



ASIA **Poliisilaitoksen menettely rikoskomisarion viran täyttämässä**

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 17.8.2015 osoittamassaan kantelussa arvostellut poliisilaitoksen menettelyä rikoskomisarion viran vakinaista nimitystä koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä kyseistä virkanimitystä koskevassa nimitysmuistiossa ei ole tasavertaisesti vertailtu hakijoita ja nimitysmuistio on muutoinkin laadittu useilta osin puutteellisesti ja virheellisesti.

Kantelija on lisäksi arvostellut poliisilaitoksen menettelyä julkaista virkanimityksiä koskevat nimitysmuistiot ”Sinetti” -sivuillaan, jolloin muistiot ovat kaikkien poliisilaitosten koko henkilökunnan nähtävillä. Kantelija toteaa tämän olevan erilainen käytäntö kuin muissa poliisilaitoksissa, joissa nimitysmuistiot saa pyytämällä.

Kantelija on toimittanut lisäkirjoituksensa 1.9.2015 sekä 9.2., 4.3. ja 3.6.2016.

SELVITYS JA VASTINE

Poliisilaitoksesta on hankittu rikosylikomisarion ja poliisipäällikön selvitykset. Poliisihallitus on antanut hankitusta selvityksestä lausuntonsa, jonka ovat allekirjoittaneet poliisijohtaja ja poliisiylijohdaja.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on hankittu jäljennös oikeusasiamiehen ratkaisusta 2.4.1993 (dnro 175/4/91). Tietosuojavaltuutetun toimistosta on lisäksi hankittu jäljennös tietosuojavaltuutetun ratkaisusta 30.1.2001 (dnro 909/45/2000).

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

LAUSUNTO JA LISÄVASTINE

Tietosuojavaltuutettu on antanut asiassa lausuntonsa. Kantelija on antanut kyseisen lausunnon johdosta lisävastineensa.

RATKAISU

1. Virkanimitys ja sen perustelut

1.1 Lähtökohtia

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työkentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan puolestaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimuksiin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät. (HE 1/1998 vp, s. 179-180)

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän tulee täyttää, säädetään valtion virkamieslaissa (kansalaisuus, ikä ja kielitaito). Poliisivirkoja koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa.

Hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimus sisältyy valtion virkamieslain 6 §:n 2 momenttiin, jossa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslakiin sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin.

Valtiovarainministeriö on 26.1.2009 antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM 1/01/2009). Ministeriö on joulukuussa 2014 päättänyt jatkaa ohjeen voimassaoloa vuoden 2015 alusta alkaen toistaiseksi (MV/2659/00.00.00/2014). Ohjeen mukaan se käsittelee nimitämistä virkaan toistaiseksi, mutta ohjetta on tarkoitus soveltuvin osin soveltaa myös määräaikaisiin nimittämisiin. Ohjeessa käsitellään muun ohella nimitysmuistion merkitystä ja todetaan, että viranhakijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia. Ohjeen mukaan virkaa hakeneet voivat nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin.

Nimitysmuistion sisällöstä on ohjeessa todettu, että muistiossa vertaillaan ansioituneimman hakijan osoittamiseksi hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Ohjeessa korostetaan, että muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Muistiosta tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, valtion virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät.

Edelleen valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että muistiossa tulee myös perustella, jos nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat joiltakin muodollisilta ansioiltaan (esimerkiksi palvelusajan pituus) virkaan esitettävää edellä. Muistiossa olisi käsiteltävä esimerkiksi sitä, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa.

Nimityspäätös, muut virantäyttöpäätökset ja päätökset virkasuhteeseen ottamisesta ovat hallintolain mukaisia hallintopäätöksiä ja ne on lain 45 §:n nojalla perusteltava. Oikeus saada perusteltu päätös on hyvän hallinnon tae. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, ja mainittava sovellettavat säännökset. Perusteluja ei yleensä kirjoiteta nimittämiskirjaan tai määräyskirjaan, vaan ne sisältyvät nimityspäätökseen tai ottamispäätökseen. Päätöksen perustelut voivat ilmetä myös kirjallisesta esittelystä tai erillisestä esittelymuistiosta. (esim. Koskinen, Seppo ja Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki 2013, s. 129-130)

1.2 Hakukuulutus ja nimitysmuistio

Asiassa on ollut kyse poliisilaitoksella täytettävänä olleesta rikoskomisarion vakinaisesta virasta. Hakukuulutuksen mukaan hakijalta odotettiin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi kokemusta ulkomaalaisvalvonnasta ja -tutkinnasta, projektiluonteisesta tutkinnasta, salaisten pakokeinojen käytöstä sekä lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinnasta. Rikoskomisarion tehtävän ammattiosaamisen lisäksi hakijoilta odotettiin taitoa suunnitella ja ohjata yksikön tutkittavana olevien juttujen tutkintaa sekä kykyä tukea yksikön henkilöstön työskentelyä. Tehtävän menestyksellisen hoitamisen ilmoitettiin edellyttävän hyviä esimies- ja vuorovaikutustaitoja, yhteistyökykyä, oma-aloitteisuutta sekä toiminnan kehittämisvalmiuksia. Hakukuulutuksen mukaan eduksi luettiin monipuolinen kokemus tutkinnanjohtajan tehtävistä, käytännössä hankittu esimieskokemus, kielitaito ja rikostutkintaan liittyvä koulutus, voimassaoleva yleis- ja kenttäjohtajalisenssi sekä osaaminen ja osallistuminen poliisiin viestintätoimintaan.

