

10.5.2012

Dnr 529/4/11

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jussi Pajujoja

Föredragande: Referendarieråd Jorma Kuopus

FÖRVALTNINGSDOMSTOL LÄMNADE UT SEKRETESSBELAGDA UPPGIFTER

1 KLAGOMÅLET

A ber i ett brev som inkom 9.2.2011 riksdagens justitieombudsman undersöka Helsingfors förvaltningsdomstols förfarande vid beredningen av förvaltningsdomstolens beslut 10.11.2010 (dnr 10/0950/2) i ett kommunalbesvärsärende.

Klagomålet gäller besvär över valet av biträdande rektor för Esbo stads arbetarinstitut. Klaganden var hösten 2008 en av tre sökande som hade valts ut att delta i psykologiska test. Esbo stads kulturnämnd valde B till biträdande rektor för Esbo stads arbetarinstitut.

Till rättegångsmaterialet i kommunalbesvär som två personer från Esbo hade anfört till Helsingfors förvaltningsdomstol hade fogats bl.a. en personbedömning av klaganden. Klaganden hade inte själv anfört besvär över nämndens beslut. Kulturnämnden hade med anledning av besvären gett ett yttrande där den också hänvisade till personbedömningarna och sände de sekretessbelagda handlingarna uteslutande till förvaltningsdomstolens förfogande. Förvaltningsdomstolen hade emellertid sänt personbedömningarna av de tre testade sökandena och övriga handlingar för kännedom till de två personer som anfört besvär, trots att de enligt klagandens uppfattning inte var parter i ärendet. Domstolen hade sänt handlingarna också till den person som fick tjänsten och som aldrig besvärat sig mot beslutet. Dessa handlingar hade de nämnda personerna inte fått av t.ex. Esbo stad.

Klaganden frågar om Helsingfors förvaltningsdomstol har brutit mot det lagstadgade skyddet av hennes privatliv genom att sända personbedömningarna till personer som de inte angår. Hon undrar också om det överhuvudtaget varit nödvändigt att dra in personbedömningarna i sammanhanget, då besvären främst gäller de kriterier som ställts upp för den som ska få tjänsten och samma kriterier brukats då lämplighetstesten gjorts.

Till klagomålet har bifogats Helsingfors förvaltningsdomstols beslut 10.11.2010, Esbo kulturnämnds yttrande 14.4.2009 till förvaltningsdomstolen och Esbo stadsjurists brev till förvaltningsdomstolen 23.6.2010.

- - -

3 AVGÖRANDE

3.1 Händelseförlopp

Esbo stads kulturnämnd valde 27.11.2008 biträdande rektor för arbetarinstitutet. Rekryteringsprocessen baserades på ansökningar med bilagor, på intervjuer med sökandena samt på resultaten av utomstående personbedömningar (Psycon). På basis av personbedömningarna valdes den person som ansågs lämpligast till tjänsten som biträdande rektor.

Esbo stads kulturnämnd beslöt 4.2.2009 förkasta tre rättelseyrkanden över valet. Därefter sökte två esbobor hos Helsingfors förvaltningsdomstol genom besvär ändring i kulturnämndens beslut bl.a. på den grunden att sökande som hade bättre meriter och högre utbildning än den valda personen hade förbigåtts. Ändringssökandenas besvär rätt baserades på medlemskap i kommunen, dvs. Esbo stad. De hade också i egenskap av medlemmar av kulturnämndens svenskspråkiga sektion deltagit i beredningen av ärendet.

Helsingfors förvaltningsdomstol rekvirerade i samband med sin beredning av besvär ärendet utredningar från Esbo stad om de tre sökandena. I utredningarna ingick bl.a. en personbedömning som gällde klaganden. Bedömningen hade 6.9.2010 för kännedom sänts från förvaltningsdomstolen som en del av rättegångsmaterialet, för att de ovan nämnda två ändringssökandena skulle kunna inkomma med bemötande. Också lämplighetsbedömningarna sändes 6.9.2010 i besvär ärendet för kännedom till den som utsetts till tjänsten som biträdande rektor.

