

28.12.2010

Dnro 403/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

RAJAVARTIOLAITOKSEN VERTAISARVIOINTIEN JULKISUUS

1

KANTELU

Rajavartioliitto r.y. (jäljempänä liitto) pyysi selvittämään erityisesti vertaisarviointia koskevien tietojen luovuttamatta jättämisen lainmukaisuutta Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Rajavartiolaitoksessa voidaan henkilöiden suoritusarvioinnissa käyttää hyväksi muun muassa työtovereiden arviointia eli vertaisarviointia.

Kirjoituksen mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan ja liiton välisessä paikallisneuvottelussa oli saavutettu 23.1.2008 yksimielisyys siitä, että suoritusarviointia koskevan vertaisarvioinnin oli oltava viimeistään paikallisneuvotteluissa osapuolten käytössä, koska syntyneestä erimielisyydestä ei ollut mahdollista käydä paikallisneuvottelua ilman vertaisarviointeja.

Liiton mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan tavoite- ja kehityskeskusteluista 10.1.2007 antamassa määräyksessä (jäljempänä määräys) kuitenkin todettiin, että suoritusarviointiin liittyvä materiaali on luottamuksellista. Määräyksen mukaan muiden henkilöiden antaman palautteen yhteydessä ei arvioitavalle tai muillekaan saanut ilmaista palautteen antajien henkilöllisyyttä eikä muiden täyttämiä arviointilomakkeita saanut luovuttaa alaiselle tai muille.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöosasto ilmoitti 11.6.2008 liiton tiedusteluun antamassaan vastauksessa, ettei määräys ollut ristiriidassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n (jäljempänä julkisuuslaki) kanssa. Esimies ei vastauksen mukaan ollut velvollinen luovuttamaan vertaisarviointeja koskevia tietoja asianosaiselle tai häntä edustavalle luottamusmiehelle.

Liitto katsoi vastauksen olevan ristiriidassa aiemman työnantajan kanssa allekirjoitetun paikallisneuvottelupöytäkirjan sisällön kanssa. Liiton näkemyksen mukaan paikallisneuvottelupöytäkirja oli osapuolia sitova. Neuvottelupöytäkirjan sitovuutta koskeneeseen liiton tiedusteluun annetussa vastauksessa oli aiempaan vastaukseen viitaten todettu, ettei määräys ollut ristiriidassa julkisuuslain kanssa.

Liitto pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa paikallisneuvottelupöytäkirjan sitovuudesta ja myös luottamusmiehen tiedonsaantioikeudesta.

Liiton kirjoituksen mukaan vertaisarvioinnit olivat ilman muuta asiakirjoja, jotka tuli luovuttaa asianosaisille. Työnantajan esittämät perusteet eivät olleet riittäviä. Vertaisarviointitietojen julkistaminen ei liiton mukaan voinut juuri vaarantaa vertaisarviointia tehneiden oikeusturvaa. Ketään ei voitu velvoittaa vertaisarvioinnin tekemiseen vastoin tahtoaan.

Liitto oli kirjoituksen mukaan tiedustellut myös tehtävien vaativuusarviointia koskevien perusteiden julkisuutta. Tähän kirjeeseen ei ollut lainkaan vastattu. Liitto pyysi myös oikeusasiamiehen kannanottoa ja lausuntoa viimeksi mainitussa kirjeessä tiedustelluista asioista.

2

SELVITYKSET

2.1

Rajavartiolaitoksen esikunnan selvitys

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan vertaisarviointiin voitiin soveltaa julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohtaa sekä 4 momenttia. Kysymyksessä ei ollut viranomaisen asiakirja eikä julkisuuslaki tullut sovellettavaksi näiden asiakirjojen kohdalla. Mikäli nämä asiakirjat kuitenkin katsottaisiin viranomaisen asiakirjoiksi, niihin tulisi soveltaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohtaa eli henkilön palkkauksen perustetta varten tehdyn arvioinnin salassapitosäännöstä sekä 11 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan asianosaisen oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, väistyy, mikäli kyseessä on asiakirja, josta tiedon antaminen olisi vastoin muun muassa erittäin tärkeitä yleisiä tai yksityisiä etua.

Rajavartiolaitoksen esikunnan selvityksen mukaan viranomaisen asiakirjana ei ole pidetty muun muassa julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa mainittuja viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedon hakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisessa työskentelevien sekä niiden lukuun toimivien yksityisten yhteisöjen välistä neuvottelua, yhteydenpitoa ja muita niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jotka asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

Lain perustelujen mukaan viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Perustelujen mukaan merkittävä osa momentissa tarkoitetusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita käytännössä ei edes luetteloida tai arkistoida.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan vertaisarviointi oli vain työnjohdon apuväline, jota esimies voi tarvittaessa käyttää apunaan ja omien arviointiperusteidensa tukena. Ne eivät missään nimessä ole asiakirjoja, jotka tulisi arkistoida. Vastaavat tiedot esimies voi hankkia myös suullisesti, jolloin asianomaiselle ei jää mitään kirjallista materiaalia.