Nimitysmuistion mukaan hakuajana virkaan saapui yhteensä kuusi hakemusta. Yksi hakija peruutti hakemuksensa. Nimitysmuistion mukaan kaikki viisi hakijaa täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset ja heidät haastateltiin. Nimitysesityksen sisältävän nimitysmuistion laati rikosyliomisario. Poliisipäällikkö päätti virkanimityksestä esityksen mukaisesti.

Nimitysmuistio sisältää aluksi lyhyen kuvauksen kaikkien viiden virkaa hakeneiden ansioista. Tämän jälkeen nimitysmuistiossa todetaan, että vertailun perusteella kolmella hakijalla on pisin kokemus rikostutkinnan erilaisista tehtävistä päivittäisrikostutkinnassa, vakavien rikosten tutkinnasta ja projektitutkinnasta tutkijan roolissa. Varsinainen ansiovertailu on suoritettu virkaan nimitetyn henkilön ja kantelijan välillä. Ansiovertailuun valittujen hakijoiden valintaa on muistiossa perusteltu sillä, että virkaan sittemmin valitulla hakijalla on ollut muita hakijoita merkittävämpi kokemus päätoimisesta tutkinnanjohtajan tehtävästä ja kantelijalla puolestaan on ollut hakijoista ainoana ulkomaalaisasioiden päätoimisesta hoitamisesta merkittävää kokemusta.

1.3 Hankitusta selvityksestä

Kantelija on ensinnäkin todennut, että nimitysmuistio on ollut virheellinen siltä osin kuin siinä on kuvattu, että hänen toimenkuvissaan olisi ollut vain ”*vähäisessä määrin*” vakavien väkivaltarikosten esitutkintaa. Nimitysmuistiossa todetaan tältä osin tarkalleen, että kantelijan toimenkuvat ovat käsittäneet ”*muun muassa päivittäisrikostutkintaa, vähäisessä määrin talousrikostutkintaa ja vakavien väkivaltarikosten esitutkintaa*”. Poliisipäällikkö toteaa selvityksessään,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

että sanoilla ”*vähäisessä määrin*” ei ole viitattu väkivaltarikosten tutkintakokemukseen eikä sitä ole näin edes ymmärretty. Poliisipäällikkö myöntää, että asian olisi toki voinut muotoilla myös jollain muulla tavoin. Poliisihallitus toteaa puolestaan, että nimitysmuistion kirjausta ei ole tältä osin pidettävä virheellisenä, vaikka seikka olisikin voitu ilmaista yksiselitteisemmin. Totean jo tässä vaiheessa, ettei minulla ole aihetta arvioida asiaa tältä osin toisin kuin Poliisihallitus on tehnyt. Nimitysmuistiossa ollut kirjaus ei ole ollut täysin yksiselitteinen ja sinänsä perusteltua olisikin ollut ilmaista selkeästi, että sanoilla ”*vähäisessä määrin*” tarkoitettiin vain talousrikostutkintaa. Asia ei kuitenkaan anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kantelija on toiseksi todennut nimitysmuistion osalta, että hänen ja virkaan nimitetyn henkilön aivan eri sisältöiset ja -tasoiset kokemukset rikostutkinnasta on rinnastettu tutkintatehtävinä toisiinsa, eikä tehtävien erilaisuutta ole huomioitu. Kantelija on vielä todennut, että hänen ja erään kolmannen virkaa hakeneen henkilön samantyyppiset ansiot on esitetty muistiossa eri tavalla. Poliisipäällikkö on tältä osin lausunut, että kyseessä on nimenomaisesti vain lyhyt kuvaus ansioista ja hakijoiden hakemukset liitteineen ovat olleet ratkaisijoiden käytössä. Poliisihallitus toteaa puolestaan lausunnossaan, että vaikka kantelijan viittaamassa kohdassa hakijoiden ansiot onkin selostettu vain lyhyesti ja pääpiirteittäin, olisi ne tästä huolimatta tulleet selostaa tasapuolisesti ja luonnollisesti samantyyppiset ansiot samassa laajuudessa.

