

23.2.2004

444/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

HAASTATTELULOMAKKEEN KÄYTTÖ KUNNAN TYÖHÖNOTOSSA

1 KIRJOITUS

A pyysi 14.2.2002 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Tuusniemen kunnan menettelyä kunnan osa-aikaisen nuorisotyöntekijän toimen täyttämistä koskevassa asiassa. Kirjoituksen mukaan kunnan haastattelussa toimen hakijoilta oli tiedusteltu muun muassa hakijan harrastuksia ja kuuluiko hän esimerkiksi urheiluseuraan tai poliittiseen puolueeseen, millä tavoin hakija suhtautui uskontoon ja kuuluiko hän kirkkoon. Kantelija pyytää oikeusasiamiestä selvittämään, ovatko kysymykset asiallisia julkista virkaa täytettäessä.

3 RATKAISU

3.1 Selvitys

Tuusniemen kunta

Kunnanhallituksen antaman lausunnon mukaan haastattelulomakkeessa oli lähdetty siitä, että henkilökohtaiset kysymykset olivat vapaaehtoisia, mikäli niihin oli vastattu, oli vastauksilla ollut informatiivinen merkitys taustatietoina, ei valintakriteereinä. Kunnanhallitus katsoo, että kulttuuri- ja vapaa-ajan lautakunta on menetellyt asiallisesti asiassa.

Lausuntoon liitettyssä hakulomakkeessa, jota oli kunnan lausunnon mukaan sovellettu myös kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa, pyydettiin hakijaa vastaamaan omalta kohdaltaan seuraaviin kysymyksiin: oman perheen läpikäynti, puolison ammatti ja työpaikka, harrastukset, politiikka, uskonto, järjestö- ja yhdistystoiminta, tupakointi, alkoholin käyttö, palkkatoive, loppupalkka ja nykyinen palkkataso.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan lautakunta toteaa kunnanhallitukselle antamassaan selvityksessä, että haastattelutilanteessa olisi pitänyt kertoa hakijoille, että kaikki esitettävät kysymykset eivät vaikuta valintaan. Uskonnolliset ja poliittiset kysymykset kertoivat lautakunnan mukaan haastateltavasta taustatietoja, joita haluttiin kuulla. Lopullinen valinta suoritettiin lausunnon mukaan kuitenkin

ammattillisten tietojen perusteella.

Kyseisen työpaikka haastatteluja suorittaneen työryhmän antaman selvityksen mukaan yleisluontoisilla haastattelukysymyksillä selvitettiin hakijan kokonaisvaltainen sopivuus työhön. Työryhmän mukaan nuorisotyöntekijän oli pystyttävä palvelemaan tasapuolisesti mm. eri ikäluokkiin, järjestöihin, eri uskontokuntiin kuuluvia ja uskontokuntaan kuulumattomia kuntalaisia. Valintaesitys tehtiin työryhmän mukaan tehtävään soveltuvan koulutuksen ja haastattelun perusteella.

Tuusniemen kunnan hallintojohtaja B toimitti 13.11.2003 pyynnöstä jäljennöksen kulttuuri- ja vapaa-ajan lautakunnan 21.12.2001 hyväksymästä kuulutuksesta, jolla ilmoitettiin ko. toimi haettavaksi. Ilmoituksen mukaan toimen kelpoisuusehdot olivat seuraavat; tehtävään soveltuva ammatillinen perustutkinto ja/tai vahvaa kokemusta ja tuntemusta vapaa-aikatyöstä (nuoriso, liikunta, raittius ja kulttuuri). Hakijalta edellytettiin oma-aloitteisuutta, yhteistyökykyä eri tahojen kanssa ja valmiutta toimia tarvittaessa nuorisotalon ohjaajana. Päihdetyön koulutus tai työkokemus katsottiin eduksi. Työ oli ilmoituksen mukaan pääosin nuorisotyötä.

