointien osalta, joiden suoritusprosentiksi oli virkaehtosopimusta solmittaessa merkitty virheellisesti 16.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät

velvollisuutensa. Oikeusasiamiehellä ei mainitun säännöksen perusteella ole oikeutta tutkia yksityisten henkilöiden tai yritysten menettelyä. Näin ollen en voi ottaa kantaa X Oy:n menettelyyn asiassa.

Totean lopuksi, että STAKESin tehtävät ovat 1.1.2009 siirtyneet Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 ilmaisemani käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta sairaalan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saadun selvityksen perusteella sairaalan työntekijät ovat saaneet vuoden 2005 arviointeihin perustuvan palkan takautuvasti joulukuussa 2007. Asia ei tästä syystä anna minulle aiheita muihin toimenpiteisiin.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.