Nimitysmuistion vertailuosion osalta kantelija on lisäksi nimennyt useita seikkoja, joiden perusteella hän katsoo varsinaisen ansiovertailun puutteelliseksi. Kantelijan mukaan virkaan nimitetyn henkilön ominaisuuksia ja kokemusta on painotettu, eikä samaa kokemusta tai osaaamista ole otettu huomioon kantelijan osalta. Kantelijan mukaan virkaan nimitetyn henkilön osalta on lisäksi painotettu seikkoja, joita ei ole kantelijan osalta selvitetty lainkaan. Kantelija on edelleen arvostellut sitä, että nimitysmuistion mukaan virkanimityksessä merkitystä on annettu myös muun muassa virkaan nimitetyn henkilön osalta ”päivittäisessä johtamistoiminnassa tehdyille havainnoille”.

Poliisipäällikkö toteaa, että nimitysmuistion vertailuosiossa on tuotu esiin vertailtujen henkilöiden vahvuuksia ja aiempiin tehtäviin liittyvien toimenkuvien painotuksia. Tässä yhteydessä ei säännönmukaisesti selosteta hakijoiden koko virkauraa, vaan ansioita vertaillaan eroavuuksien esille saamiseksi. Poliisipäällikkö korostaa myös, että nimitysharkintaa tehneillä on ollut käytössään hakemusasiakirjat, joista kantelijan esille tuomat seikat ovat ilmenneet. Osa seikoista, joiden puuttumista nimitysmuistiosta kantelija on arvostellut, on lisäksi ollut täysin itsestäänselvyyksiä, eikä niiden arviointi olisi tuonut lisäarvoa hakijoiden vertailussa.

Poliisihallitus toteaa, että lähtökohtaisesti on hakijan tehtävänä tuoda hakemusasiakirjoissa ja haastattelussa ilmi ne seikat, jotka hakija haluaa otettavan valinnassa huomioon. Poliisihallitus suhtautuu kuitenkin kielteisesti siihen, että nimitysharkinnassa huomioidaan yhden hakijan osalta oma-aloitteisesti seikkoja, joita ei selvitetä tasapuolisesti myös muiden hakijoiden osalta. Poliisihallitus toteaa lisäksi, että poliisilaitos voi harkintansa mukaan painottaa hakijoiden välisessä vertailussa sekä virkatehtävien kannalta merkityksellisiä ominaisuuksia että hakijoiden muita lisävalmiuksia. Tällaisista kriteereistä keskeisimmät ja tärkeimmät on ilmoitettava jo hakukuvutuksessa.

Poliisihallitus katsoo, että edellä mainittu valtiovarainministeriön ohje huomioon ottaen kantelunalaista nimitysmuistiota voidaan pitää jossain määrin puutteellisena ja suppeana. Siitä huolimatta, että nimityspäätöksen tekijällä olisi käytössään kaikki hakemusasiakirjat, tulisi nimitysmuistiosta Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ilmetä hakijoiden ansioista vähintään keskeisimmät ja ne tulisi kuvata tasapuolisesti. Kantelussa esitetysti joitakin tällaisia seikkoja on Poliisihallituksen mielestä kantelijan osalta selostettu puutteellisesti. Selvyyden vuoksi ni-

imitysmuistiossa olisi tullut käsitellä esimerkiksi tutkinnanjohtajan tehtävistä hankittua kokemusta laajemmin myös kantelijan osalta, kun kyseiselle seikalle on annettu nimitysharkinnassa erityistä painoarvoa virkaan nimitetyn henkilön eduksi. Poliisihallitus toteaa vielä, että kaikkia hakukuulutuksessa lueteltuja nimitysperusteita ei ole nimitysmuistiossa myöskään käsitelty.

1.4 Arviointi

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa viranomaisvalvonnassaan kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös esimerkiksi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeuskansleri voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistiotien ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa.

Oikeuskansleri ei sen sijaan voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin. Nimitysasiasa jälkikäteen kirjallisesti arvioitaessa oikeuskanslerilla ei esimerkiksi ole samanlaista kokemuseräistä tuntemusta hakijoista kuin niillä, jotka ovat haastatelleet hakijoita ja tehneet siinä yhteydessä nimitysmenettelyn kannalta merkityksellisiä havaintoja hakijoista. Oikeuskansleri ei siis voi laillisuusvalvonnassaan ottaa kantaa siihen, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

Käytettävissäni olevan aineiston valossa minulla ei ole perusteita todeta poliisilaitoksen ylittäneen viranomaiselle virkanimitysasioissa kuuluvan harkintavallan rajoja päättäessään käsillä olevan rikoskomisarion viran täyttämisestä.

Nimitysasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat muun ohella hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden ja ominaisuuksien vertailu paitsi varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta, antaa myös tietoa viranhakijoille ja vakuuttaa heitä ratkaisun oikeellisuudesta. Asianmukaiset perustelut turvaavat valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta. Perustelut toimivat myös päätöksentekijän itsekontrollin välineenä. Tapauksessa tehtyyn nimityspäätökseen ei ole ollut mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, jolloin päätöksen hyvä perusteleminen on ollut korostuneen tärkeää.