3.2

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 13 § 1 mom. i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) kan arbetstagare, för utredning av förutsättningarna för att sköta arbetsuppgifterna eller behovet av utbildning och övrig utveckling inom yrket, testas genom person- och lämplighetsbedömningar. I 33 § i personuppgiftslagen (523/1999) föreskrivs att den som vid utförandet av åtgärder som har samband med behandlingen av personuppgifter har fått kännedom om något som gäller en annan persons egenskaper, personliga förhållanden eller ekonomiska ställning, får inte i strid med denna lag för tredje man röja de uppgifter som han på detta sätt har erhållit.

Enligt 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) har den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (*part*) rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. Enligt paragrafens 2 mom. har en part, hans ombud eller hans biträde inte den i 1 mom. avsedda rätten bl.a. när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse.

Av detaljmotiveringen till offentlighetslagens 11 § 2 mom. 1 punkten (RP 30/1998 rd s. 67) framgår bl.a. följande: "Ett synnerligen viktigt enskilt intresse kan gälla skydd av privatlivet eller trygghet av individens säkerhet. Enligt bestämmelsen kan en myndighet vägra lämna ut en handling som gäller någon annans hälsotillstånd eller ekonomiska ställning. ----- Att klarlägga huruvida utlämnandet av upplysningar ur en handling står i strid med ett särskilt viktigt allmänt eller enskilt intresse, kräver alltid värdering från fall till fall. Vid en myndighets helhetsbedömning från fall till fall bör eftersträvas att sammanjämka det för individens rättsskydd centrala kravet att få reda på grunderna för ett avgörande som gäller en själv och viktiga intressen som gäller andra och å andra sidan att centrala samhällliga målsättningar och syftena med regleringen förverkligas."

I offentlighetslagens 11 § 3 mom. (ändr. 385/2007) föreskrivs att om en handling ingår i rättegångsmaterialet, gäller beträffande en parts rätt att ta del av handlingen vad som bestäms i lagen

om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) och i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

Enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 29 punkten är sådana handlingar sekretessbelagda som innehåller uppgifter om psykologiska test eller lämplighetsprov som gäller en person eller resultatet av dem eller bedömning för placering av en värnpliktig, val av en anställd eller fastställande av avlöningsgrund. I detaljmotiveringen till denna bestämmelse (RP 30/1998 rd, s. 99) konstateras bl.a. följande: " Sekretessgrunden är ny, och den kan motiveras med introduktionen av resultatstyrning, motivationstillägg och lämplighetstester i förvaltningen. Eftersom ett test kan ge en tämligen täckande bild av personligheten, skulle offentlighet strida mot skyddet för den personliga integriteten, som är en mänsklig rättighet. I sista hand vore offentlighet i strid också med den offentliga förvaltningens intresse som arbetsgivare."

Enligt 8 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) gäller angående rättegångshandlingarnas offentlighet och sekretess vad som föreskrivs om handlingars offentlighet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller i någon annan lag, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Förvaltningsdomstolen kan dock utan hinder av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter ur rättegångshandlingar i den utsträckning det behövs för att säkerställa en rättvis rättegång eller något viktigt allmänt eller enskilt intresse i anslutning till ärendet. Enligt lagens 9 § 1 mom. har en rättegångspart, om inte något annat följer av 2 eller 3 mom., rätt att ta del av också andra än offentliga rättegångshandlingar om de kan eller har kunnat påverka behandlingen av partens ärende.

3.3

Bedömning

Lagen om integritetsskydd i arbetslivet begränsar möjligheterna att inhämta information i samband med personval. Det är skäl att i en intervjusituation informera sökanden om avsikten är att ställa frågor om sökanden till dennes förra arbetsgivare och att samtidigt be om sökandens samtycke till förfarandet. Slutsatserna av intervjuer och sekretessbelagda resultat av lämplighetstest (bl.a. personbedömningen) ska dock stå till den myndighets förfogande som förrättar valet (se bl.a. Helsingfors förvaltningsdomstol 19.6.2006/06/0835/2, HFD:30.4.2007/1151 ingen ändring).