Selvityksen mukaan rajavartiolaitoksen työpisteet sijaitsevat usein syrjäisillä seuduilla, joissa työskennellään useita pitkiä työvuoroja peräkkäin. Virkamiehet voivat myös yöpyä näillä asemissa, koska työmatkat saattavat olla jopa satoja kilometrejä. Mikäli asianosaisella olisi oikeus saada tietää vertaisarviointien antajan lausumat nimettyinä, voisi tämä pahimmillaan uhata jopa lausunnon antajan fyysistä koskemattomuutta.

Selvityksen mukaan noudatettu käytäntö vastaa suoritusarviointeja koskevien asiakirjojen asianosaisjulkisuuden ja itseään koskevien tiedoksisaantioikeuksien osalta valtionhallinnossa yleisesti noudatettua linjaa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan selvityksessä on selostettu lähemmin myös luottamusmiehen tiedonsaantioikeutta koskevan valtion yleisen virkaehtosopimuksen ja Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmää koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen sisältöä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan selvityksessä on selostettu lisäksi lähemmin palkkatietojen julkisuutta koskevia julkisuuslain ja nimikirjalain säännöksiä. Tehtäväkohtaisia arviointeja koskevien asiakirjojen, tehtävien vaativuusarviointitietojen sekä palkkausperustepäätösten sisältämät tiedot ovat selvityksen mukaan julkisia niiltä osin kuin ne eivät sisällä henkilökohtaisia arviointitietoja.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan toiseen 24.7.2008 päivättyyn liiton kysymykseen vastaamatta jättäminen oli johtunut inhimillisistä syistä. Kysymykseen oli tosin valmisteltu vastaus, mutta sitä ei ollut lähetetty liitolle. Tältä osin henkilöstöosasto oli lausunnossaan pahoitellut asian jäämistä valmistelun asteelle. Kysymykseen liittyvät asiat olivat kuitenkin henkilöstöosaston mukaan olleet kaikkien osapuolten tiedossa. Asioista oli keskusteltu riittävästi, joten henkilöstöosaston kanta kysymyksiin oli ollut hyvin myös liiton tiedossa.

2.2

Muu selvitys

Valtion työmarkkinalaitoksesta saatujen tietojen mukaan vastaavanlaista palkkausjärjestelmään liittyvää vertaisarviointia ei ole ainakaan sanottavasti käytössä muissa viranomaisissa. Pääesikunnasta saadun tiedon mukaan puolustusvoimissakaan ei käytetä vertaisarviointeja palkan määräytymiseen liittyvien suoritusarviointien yhteydessä.

2.3

Liiton vastine

Vastineen mukaan ei ollut mitään epäselvyyttä siitä, etteikö vertaisarvioinnissa olisi kyse viranomaisen asiakirjasta. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tietonsa hänen oikeuksiaan koskevien asioiden perusteista. Tätä oikeutta ei ollut evätty edes törkeissä rikosasioissa. Liitolla ei ollut tietoa määräyksen sisällöstä paikallisneuvottelua käytäessä. Vastineen mukaan liitto ei ollut vielä saanut vastausta Rajavartiolaitoksen esikunnalle jo 24.7.2008 lähettämäänsä tiedusteluun, joka koski tehtävien vaativuusarviointia koskevien perusteiden julkisuutta.

3

RATKAISU

3.1

Julkisuuslain soveltaminen

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtävään kuuluvassa asiassa. Asiakirjan käsite on julkisuuslaissa varsin laaja.

Julkisuuslakia sovellettaessa on tiedonsaantia rajoittavia säännöksiä tulkittava suppeasti ja ottaen huomioon lain tarkoitus. Siten asiakirjoja, jotka vaikuttavat siihen, miten viranomainen käyttää julkista valtaa tai hoitaa tehtäviään, ei voi jäädä lain soveltamisalan ulkopuolelle (Wallin – Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö 2000, sivu 118).

Määräyksen liitteenä 8 olevan henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiohjeen mukaan vertaisarviointi tehdään normaalisti samalla lomakkeella kuin alaisen itsearviointi ja esimiesarviointi. Arvioija allekirjoittaa tämän määräyksen liitteenä 6 olevan lomakkeen.

Vertaisarviointi voi vaikuttaa arvioitavan virkamiehen palkan määrään. Sitä ei voida mielestäni pitää Rajavartiolaitoksen esikunnan mainitsemana viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittuna asiakirjana (julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohta) eikä myöskään sellaisena viranomaisen sisäisenä neuvottelu- tai muuna vastaavana asiakirjana, jonka soveltaminen riippuisi siitä, sisältääkö se arkistoitavia asiakirjoja (julkisuuslain 5 §:n 4 momentti). Sillä seikalla, onko asiakirja vain päätöksenteon apuväline vai ei, ei ole vaikutusta asian arviointiin.