Voin yhtyä Poliisihallituksen edellä mainituin tavoin lausunnossaan esittämiin nimitysmuistiota koskeviin osin kriittisiin näkemyksiin. Nimitysmuistiota voidaan pitää jossain määrin puutteellisena ja suppeana. Muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen, joten esimerkiksi hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa. Joitakin kantelijan ansioita on muistiossa selostettu kantelussa esitetyin tavoin puutteellisesti. Korostan lisäksi, että ansiovertailu on suoritettava hakukuulutuksessa ilmenevin perustein ja vertailun on oltava tasapuolista, yhdenmukaista ja aidosti vertailevaa. Esimerkiksi sitä kokemusta, jolle nimitysharkinnassa oli annettu erityistä painoarvoa virkaan nimitetyn henkilön eduksi, olisi ollut perusteltua laajemmin käsitellä myös kantelijan osalta.

Komisarion viran täyttämistä koskeva nimitysmuistio ei kerrotun perusteella täytä kaikilta osin hallintolain 45 §:ssä päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Kiinnitän tämän vuoksi poliisilaitoksen huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin päätöksen perustelemisessä sekä valtiovarainministeriön edellä kerrottuun ohjeeseen nimitysmuistion laadinnassa.

2. Nimitysmuistion julkaiseminen

2.1 Säännöksistä, ohjeistuksesta ja oikeuskäytännöstä

Perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Henkilötietolain (523/1999) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan kyseistä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilökisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa määritellysti *henkilötiedolla* tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Pykälän 2 kohdan mukaan *henkilötietojen käsittelyllä* tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Pykälän 3 kohdan mukaan *henkilökisterillä* tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Pykälän 7 kohdan mukaan *suostumuksella* tarkoitetaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn.

Henkilötietolain 5 §:ssä säädetyn *huolellisuusvelvoitteen* 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.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilökisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Lainkohdan 1 momentin tyhjentävän luettelon kohtien 1, 4 ja 5 mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella (1 kohta), jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta (4 kohta) tai jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelusuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (5 kohta).

Henkilötietolain 8 §:n 2 momentin mukaan henkilötietojen luovuttaminen voi tapahtua 1 momentin 5 kohdan nojalla vain, jos henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana kysymyksessä olevan toiminnan harjoittamiseen edellyttäen, että tarkoitus, johon tiedot luovutetaan, ei ole yhteensopimaton henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kanssa ja että rekisteröidyn voidaan olettaa tietävän henkilötietojen tällaisesta luovuttamisesta. Pykälän 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Henkilötietolain säätämisoheena on ollut Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä *henkilötietodirektiivi*).

EY-tuomioistuin totesi 6.11.2003 antamassaan tuomiossa C-101/01, että tietojen käsittely, eli käsite, jota käytetään henkilötietodirektiivissä, kattaa kaikenlaiset sellaiset toiminnot tai toimintojen kokonaisuudet, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai muutoin. Tällaisiin toimintoihin kuuluu tietosuojadirektiivin mukaan tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saatavaksi. Tästä seuraa, että toimenpide, jolla henkilötiedot on laitettu Internet-sivulle, on tässä tarkoitettua käsittelyä. Tietojen laittaminen Internet-sivulle edellyttää nykyisin käytettyjen teknisten ja tietojenkäsittelyllisten menetelmien mukaan sitä, että sivu ladataan palvelimelle sekä toimenpiteitä, joiden avulla sivu saadaan Internet-yhteyden omaavien henkilöiden saataville. Nämä toimenpiteet suoritetaan ainakin osittain automatisoidusti.

EY-tuomioistuin totesi johtopäätöksensä, että kun Internet-sivustolla viitataan henkilöihin ja yksilöidään heidät joko nimellä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan ja harrastuksistaan, tätä on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia (759/2004; jäljempänä *työelämän tietosuojalaki*) sovelletaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan virkamieheen, virkasuhteessa olevaan ja näihin verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaan sekä soveltuvin osin työnhakijaan. Soveltamisalasta säädettiin vastaavasti aiemmin voimassa olleessa työelämän tietosuojalaissa (477/2001), jonka esitöiden (HE 75/2000 vp.) mukaan lain säännökset koskevat työnhakijaa samalla tavoin kuin työntekijää, jollei erikseen ole toisin säädetty. Työnhakijalla tarkoitetaan sitä, joka on hakenut avoimena olevaa työpaikkaa, joka on hakenut avoimeksi julistettua virkaa tai johon työnantaja on ottanut yhteyttä mahdollisen työhön ottamisen tarkoituksessa.

Työelämän tietosuojalain 2 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999), jollei kyseisessä laissa toisin säädetä. Henkilötietolakiin sisältyy yleisiä tietosuojaan liittyviä säännöksiä, joita sovelletaan työelämässä mainitun erityislain ohella.