Enligt en promemoria (om motivering av personalval) som Finlands Kommunförbund upprättade i augusti 2008 har man i praktiken förfarit så att exempelvis sekretessbelagda test (åtminstone personbedömningar) delas ut till fullmäktigeledamöterna först under sammanträdet, med påpekandet att bedömningarna är sekretessbelagda. Före behandlingen beslutar sammanträdet att ärendet till denna del ska behandlas bakom stängda dörrar, utan att allmänheten är närvarande. Fullmäktigeledamöterna kan samtidigt ges tillfälle att ställa frågor till dem som intervjuat sökandena. Därefter ska ledamöterna lämna tillbaka de sekretessbelagda testhandlingarna. Den fortsatta behandlingen och själva valet sker vid offentligt sammanträde. Sökandenas personliga lämplighet ska de facto utredas om man vill åberopa skillnader i detta avseende som grund för att välja en viss person.

Som motivering för valet torde det räcka att t.ex. hänvisa till intervjuer eller lämplighetstest som visar att den som väljs kan anses vara den mest meriterade för tjänsten i fråga, förutsatt att t.ex. också en sådan sökandes egenskaper har utretts som inte väljs trots att han eller hon har klart längre erfarenhet. På grund av sekretessbestämmelserna är det eventuellt inte ens möjligt att gå in på detaljer. Trots att ett organ enligt lagen i princip inte behöver motivera ett personval, måste beslutet innehålla en kort beskrivning av de grunder på vilka den som väljs är mest meriterad. Om valet förrättas av en tjänsteinnehavare måste det dock motiveras.

För min del konstaterar jag att det aktuella fallet gäller val av en biträdande rektor och att det i sammanhanget gjordes personbedömningar av tre sökande. I personbedömningarna behandlas bl.a. sökandenas förväntningar i fråga om uppgiften och sökandenas personporträtt samt deras ledar- och chefsegenskaper. Enligt min åsikt är det sålunda otvivelaktigt fråga om sekretessbelagda handlingar enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 29 punkten. Dessutom måste man emellertid bedöma handlingars betydelse för en rättvis rättegång och för sökandenas lagstadgade integritetsskydd. Enligt kommunallagens 90 § 2 mom. (ändr. 1375/2007) kan kommunalbesvär dock anföras endast på s.k. laglighetsgrunder.

Enligt mina iakttagelser har förvaltningsdomstolarna haft varierande tolkningar av lämplighetsbedömningars offentlighet inom förvaltningsrättskipningen. Jag anser sålunda, i motsats Helsingfors förvaltningsdomstol, att praxis när det gäller besvär över tjänstetillsättningar inte är vedertagen utan lämnar utrymme för tolkning. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. i sitt beslut, liggare 681/22.3.2006, utan prövning avvisat Esbo stadsstyrelses besvär i ett ärende som gällde utlämnande av fyra yttranden över lämplighetstest från förvaltningsdomstolen till en konkurrerande sökande.

Högsta förvaltningsdomstolen har sedermera gett prejudikat 2010:60. I beslutsmotiveringen konstateras det bl.a. att en personbedömning var belagd med sekretess enligt offentlighetslagens 24 § 1 mom. 29 punkten. Enligt offentlighetslagens 11 § 1 mom. har en part rätt att ta del också av andra än offentliga handlingar som kan eller har kunnat påverka behandlingen. Personbedömningen hade samband med en tjänstetillsättning där en annan sökande som ansågs vara behörig för tjänsten var part. Personbedömningen har också kunnat påverka avgörandet av utnämningsärendet på det sätt som avses i offentlighetslagens 11 § 1 mom. I fråga om sökandes rätt att ta del av personbedömningar som gäller andra sökande måste man dock beakta offentlighetslagens 11 § 2 mom. 1 punkten enligt vilken en part inte har rätt att ta del av en handling som avses i offentlighetslagens 11 § 1 mom. om detta skulle strida mot ett synnerligen viktigt enskilt intresse.