Hallintojohtaja B:n keväällä 2002 puhelimitse antaman tiedon mukaan kunnan työpaikka haastattelussa ei enää kevään 2002 jälkeen ole esitetty kantelukirjoituksessa mainittuja neljää kysymystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön asiasta 24.10.2003 antaman lausunnon mukaan mitään kunnassa käytetyssä kysymyslomakkeessa mainittua seikkaa ei voi sinänsä pitää sellaisena, joka ei jossakin tilanteessa voisi olla tarpeellinen hakijan pätevyyden tai sopivuuden arvioinnin kannalta. Silläkin, kuinka yksityiskohtaisesti asioita kysytään, esimerkiksi kuuluko haastateltava johonkin puolueeseen tai onko yleensä osallistunut politiikkaan, voi olla merkitystä tiedon tarpeellisuuden arvioinnin kannalta. Kaikki nämä seikat on arvioitava tapausittain erikseen työtehtävien tai työhön muuten liittyvien seikkojen kannalta.

Ministeriö viittaa lausunnossaan muun muassa yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (477/2001) 3 §:ään, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Työnhakijan osalta tarpeellisia ovat lähinnä sellaiset tiedot, jotka osoittavat hakijan pätevyyttä ja sopivuutta kyseiseen tehtävään. Yksityisyyden suoja voi lausunnon mukaan tulla loukatuksi jo sillä, että työnantaja kysyy tarpeettomia tietoja, vaikka niitä ei olisi käytetty minkään työntekijän asemaan vaikuttavan ratkaisun tekemiseksi tai muulla tavoin.

Ministeriö katsoo, että kantelukirjoituksessa tarkoitettussa kysymysluettelossa mainituista seikoista esimerkiksi perhesuhteet, politiikka ja uskonto ovat sellaisia, joilla ei yleensä ole merkitystä työn kannalta, ja siten niiden esittäminen ilman perusteltua syytä työhönoton yhteydessä saattaa loukata yksityiselämän suojaa. Työsuhteen kannalta tarpeettomien kysymysten esittäminen ei lausunnon mukaan vielä loukkaa perustuslaissa tarkoitettua yhdenvertaisuutta tai muodosta

työsopimuslaissa tarkoitetuksi syrjinnäksi, jos ei siten kerätyillä tiedoilla ole ollut vaikutusta tasapuoliseen kohteluun.

Kunnan osa-aikaisen nuorisotyöntekijän tehtävän vaatimukset tai toimenkuva eivät ministeriön mukaan tarkemmin selviä kantelun asiakirjoista. Ministeriö kuitenkin arvioi, että kantelukirjoituksessa mainituista seikoista urheilutaustan selvittämisellä samoin kuin uskontoon suhtautumisella on voinut olla merkitystä hakijan sopivuuden arvioinnin kannalta. Urheilu ja nuorisotyö liittyvät ministeriön mukaan läheisesti toisiinsa. Erityisesti silloin, jos kunnassa on eri uskontokuntien edustajia, voi kysymys uskontoon suhtautumisesta selvittää henkilön suvaitsevaisuutta ja siten sopivuutta tehtävään. Sen sijaan kysymykset puolueen jäsenyydestä tai kirkkoon kuulumisesta vaikuttavat ministeriön lausunnon mukaan etäisemmältä kyseisen toimen hoitamisen kannalta.

Työministeriö

Työministeriön 29.9.2003 antaman lausunnon mukaan kunnan käyttämällä haastattelulomakkeelle kerätyt tiedot täyttävät henkilötietolain (523/1999) tarkoittaman määritelmän henkilöä edosta ja henkilötietojen käsittelyn kriteerit. Lausunnossaan ministeriö viittaa yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ään, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä vain työntekijän työsuhteen kannalta välittömästi tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

Siitä, että tietojen on oltava tarpeellisia, ei lausunnon mukaan saa poiketa edes työntekijän tai työnhakijan suostumuksella ja tämän tarpeellisuusvaatimuksen tulee toteutua mainitun lain yksityiskohtaisempien säännösten rinnalla. Siten työntekijän vapaaehtoiset vastaukset kirjalliseen haastattelulomakkeeseen eivät poista työnantajan velvollisuutena olevaa tarpeellisuusvaatimuksen arviointia. Työhönottotilanteessa työnantajan on arvioitava tietojen tarpeellisuutta siitä työtehtävästä lähtien, jota henkilö on hakenut. Kysymykseen tulevat ministeriön lausunnon mukaan lähinnä hakijan pätevyyttä ja sopivuutta osoittavat tiedot haettuun tehtävään. Työnantajan on myös varmistettava, että työnhakija tietää, mihin tarkoitukseen tietoja käytetään.