Työelämän tietosuojalain 3 §:ssä säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä *julkisuuslaki*) 2 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihteluvelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista kyseisen lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-ineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Poliisihallitus on 30.4.2015 antanut määräyksen poliisin viestinnästä (POL-2015-5146), jonka mukaan jokaisella poliisiyksiköllä on velvollisuus järjestää sisäinen ja ulkoinen viestintä tavalla, joka vastaa nykyistä lainsäädäntöä sekä sitä, mitä valtion viranomaisen julkisuudesta on erikseen määrätty. Viestintämääräyksen mukaan jokaisella poliisiyksiköllä on omat ulkoasultaan poliisin yhteisellä tietojärjestelmällä ja toimintatapamallilla ylläpidettävät intranet- ja Internet-sivustot.

Poliisihallitus ylläpitää poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjaa, jonka mukaisella viestinnällä tarkoitetaan toimivaa vuorovaikutusta ja tiedonsaantia poliisiyksiköiden sisällä ja välillä. Sen avulla varmistetaan, että kaikilla organisaatiossa toimivilla on tiedossaan toiminnan tavoitteen ja työn tekemisen kannalta oleellinen tieto. Viraston johdolla ja esimiehillä on keskeinen rooli viraston sisäisessä tiedonkulussa. Käsikirjassa sisäisen viestinnän periaateiksi määritellään, että sisäisellä viestinnällä varmistetaan henkilöstön tiedonsaanti osana johtamista kaikissa tilanteissa, välitetään henkilöstölle tieto ensimmäisenä sekä tarjotaan henkilöstölle aito mahdollisuus vuorovaikutukseen ja asiantuntijatiedon hyödyntämiseen.

2.2 Selvitys ja lausunnot

2.2.1 Poliisilaitoksen selvitykset ja Poliisihallituksen lausunto

Poliisipäällikön selvityksen mukaan poliisilaitos julkaisee jokaisen virkanimityksen jälkeen nimitysmuistion kantelijan mainitsemassa poliisihallinnon valtakunnallisessa sisäisessä intranetissä ”Sinetissä”, josta nimitysmuistio on kaikkien poliisihallinnon henkilöstöön kuuluvien luettavissa. Poliisihallituksen mukaan ainoastaan kantelussa tarkoitettu poliisilaitos menettelee kerrotuin tavoin. Muilla poliisilaitoksilla nimitysmuistiot ovat saatavilla erikseen pyydettyä.

Poliisipäällikkö toteaa, että nimitysmuistiot ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja ja muistiodien julkaisemisella pyritään edistämään nimitysmenettelyihin liittyvää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Poliisipäällikön mukaan on itsestään selvää, että nimitysmuistiosta poistetaan mahdolliset ainoastaan asianosaisjulkiset tiedot ennen niiden julkaisemista.

Poliisihallitus tuo lausunnossaan esille, että henkilötietolailla on saatettu Suomen lainsäädäntö vastaamaan henkilötietodirektiivin määräyksiä, joita on tulkittu mm. edellä mainitussa EY-tuomioistuimen tuomiossa 6.11.2003. Poliisihallitus viittaa kyseisessä tuomiossa esitettyyn. Poliisihallituksen käsityksen mukaan näin ollen myös intranet-sivustolla julkaistuja viittauksia henkilöihin ja heidän yksilöintiään voitaisiin tiettyjen edellytysten vallitessa pitää henkilötietolaissa tarkoitettuna henkilötietojen automaattisena käsittelynä, jolloin henkilötietolaissa säädettyt velvollisuudet tulisivat poliisilaitoksen noudatettaviksi.

Poliisihallitus myös katsoo, että lähtökohtaisesti henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset sekä työelämän tietosuojalain tarpeellisuusvaatimus täyttyvät ainakin poliisilaitoksen käsitellessä henkilötietoja keräämällä, tallettamalla, järjestämällä ja käyttämällä viranhakijoiden henkilötietoja virkanimitysasiassa. Poliisihallitus toteaa lisäksi, että myös nimitysmuistion julkaisemista voitaisiin pitää laissa määriteltynä henkilötietojen käsittelynä. Julkaiseminen hallinnon sisäisessä tietoverkossa tarkoittaa Poliisihallituksen mielestä asiallisesti henkilötietojen luovuttamista suurelle, joskin ennalta rajatulle joukolle. Tällöin henkilötietojen luovuttamisessa tulisi ottaa huomioon mm., onko luovutuksensaajalla henkilötietolain 8 §:n tarkoittama oikeus ja asiallinen peruste käsitellä henkilötietoja.

Poliisihallitus toteaa nostavansa lausunnossaan mainitut asian arviointiin mielestään vaikuttavat seikat esiin, mutta jättää kysymyksen nimitysmuistion julkaisemisen asianmukaisuudesta oikeuskanslerinviraston ratkaistavaksi.