En personbedömning innehåller sådana på en psykologs bedömningar baserade uppgifter om sökandens personliga egenskaper som i stor utsträckning kan jämföras med uppgifter om sökandens hälsotillstånd och som sålunda omfattas av skyddet för sökandens privatliv. Med hänsyn till detta och eftersom den andra testade sökandens personliga egenskaper inte hade någon avgörande betydelse för den prövning som föregick utnämningen, hade den andra sökanden inget särskilt behov att få veta testresultatet. I detta avseende är det skäl att bedöma intresset att skydda sökandens integritet så att utlämnandet av testresultatet i enlighet med offentlighetslagens 11 § 2 mom. 1 punkten stred mot ett synnerligen viktigt enskilt intresse (jfr även Kyösti Waris: *Soveltuvuuserviointi ei saa loukata yksityisyyden suojaa*, Tietosuoja 4/2001 s. 22–23 och Seppo Koskinen: *Henkilö- ja soveltuvuuserviointi ja yksityisyyden suoja työelämässä*, Edilex 2002, s. 3).

I det rättsfallet var det fråga om förhållandet mellan två konkurrerande sökande och om rätten att ta del av sekretessbelagd information. I det aktuella klagomålsärendet och i de två esbobornas kommunalbesvär är det enligt min mening fråga om ett mera avlägset intresse, också om laglighetsaspekten är viktig inom kommunalförvaltningen. Jag anser därför att Helsingfors förvaltningsdomstol utan grund kränkt klagandens rätt till integritet genom att sända de tre sökandenas personbedömningar och en sammanfattning av dem till de två personer som överklagat kulturnämndens beslut.

En viktig tolkningsprincip i en situation som denna framgår också av artikel 8.2 i Europarådets människorättskonvention. Enligt den får myndigheter inte störa åtnjutandet av rätten till skydd för

privatliv, med undantag av vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle och är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller skyddandet av andra personers fri- och rättigheter.

Jag anser sålunda att Helsingfors förvaltningsdomstol handlade felaktigt då den i september 2010 sände de sekretessbelagda personbedömningarna till de personer som anfört kommunalbesvär och till den person som valts till biträdande rektor. Helsingfors förvaltningsdomstols förfarande i september 2010 stred mot 8 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) eftersom de som anfört kommunalbesvär inte hade något viktigt enskilt intresse i anslutning till ärendet. Med tanke på garantierna för en rättvis rättegång och också med tanke på allmänt intresse var det onödigt att 6.9.2010 sända personbedömningarna till de nämnda personerna i det ärende som gällde kommunalbesvär. I denna situation hade det med tanke på klagandens integritet inte heller räckt att man 6.9.2010 i följbrevet hänvisat till offentlighetslagens 23 §.

4 ÅTGÄRDER

Jag delger vederbörande domare vid Helsingfors förvaltningsdomstol min ovan i punkt 3.3 framförda uppfattning om förvaltningsdomstolens förfarande.

Samtidigt uppmärksammar jag förvaltningsdomstolen på högsta förvaltningsdomstolens prejudikat 2010:60 som nämns ovan.

I detta syfte sänder jag Helsingfors förvaltningsdomstol en kopia av mitt beslut.

- - -

10.5.2012

Dnro 529/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

HALLINTOTUOMIOISTUIN ANTOI TIEDOKSI SALASSA PIDETTÄVIÄ TIETOJA

1 KANTELU

A pyysi 9.2.2011 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hallinto-oikeuden menettelyä hallinto-oikeuden kunnallisvalitusasiassa 10.11.2010 antaman päätöksen (dnro 10/0950/1) valmistelussa.

Kantelussa on kysymys Espoon työväenopiston apulaisrehtorin vaalista tehdystä valituksesta. Kantelija oli ollut syksyllä 2008 yksi kolmesta hakijasta, joita oli pyydetty mukaan psykologiseen testiin. Espoon kaupungin kulttuurilautakunta oli valinnut B:n kaupungin työväenopiston apulais-

rehtoriksi.

Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olleen kahden espoolaisen mieshenkilön vireille paneman kunnallisvalitusasian oikeudenkäyntiaineistoon oli liitetty muun ohella kantelijan henkilöarviointiasiakirja. Kantelija itse ei ollut valittanut lautakunnan päätöksestä. Kulttuurilautakunta oli antanut valituksesta lausunnon, jossa se oli myös viitannut henkilöarviointeihin ja lähettänyt salaisiksi merkityt henkilöarviointiasiakirjat yksinomaan hallinto-oikeuden käyttöön. Hallinto-oikeus oli kuitenkin lähettänyt testattujen kolmen hakijan henkilöarvioinnit ja muut asiakirjat tiedoksi kahdelle muutoksenhakijalle, vaikka he eivät olleet kantelijan mukaan asianosaisia asiassa. Nämä asiakirjat oli lähetetty myös virkaan valitulle, joka ei koskaan ollut valittanut valintapäätöksestä. Näitä asiakirjoja valittajat eivät olisi saaneet haltuunsa esimerkiksi Espoon kaupungilta.

Kantelija tiedusteli, oliko Helsingin hallinto-oikeus rikkonut henkilöarviointien lähettämällä hänen lakiperusteista yksityiselämänsä. Hän kysyi myös ylipäänsä henkilöarviointien tarpeellisuutta valitusasiassa, jossa kysymys on etupäässä viransaannin kriteereistä. Samoja kriteereitä oli käytetty soveltuvuustestejä tehtäessä.

Kanteluun oli liitteiksi oheistettu Helsingin hallinto-oikeuden 10.11.2010 tekemä päätös, Espoon kulttuurilautakunnan lausunto hallinto-oikeudelle 14.4.2009 ja Espoon kaupunginlakimiehen kirje hallinto-oikeudelle 23.6.2010.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Espoon kaupungin kulttuurilautakunta on valinnut 27.11.2008 työväenopiston apulaisrehtorin. Rekrytointiprosessi on perustunut hakemuksiin ja niiden liitteisiin, hakijoiden haastatteluihin sekä ulkopuolisessa henkilöarvioinnissa (Psycon) saatuihin tuloksiin. Henkilöarviointien perusteella tehtävään valittu on katsottu soveliaimmaksi henkilöksi apulaisrehtorin tehtävään.

Sittemmin Espoon kaupungin kulttuurilautakunta hylkäsi 4.2.2009 valinnasta tehdyt kolme oikeisuvaatimusta. Tämän jälkeen kaksi espoolaista henkilöä haki valittamalla muutosta kulttuurilautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelta muun ohella sillä perusteella, että valittua henkilöä ansioituneemmat ja korkeammin koulutetut hakijat olisi valinnassa ohitettu. Heidän valitusoikeutensa perustui kunnan eli Espoon kaupungin jäsenyyteen. Valittajat olivat myös valituksenalaisen asian valmistelussa osallistuneet kulttuurilautakunnan ruotsinkielisen jaoston jäseninä valmisteluun.

Helsingin hallinto-oikeus hankki valitusasiaa valmistellessaan Espoon kaupungilta käyttöönsä selvitykset kolmesta hakijasta. Selvityksiin sisältyi muun ohella kantelijan henkilöarviointi. Se oli lähetetty hallinto-oikeudesta 6.9.2010 osana oikeudenkäyntiaineistoa tiedoksi vastinetta varten edellä mainitulle kahdelle espoolaiselle valittajille. Samoin soveltuvuusarvioinnin asiakirjat oli 6.9.2010 lähetetty tiedoksi valitusasiassa apulaisrehtorin virkaan valituksi tulleelle henkilölle.

3.2 Sovellettavat säännökset

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 13 §:n 1 momentin mukaan työntekijää voidaan hänen suostumuksellaan testata henkilö- ja soveltuvuusarvioinnein työtehtävien hoidon edellytysten tai koulutus- ja muun ammatillisen kehittämisen tarpeen selvittämiseksi. Henkilötietolain (523/1999) 33 §:n mukaan se, joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista tai taloudellisesta asemasta, ei saa tämän lain vastaisesti sivulliselle ilmaista näin saamiaan tietoja.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Säännöksen 2 momentin mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta muun ohella asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisista perusteluista (HE 30/1998 vp s. 67) ilmenee muun ohella seuraavaa: ”Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. ----- Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.”