Mielestäni kirjallista vertaisarviointia on saadun selvityksen perusteella pidettävä julkisuuslaisa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana.

Asianosaisella on oikeus julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan saada viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2 momentin mukaan tätä oikeutta ei asianosaisella ole asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Rajavartiolaitoksen esikunta on katsonut, että tapaukseen tulisi toissijaisesti joka tapauksessa soveltaa julkisuuslain tätä kohtaa. Perusteena on viitattu muun muassa vertaisarvioijan turvallisuuteen.

Laissa tarkoitettu erittäin yleinen tärkeä etu voi liittyä perustelujen mukaan muun muassa valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon. Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Kysymys voi olla myös tiedoista, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Julkisuuslain tiedonsaantia rajoittavia säännöksiä on edellä todetuin tavoin tulkittava suppeasti. Lähtökohtaisesti ei voida näin ollen katsoa, että vertaisarviointien arvioitavalle antaminen voisi olla laissa tarkoitettulla tavalla erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vastaista. Asia tulee kuitenkin ratkaista kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Kantelun kohteena oleva vertaisarvioinnin luovutuskielto alaiselle on määräyksen liitteenä 8 olevassa henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiohjeessa. Itse määräyksessä todetaan aineiston käsittelystä seuraavaa: "Esimies säilyttää kaikki lomakkeet paperiversioina, joista annetaan kopio alaiselle. Osa tavoite- ja kehityskeskusteluissa käsiteltävästä tiedosta (liitteiden 2, 6 ja 7 sisältö) on luottamuksellista. Näiden lomakkeiden käsittelyoikeus on vain alaisella, alaisten esimiehillä linjaorganisaation mukaisesti, apulaiskomentajalla (vast.) ja henkilöstötoimiston päälliköllä (vast.) sekä erikseen nimetyillä henkilöstöasioiden hoitajilla". Vertaisarviointiin käytettävä suoritusarviointilomake on määräyksen liite 6. Määräys ja sen liitteenä oleva arviointiohje eivät ole sisällöltään yhdenmukaisia. Itse määräyksessä ei nimenomaan mainita, ettei liitettä 6 voi antaa alaiselle silloin, kun sitä on käytetty vertaisarviointiin.

3.2

Virkaehtosopimusasiat

Kantelussa on tiedusteltu myös luottamusmiehen tiedonsaantioikeutta ja kantelussa tarkoitettua paikallisneuvottelupöytäkirjan lainvastaisuutta tai sitovuutta. Selvityksen mukaan luottamusmiehen tiedonsaantioikeuksista on tarkempia säännöksiä asianomaisissa virkaehtosopimuksissa.

Sopimusten sitovuuden ja niistä johtuvien tulkintaerimielisyyksien tulkinta tapahtuu virkaehtosopimusten valtion virkaehtosopimusasioiden pääehtosopimuksen mukaisessa järjestyksessä. Ylin ratkaisovalta näissä asioissa kuuluu työtuomioistuimelle. Laillisuusvalvoja ei ole yleensä puuttunut virkaehtosopimusasioihin, joilla on oma käsittelyjärjestyksensä. Tässäkään tapauksessa ei näitä asioita ole katsottu aiheelliseksi arvioida enemmälti.

3.3

Kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen

Rajavartiolaitoksen esikunta on myöntänyt, että liiton yhteen tiedusteluun oli erehdyksessä jäänyt vastaamatta. Henkilöstöosasto on pahoitellut asiaa ja todennut asioiden olleen muutoinkin kaikkien osapuolten tiedossa. Vastineessaan liitto toteaa, ettei tähän kirjalliseen kysymykseen ollut tuolloinkaan vielä vastattu.

Hyvä hallintotapa edellyttää, että kaikkiin asiallisiin tiedusteluihin vastataan viipymättä. Näin ei tapauksessa ole menetelty. Vastaukseksi ei ole katsottava sitä, että tähän tiedusteluun on vastattu tänne lähetetyn kantelun johdosta annetussa selvityksessä.

3.4

Muut asiat

Muissa kantelukirjoituksessa kerrotuissa asioissa ei ole tullut ilmi senkaltaista lainvastaista menettelyä, joka antaisi aiheita enempiin laillisuusvalvoja toimenpiteisiin.

4

TOIMENPIDE

Saatan Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon käsitykseni siitä, että kantelussa tarkoitettua kirjallista vertaisarviointia on pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana. Tätä asiakirjaa on lähtökohtaisesti pidettävä asianosaisjulkisena. Saatan Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon myös käsitykseni siitä, että hyvä hallintotapa edellyttää asiallisiin tiedusteluihin vastaamista ilman aiheetonta viivytystä. Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei liiton kantelu ole antanut aiheita.