2.2.2 Tietosuojavaltuutetun lausunto

Tietosuojavaltuutettu tuo lausunnossaan esille, että hän on tulkintakäytännössään (mm. asiassa dnro 909/45/2000, 30.1.2001) todennut, että hänen käsityksensä mukaan viranhakuasiakirjat ja niistä laaditut yhteenvetoluettelot muodostavat henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan tarkoittaman henkilörekisterin. Hakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostavat loogisen rekisterikonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on työntekijän tai virkamiehen valinta ja henkilöstöhallinnon asioiden hoitaminen. Yhdistelmästä löytyvät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Vaikka kysymyksessä olisikin vain yhtä käyttökertaa varten perustettu rekisteri, tulevat kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa säädetty velvoitteet noudatettavaksi.

Tietosuojavaltuutettu on lisäksi EY-tuomioistuimen edellä mainitussa tuomiossa 6.11.2003 omaksuman tulkintalinjan mukaisesti omissa kannanotoissaan ja yleisessä ohjauksessaan

(mm. dnro 1860/452/2007, 21.12.2007) todennut, että henkilötietojen viemistä Internetiin tai vastaavasti organisaation sisäiseen intranettiin voidaan pitää henkilötietodirektiivissä ja henkilötietolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilötietojen automaattisena käsittelynä. Henkilötietojen käsittely mm. Internet-verkossa voi pääsääntöisesti perustua henkilötietolain 8 §:n perusteella vain asianomaisen henkilön suostumukseen tai henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavaan lain säännökseen.

Viranomaistyönantajan viedessä henkilötietoja Internetiin tai vastaavasti intranettiin, esim. päättöspöytäkirjan liitteenä olevan luettelon viranhakijoista koulutus- ja työkokemustietoineen (henkilörekisteri), tulee viranomaisen tietosuojavaltuutetun mukaan harkita em. tavoin henkilötietolain mukaisen luovutusperusteen olemassaoloa. Tietosuojavaltuutettu on yleisessä ohjauksessaan ja kannanotoissaan todennut, että tällaiseen käsittelyyn tulisi pääsääntöisesti olla henkilön suostumus tai muu laissa säädetty luovutusperuste ts. henkilötietojen käsittelyyn oikeuttava lain säännös.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, ettei hänellä sellaisenaan ole toimivaltaa julkisuuslain 20 §:n mukaisen tiedottamisvelvoitteen osalta, vaan kukin viranomainen tai muu julkisyhteisö tulkitsee julkisuuslakia itse omassa toiminnassaan, mm. asiakirjojen julkaisemisen ja tiedottamisen osalta. Tietosuojavaltuutettu mainitsee kuitenkin tulkintakannanotoissaan toimivaltaansa kuuluvan henkilötietojen käsittelyn osalta katsoneensa, että pelkästään julkisia henkilötietoja sisältävien asiakirjojen, esim. pöytäkirjojen käsittely voi mm. kunnallisessa toiminnassa perustua kuntalain 29 §:ssä säädettyyn tiedottamisvelvollisuuteen ja julkisuuslain 20 §:n tarkoittamaan viranomaisen tiedottamisvelvoitteeseen, mutta tällöinkin on tarpeen ottaa huomioon yksityisyyden suojan intressit.

Mikäli viranomainen katsoo tarpeelliseksi tiedottaa viranhausta Internetissä tai vastaavasti organisaation sisäisessä intranetissä, tulisi tietosuojavaltuutetun suosituksen mukaan tiedottamistavassakin ottaa huomioon tietosuojavaltuutetun lausunnossa mainitut säännökset. Toteutettavien menettelytapojen tulee olla mm. henkilötietolain tarkoituksen ja suojaamisvelvoitteen sekä tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan julkisuuslaissa säädettyjen menettelytapojen mukaisia. Tietosuojavaltuutettu kiinnittää erityisesti huomiota julkisuuslain 18 §:n mukaiseen hyvään tiedonhallintatapaan ja 20 §:n mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen tuottaa ja jakaa tietoa.

Tietosuojavaltuutetun suosituksen mukaan on asianmukaista tarpeen mukaan laatia viranhakumenettelystä erillinen tiedote, jossa voidaan tiedottaa mm. virkaan valituista ja varalle valituista ja mahdollisesti vaalissa ääniä saaneista. Samalla voidaan tiedottaa, miten julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta viranhakuasiakirjojen osalta toteutetaan. Mikäli viranhausta tiedottamisella ja viranhakijoiden tietojen julkaisemisella on esim. yhteiskunnallista tai muuta erityistä merkittävyyttä organisaation kannalta, tulee viranomaisen huolellisesti harkita ja perustella mm. työelämän tietosuojalain 3 §:n välitön tarpeellisuusvaatimus sekä ottaa huomioon erityisesti henkilötietolain 5 §:n mukainen huolellisuusvelvoite luovuttaessaan viranomaisen henkilörekisterin julkisia henkilötietoja.