Työministeriön lausunnon mukaan näyttäisi kunnan antaman selvityksen perusteella siltä, että tietojen tarpeellisuutta ei ole arvioitu työtehtävä lähtöisesti, koska tietoja ilmoitetaan kerättävän kaikilta. Muutoinkaan työnantaja ei ministeriön mukaan esitä arviota tai hyväksyttävää syytä siihen, miksi kiellettyihin syrjintäperusteisiin kuuluvien tietojen kerääminen olisi välittömästi työtehtävän hoidon kannalta tarpeellista. Tällaisten tietojen informatiivinen merkitys taustatietoina ei täytä tarpeellisuusvaatimuksen kriteeriä. Työnhakijan palkkatiedoilla ei lausunnon mukaan myöskään pitäisi olla merkitystä pätevyyttä tai sopivuutta arvioitaessa. Ministeriö huomauttaa, että henkilötietolain 11 §:n arkaluonteisten tietojen käsittelykielto koskee muun muassa henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista koskevia tietoja.

Vähemmistövaltuutettu

Vähemmistövaltuutetun 31.10.2003 antaman lausunnon mukaan näyttäisi Tuusniemen kunnan antama selvitys vahvistavan käsitystä siitä, että haastattelulomakkeessa tarkoitetut tiedot eivät ole yksityisyyden suojasta annetun lain mukaisia välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tuusniemen kunnan menettelystä ei vähemmistövaltuutetun mielestä ole suoraan nähtävissä viitteitä siitä, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta olisi kyseessä olevassa tapauksessa rikottu.

Kunnallinen Työmarkkinalaitos

Kunnallinen Työmarkkinalaitos viittaa 30.10.2003 antamassaan lausunnossa henkilötietolain 11 §:ään, jonka mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kiellettyä ilman laissa säädettyä erityisperustetta. Henkilötietolain mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun henkilötietojen käytön yleiset edellytykset, kuten tarpeellisuusvaatimus, täyttyvät ja tietojen käyttöön on myös laissa säädetty erityiset edellytykset. Yhtenä tietojen käsittelyn oikeuttavana perusteena on rekisteröidyn antama kirjallinen suostumus.

Työmarkkinalaitos toteaa, että työsopimuslain syrjintäsäännös sallii sen, että työntekijöitä tai työnhakijoita voidaan asettaa eri asemaan, jos siihen on tai sen tekijälleen asettamiin vaatimuksiin liittyvä hyväksyttävä syy. Kunta ja sen vapaa-ajan lautakunta ovat perustelleet esitettyjä kysymyksiä juuri tehtävän luonteella. Nuorisotyöntekijän on kunnanhallituksen käsityksen mukaan pystyttävä palvelemaan tasapuolisesti muun muassa eri ikäluokkiin, eri järjestöihin, eri uskontoihin kuuluvia sekä uskontokuntiin kuulumattomia kuntalaisia ja lisäksi järjestötoiminnan tuntemus on tehtävässä eduksi. Tämän seikan selvittämiseksi on perusteltua tiedustella työnhakijoilta yhteiskunnallista aktiivisuutta. Kunnallinen Työmarkkinalaitos katsoo kuitenkin, ettei kunnalla ole ollut perustetta käsitellä työnhakijoiden puoluekantaa tai uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja, mikäli haastateltavilta työnhakijoilta ei ole saatu kirjallista suostumusta.

3.2

Lainsäädäntö

Perustuslain (731/1999) 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 6 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 22 §:n julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2 §:n mukaan työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa työntekijöitä eri asemaan iän, terveydentilan, kansallisen tai etnisen alkuperän, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Työnantajan on noudatettava syrjintäkieltoa myös otettaessa työntekijöitä työhön.