Samana julkisuuslain pykälän 3 momentin (muut. 385/2007) mukaan jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007).

Edellä tarkoitetun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskoosteesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Tämän säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 30/1998 vp, s. 99) todetaan muun ohella seuraavaa: ”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.”

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Tämän lain 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei 2 tai 3 momentista muuta johdu.

3.3

Arviointi

Yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki rajoittaa henkilövaalissa tiedonhankintaa. Haastattelutilanteessa hakijalle on syytä kertoa aikomuksesta hankkia tietoja hänen edelliseltä työnantajaltaan ja samalla pyytää siihen hänen suostumuksensa. Haastattelujen johtopäätökset sekä soveltuvuustestien salassa pidettävät tulokset (mm. henkilöarvio) tulee kuitenkin olla vaalin toimitettavan viranomaisen käytettävissä (tästä mm. Helsingin HaO 19.6.2006/06/0835/2, KHO:30.4.2007/1151 ei muutosta).

Suomen Kuntaliitossa elokuussa 2008 laaditun muistion (Henkilöstövalinnan perustelevminen) mukaan käytännössä on menetelty niin, että esimerkiksi valtuustokäsittelyä varten salassa pidettävät testit (ainakin henkilöarvio) jaetaan vasta kokouksessa valtuutetuille, joita muistutetaan siitä, että arvio on salassa pidettävä. Ennen asian käsittelyä kokous päätetään pitää tältä osin suljetussa istunnossa yleisön läsnä olematta. Samalla valtuutetuille voidaan varata tilaisuus esittää kysymyksiä viranhakijoita haastatelulle. Tämän jälkeen salassa pidettävät testiasiakirjat kerätään valtuutetuilta pois. Jatkokäsittely ja vaali suoritetaan julkisessa kokouksessa. Hakijoiden henkilökohtaista soveltuvuutta on kylläkin tosiasiallisesti selvitettävä, mikäli soveltuvuuseroihin halutaan vedota virkavalinnan perusteluna.

Virkavaalia perusteltaessa riittävänä voitaneen pitää esimerkiksi viittaamista haastatteluihin tai soveltuvuustesteihin, joiden perusteella valittua on voitu pitää ansioituneimpana täytettävänä olleeseen tehtävään edellyttäen, että esimerkiksi vaalissa syrjäytetyn selvästi kokeneemman hakijan ominaisuudet on myös selvitetty. Yksityiskohtien esilletuominen ei ehkä ole edes mahdollista salassapitosäännösten vuoksi. Vaikka toimielin voi lain mukaan lähtökohtaisesti jättää virkavaalin perustelut ilmoittamatta, päätöksessä on tarpeellista kuvata lyhyesti se, millä perusteilla virkaan valittava on ansioitunein. Viranhaltijan tekemä virkavaali on kuitenkin perusteltava.

Omasta puolestani totean, että tässä tapauksessa on kysymys apulaisrehtorin valinnasta, jonka yhteydessä kolmesta hakijasta on laadittu henkilöarviointit. Henkilöarvioinneissa oli käsitelty muun ohella hakijoiden odotuksia tehtävän suhteen ja heidän henkilökuvaansa sekä johtamis- ja esimiestyyliä. Täten kysymys on nähdäkseni kiistatta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdassa tarkoitetuista salassa pidettävistä asiakirjoista. Kuitenkin on lisäksi arvioitava näiden asiakirjojen merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hakijoiden lakiperusteisen yksityisyyden suojan kannalta. Kuntalain 90 §:n 2 momentin (muut. 1375/2007) mukainen kunnallisvalitus voidaan kuitenkin tehdä vain ns. laillisuusperusteilla.

Havaintojeni mukaan soveltuvuusarviointien julkisuutta hallintolainkäytössä on tulkittu hallinto-oikeuksissa vaihtelevasti, joten en pidä virkavaalivalituksissa noudatettua käytäntöä Helsingin hallinto-oikeuden tapaan vakiintuneena vaan tulkinnanvaraisena. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on päätöksessään taltio 681/22.3.2006 jättänyt tutkimatta Espoon kaupunginhallituksen valituksen neljän soveltuvuustutkimuslausunnon antamisesta hallinto-oikeudesta kilpahakijalle.