Tietosuojavaltuutettu toteaa jättävänsä asian lainmukaisuuden arvioinnin oikeuskanslerinviraston ratkaistavaksi. Oikeuskanslerinviraston annettua asiassa ratkaisunsa tietosuojavaltuutettu pitää kannatettavana, että Poliisihallitus ohjeistaisi poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjassa viranhakuasiakirjojen ja nimitysmuistioiden julkaisemiskäytännön yhtenäistämistä valtakunnallisesti poliisiorganisaatiossa.

2.3 Arviointi

2.3.1 Lähtökohtia

Hankitun selvityksen mukaan käsillä olevan tapauksen mukainen nimitysmuistioiden julkaiseminen poliisin sisäisessä intranetissä on osa yksinomaan kantelussa tarkoitettun poliisilaitoksen viestintäkäytäntöä, jota ei poliisiorganisaatioissa ole tarkemmin valtakunnallisesti ohjeistettu. Poliisiorganisaatio ja sen sisäisen intranetin käyttäjät koostuvat sinänsä rajatusta henkilöstöstä. Käyttäjää on kuitenkin joka tapauksessa useita tuhansia ja käyttäjät kuuluvat useisiin erityyppisiin käyttäjäryhmiin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että sivullisia ovat työpaikoilakin ne henkilöt, jotka eivät tarvitse kussakin yksittäistapauksessa käsillä olevia henkilötietoja työtehtäviensä hoitamisessa tai osallistu päätöksentekoon. Valtaosaa luovutuksensaajista, eli poliisin sisäisen tietoverkon käyttäjistä, on pidettävä käsillä olevaan rikoskomisarion virkanimitysasiaan nähden sivullisina. Olennaista oikeudellista eroa ei asian arvioinnin kannalta nähdäkseni ole siten sillä, onko kyse ollut nimitysmuistion julkaisemisesta kyseisessä poliisin sisäisessä suuren käyttäjäjoukon intranetissä vai Internetissä.

Nimitysmuistiot ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja, joihin voi kuitenkin sisältyä myös yksittäisiä julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Rikoskomisarion viran vakainaista nimitystä koskeva nimitysmuistio on asiassa saadun selvityksen mukaan ollut kokonaisuudessaan julkinen, joten julkisuuslain näkökulmasta sen luovuttamiselle yksittäisenä asiakirjana ei ole ollut estettä.

Selvää on, että julkisenakin asiakirjana nimitysmuistio on sisältänyt hakijoiden henkilötietolain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja, joten muistion julkaisemista poliisin sisäisessä intranetissä on arvioitava ennen kaikkea henkilötietolain soveltamisalan ulottuvuuden kannalta. Henkilötietolain mukaan kyseistä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Totean yleisesti, että henkilötietolain ja julkisuuslain soveltamisalat ovat osin ”päällekkäisiä” silloin, kun kyse on henkilötietojen julkaisemisesta/luovuttamisesta. Tämä ilmenee siitä, että henkilötietolain 8 §:n 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädetään julkisuuslaissa. Muilta osin viranomaisen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, jollei viranomaista koske henkilötietolakiin nähden ensisijaisesti sovellettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityislaki (esim. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa). Korostan lisäksi yleisesti, että poliisilaitos on työnantajana henkilötietolain 3 §:ssä määritelty rekisterinpitäjä, jonka tulee lain 6 §:n mukaisesti ja 5 §:n huolellisuusvelvoitetta noudattaen suunnitella myös viranhakijoiden henkilötietojen käsittely.

2.3.2 Henkilörekisterimääritelmään liittyviä näkökohtia

Käsillä olevan tapauksen arvioinnin kannalta on ensinnä syytä kysyä, onko nimitysmuistio muodostanut henkilörekisterin.

Henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaisen henkilörekisterin määritelmän osalta lain esitöissä viitataan loogiseen rekisterikäsitteeseen, joka aikaisemmin voimassa olleessa henkilörekisterilaissa (471/1987) ilmeni lain 4 §:n 2 momentista ja 20 §:n 2 momentista. Esitöiden mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan loogista, ei fyysistä rekisteriä. Looginen rekisterikäsite merkitsee, että samaan henkilörekisteriin luetaan kuuluviksi kaikki ne tiedot, joita käytetään samassa

käyttöyhteydessä riippumatta siitä, miten ja mihin ne on talletettu. Looginen rekisterikäsité merkitsee myös sitä, että tietojenkäsittelyssä syntyviä lyhytaikaisia tiedostoja ja tallenteiden eri sukupolvia ei pidetä eri henkilörekistereinä silloin, kun ne ovat rekisterinpitäjän hallussa ja niitä käytetään määriteltyihin henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toteutettava tekstinkäsittely, kuten päätöksen, muistion, luettelon, kirjeen tai muun vastaavan asiakirjan laatiminen, ei vielä sellaisenaan muodostaisi laissa tarkoitettua henkilörekisteriä, vaikka siinä käsiteltäisiin henkilötietoja. Tällaisen asiakirjan laatiminen ei muodosta henkilörekisteriä, jos asiakirjaa ei pysyvämmiin säilytetä sähköisessä muodossa osana tietojenkäsittelyjärjestelmää. (HE 96/1998 vp, s. 35-36)

Tietojoukon käsittely osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ei ole nykyään kovin selkeä henkilörekisterin määrittelyperuste, kun tietoteknisen kehityksen myötä asiakirjojen laatimisessa, jakamisessa, säilyttämisessä ja arkistoisemisessa hyödynnetään säännönmukaisesti automatisointia.