Henkilötietolain (523/1999) 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa

sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Lain 6 § koskee henkilötietojen käsittelyn suunnittelua. Tämän säännöksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostumista henkilörekisteriksi. Lain 9 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisia. Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle. Lain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään mm. henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista.

Yksityisyyden suojasta työelämässä (477/2001) annetun lain 2 §:n mukaan noudatetaan työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, mitä tässä laissa säädetään. Mitä tässä laissa säädetään työntekijästä, sovelletaan myös virkamieheen ja virkasuhteessa olevaan sekä niihin verrattavissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaan. Työntekijällä tarkoitetaan tässä laissa myös työnhakijaa ja työsuhteella myös palvelussuhdetta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi henkilötietolakia (523/1999), jollei tässä laissa toisin säädetä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tästä ei voida poiketa työntekijän suostumuksella.

3.3

Arviointi

Haastattelulomakkeen käytöstä yleisesti

Selvityksen mukaan Tuusniemen kunnan kulttuuri- ja vapaa-ajan lautakunta oli määritellyt kantelukirjoituksessa tarkoitetun, osa-aikaisen nuorisotyöntekijän toimenkuvan 21.12.2001 julkaisemassaan ilmoituksessa. Kunta on kertonut käyttäneensä tointa koskevissa haastatteluissa haastattelulomaketta, jota yleisesti käytettiin kunnan työhönotossa. Vastaaminen hakulomakkeessa mainittuihin henkilökohtaisiin kysymyksiin oli ollut vapaaehtoista. Vastauksilla on selvityksen mukaan ollut informatiivinen merkitys taustatietoina, ei valintakriteereinä. Kunta on myöntänyt, että haastatteluissa olisi pitänyt kertoa haastateltaville siitä, että vastaaminen lomakkeen em. kysymyksiin oli vapaaehtoista. Kunta ei ole selvityksessään kertonut, oliko haastateltaville kerrottu mitä tarkoitusta varten kyseiset tiedot kerättiin.

Käsitykseni mukaan haastattelussa hakemuslomakkeelle kerätyt tiedot ovat henkilötietolaissa tarkoitettuja henkilötietoja ja siten niihin soveltuvat henkilötietojen käsittelyä ja henkilörekisteriä koskevat säännökset. Katson

lisäksi, että työhaastattelussa kerättyjen henkilötietojen käsittelyssä ja käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen arvioinnissa on yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 2 §:n perusteella sovellettava tuon lain säännöksiä. Henkilötietolain säännöksiä sovelletaan, jollei edellä mainitussa laissa toisin säädetä.

Kantelukirjoituksesta lausuntonsa antaneet ministeriöt toteavat yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ään viitaten, että työnantajan on työhönottotilanteessa arvioitava tietojen tarpeellisuutta siitä työtehtävästä lähtien, jota henkilö on hakenut. Kaikki seikat on arvioitava tapauksittain erikseen työtehtävien tai työhön muuten liittyvien seikkojen perusteella. Yhdyn tähän näkemykseen. Mielestäni on ilmeistä, että kysymyslomakkeessa olevien tietojen tarpeellisuutta ei ole arvioitu erikseen kantelukirjoituksessa tarkoitetussa tapauksessa. Kunta ilmoittaa käyttäneensä lomaketta yleisesti kunnan työhönotossa. Totean myös, että selvityksen mukaan haastateltaville ei ole kerrottu, mihin tarkoitukseen haastattelulomakkeessa olevat tiedot kerättiin. Kunnan osa-aikaisen nuorisotyöntekijän tointa hakeneilta kysytyjen henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksen arviointi ja kerääminen ei käsitykseni mukaan ole ollut tältä osin asianmukaista.

Kysymysten asianmukaisuus kyseisen toimen täyttämiseksi

Hakulomakkeen kysymysten tarpeellisuutta kantelutapauksessa tulee mielestäni arvioida ottaen huomioon se, että kunnan kulttuuri ja vapaa-aikatoimen ohjaajan hakuilmoituksessa 21.12.2001 ilmoitettujen kelpoisuus ehtojen toteamiseksi kerätyt tiedot ovat yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja. Edelleen tulee arvioida se, ovatko kysymyksessä olleet sellaiset arkaluonteiset henkilötiedot, joiden käsittely on henkilötietolain 11 §:n mukaan lähtökohtaisesti kielletty.