Sittemmin korkein hallinto-oikeus on antanut ennakkopäätöksen 2010:60. Sen perusteluissa todettiin muun ohella, että henkilöarviointiasiakirja oli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettävä. Asianosaisella on julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Henkilöarviointi liittyi virantäyttöön, jossa toinen virkaan kelpoiseksi katsottu hakija on ollut asianosainen. Henkilöarviointi on myös voinut vaikuttaa nimitysasian ratkaisuun julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin. Harkittaessa hakijan oikeutta tietoon toista hakijaa koskevasta henkilöarvioinnista on kuitenkin otettava huomioon julkisuuslain 11 §:n 2 mo-

mentin 1 kohta, jonka mukaan asianosaisella ei ole saman lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeätä yksityistä etua.

Henkilöarviointi sisältää psykologin arvioihin perustuvia hakijan yksityiselämän suojan piirissä olevia hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan kuvaavia tietoja, jotka ovat pitkälti rinnastettavissa terveydentilaa koskeviin tietoihin. Tähän nähden ja kun psykologisen testin kohteina olleilla toisen hakijan henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ei ole ollut yksinomaisen ratkaisevaa merkitystä virkaan nimittämistä koskevassa harkinnassa, toisella hakijalla ei ole erityistä tarvetta saada tietoa testin tuloksesta. Tähän nähden intressi suojata hakijan yksityisyyttä on syytä arvioida sellaiseksi, että tiedon saaminen olisi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua (vrt. myös Kyösti Waris: Soveltuvuusarviointi ei saa loukata yksityisyyden suojaa, Tietosuoja 4/2001 s. 22–23 ja Seppo Koskinen: Henkilö- ja soveltuvuusarviointi ja yksityisyyden suoja työelämässä, Edilex 2002, s. 3).

Tuossa oikeustapauksessa kysymys on ollut kahden kilpahakijan välisestä suhteesta ja salassa pidettävien tietojen saannista. Nyt kysymyksessä olevassa kanteluasiassa ja kahden espoolaisen henkilön tekemässä kunnallisvalituksessa on kysymys nähdäkseni etäisemmistä intresseistä, vaikkakin laillisuuden toteutumisella on tärkeä merkityksensä kunnallishallinnossa. Sen vuoksi katson, että Helsingin hallinto-oikeus on lähettämällä kolmen hakijan henkilöarvioinnit ja niiden yhteenvedon kahdelle valittajalle loukannut perusteitta kantelijan yksityisyyden suojaa.

Tärkeänä tulkintaperusteena tässä tilanteessa olisi käsitykseni mukaan ollut myös Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja sen 8 artiklan 2 kohta. Sen mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityisyyden suojan käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Näin ollen katson, että Helsingin hallinto-oikeus on syyskuussa 2010 lähettämällä salassa pidettävät henkilöarvioinnit kunnallisvalituksen tekijöille ja apulaisrehtoriksi valitulle toiminut virheellisesti. Helsingin hallinto-oikeuden menettely syyskuussa 2010 on rikkonut oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 8 §:n säännöstä, koska kunnallisvalituksen tekijöillä ei ole ollut puheena olevassa tilanteessa erityistä yksityistä etua. Henkilöarvioinnin lähettäminen laajasti 6.9.2010 on hallinto-oikeudessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden ja yleisen edun suhteen ollut kunnallisvalitusasiassa tarpeeton. Tässä tilanteessa myös viittaus julkisuuslain 23 §:ään on lähetteiden teksteissä 6.9.2010 ollut kantelijan yksityisyyden suojan kannalta riittämätön.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni käsityksen Helsingin hallinto-oikeuden menettelystä hallinto-oikeuden asianomaisten tuomareiden tietoon.

Samalla kiinnitän hallinto-oikeuden huomiota edellä mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden tekemän ennakkoratkaisun 2010:60.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin hallinto-oikeudelle.