Hakuilmoituksessa oli toimen kelpoisuusehdoiksi mainittu tehtävään soveltuva ammatillinen perustutkinto ja/tai vahva kokemus ja tuntemus vapaa-aikatoimesta (nuoriso, liikunta, raittius ja kulttuuri). Lisäksi hakijalta odotettiin oma-aloitteellisuutta, yhteistyökykyä eri tahojen kanssa ja valmiutta toimia tarvittaessa nuorisotalon vastaavana ohjaajana. Päihdetyön koulutus tai työkokemus katsottiin eduksi.

Asetettujen kelpoisuusehtojen ja hakijalta odotetun yhteistyökyvyn arvioinnin kannalta kunnalla on mielestäni ollut perusteita selvittää haastattelussa hakijan järjestö- ja yhdistystoiminta-aktiivisuutta sekä mahdollista kuulumista urheiluseuraan. Koska päihdetyön koulutus tai työkokemus oli ilmoituksessa mainittu etuna pidettävänä seikkana ja koska raittustyön kokemus oli myös kelpoisuusehdoissa esillä, pidän myös hakijan tupakoinnin ja alkoholin käytön selvittämistä koskevia kysymyksiä perusteltuina.

Katson sen sijaan, että kunta ei ole esittänyt erityisiä perusteita sille, miksi olisi ollut tarpeellista pyytää tietoja puolison ammatista ja työpaikasta sekä nykyisestä palkkatasosta. Sanotut tiedot eivät ole mielestäni olleet välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisia tietoja. Näiden tietojen merkitys taustatietoina kaan ei käsitykseni mukaan täytä lain tarpeellisuusvaatimuksen kriteereitä.

Edellisiä kysymyksiä ongelmallisempina pidän poliittista ja uskonnollista vakaumusta koskevia kysymyksiä. Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisia henkilötietoja ovat esimerkiksi tiedot, jotka kuvaavat henkilön poliittista tai uskonnollista vakaumusta. Henkilötietolain mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun henkilötietojen käytön yleiset edellytykset, kuten tarpeellisuusvaatimus sekä laissa erikseen mainitut edellytykset poikkeuksen tekemiseen arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta täyttyvät. Näiden kysymysten kohdalla on siten otettava yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:n lisäksi huomioon henkilötietolain 11 §:n säännös.

Kunta ei ole osoittanut, että poliittista tai uskonnollista vakaumusta koskevat tiedot olisivat olleet tarpeellisia kysymyksessä olevan työsuhteen kannalta eikä esittänyt muutenkaan perustetta poikkeuksen tekemiselle arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta. Katson tämän vuoksi, että kunnalla ei tässä tapauksessa ole ollut perustetta käsitellä työnhakijoiden puoluekantaa tai uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja.

Katson siis, että Tuusniemen kunta on kantelukirjoituksessa tarkoitetussa tapauksessa menettänyt yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä säädetyn henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksen sekä henkilötietolain 5 §:ssä säädetyn henkilötietojen käsittelyä koskevan huolellisuusvelvoitteen, 6 §:ssä säädetyn henkilötietojen käsittelyn suunnittelua koskevan velvoitteen ja henkilötietolain 11 §:ssä säädetyn arkaluonteisten tietojen käsittelykiellon vastaisesti.

Kantelija ei ole kantelukirjoituksessa väittänyt, että häntä ei olisi asiassa kohdeltu yhdenvertaisesti. Mielestäni asiassa hankittu selvityskään ei anna aihetta epäillä tältä osin lainvastaista menettelyä tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Tuusniemen kunnan virheellisestä menettelystä henkilötietolain ja yksityisyyden suojasta työelämässä olevan lain soveltamisessa Tuusniemen kunnanhallituksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kunnanhallitukselle tiedoksi.

Muihin toimenpiteisiin puoleltani kantelu ei anna aihetta.