Oikeuskirjallisuudessa on henkilörekisterin määritelmän osalta todettu muun ohella, että henkilötietoja sisältävät asiakirjat eivät muodosta henkilötietolain tarkoittamaa henkilörekisteriä, ellei niitä tallenneta järjestelmään, jossa niistä voidaan hakea tietoa niiden sisältämien henkilötietojen perusteella (*Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä*, Helsinki 2011, s. 29). Nykyiset hakutoiminto- ja tietojenkäsittelymahdollisuudet huomioon ottaen kysymyksessä on kuitenkin usein henkilörekisteri (*Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warma, Eija: Henkilötietojen suoja*, Helsinki 2014, s. 53).

Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan viranhakuasiakirjat ja niistä laaditut yhteenvetoluettelot muodostavat henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan tarkoittaman henkilörekisterin. Tietosuojavaltuutetun viittaamassa ratkaisussa 30.1.2001 (dnro 909/45/2000) oli tosin kyse kunnalle osoitetuista julkisista viranhakemuksista ja niistä laaditusta yhteenvedosta, kun taas käsillä olevassa tapauksessa on kyse rikoskomisarion viran täyttämistä koskevasta nimitysmuistios- ta (asiakirja on kokonaisuudessaan sisältänyt myös nimitystä koskevan esityksen ja päätöksen), joka kuitenkin on myös sisältänyt mm. lyhyet kuvaukset virkaa hakeneiden ansioista.

Tuon tässä yhteydessä myös esille eduskunnan oikeusasiamiehen henkilötietolakia edeltäneen henkilörekisterilain voimassa ollessa antamassa ratkaisussa 2.4.1993 (dnro 175/4/91) esitetyt näkökohdat. Oikeusasiamiehen mukaan hakemukset kunnan virkaan eivät sellaisenaan muodostaneet henkilörekisteriä. Kunnanhallituksen käsittelyä varten laadittu yhdistelmä hakijoiden ansioista ei myöskään täyttänyt rekisterinpidon suunnittelun ja perustamisen vaatimuksia. Kun otettiin huomioon myös henkilörekisterilain tarkoitus, joka oli parantaa tietosuojaa nimenomaan säätelemällä henkilörekistereiden perustamista ja käyttöä, oikeusasiamies piti virheellisenä tulkintana sitä, että tällaista yksittäistä käyttöä varten laadittu yhdistelmä olisi ollut henkilörekisteri.

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että henkilörekisterille on ominaista henkilötietojen säilyttämisen ja ylläpidon tietty pysyvyys ja käsiteltävyys, jotta tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Henkilörekisteri ei siten muodostu pelkästään siitä, että tekstinkäsittelyn kohteena on joukko henkilötietoja, jotka yhdistellään viranomaisen asiakirjan – esimerkiksi päätöksen tai muistion – tuottamiseksi. Oikeuskirjallisuudessa viitataan tässä yhteydessä edelleenkin muun ohella oikeusasiamiehen mainituissa ratkaisuissa esitettyyn. (ks. *Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate*, Helsinki 2016, s. 327-328)

Nimitysmuistion ja siihen sisältyvän hakijoiden ansioita koskevan yhteenvedon henkilörekisteriluonne jää näkemykseni mukaan vähintäänkin tulkinnanvaraiseksi. Jos nimitysmuistiota pi-

dettäisiin yksiselitteisesti henkilörekisterinä, siitä saisi antaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin perusteella henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen vain luovutuksensaajalle, jolla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Toisaalta julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen, ja julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava lähtökohtaisesti pyydettyllä tavalla, esimerkiksi antamalla asiakirjasta kopio tai tuloste. Kuten tietosuojavaltuutetun lausunnossa todetaan, viranomaisen henkilörekisterissä olevia julkisia henkilötietoja voidaan luovuttaa, mikäli luovutuksensaajalla on jokin henkilötietolain mukainen käsittelyyn oikeuttava peruste (mm. henkilötietolain 8 § ja 4 luku) tai luovutus jää kokonaan henkilötietolain soveltamisen ulkopuolelle, esim. yksityisiä tavanomaisia käyttötarkoituksia tai tiedotusvälineille toimituksellisia tarkoituksia varten luovutettuina henkilötietoina (henkilötietolain soveltamisalaa koskeva 2 §).

2.3.3 Muu arviointi

Vaikka katsottaisiin, että nimitysmuistio ei tässä tapauksessa muodostaisi henkilörekisteriä, olisi erikseen arvioitava, sovellettaisiinko jollakin muulla perusteella henkilötietolakia nimitysmuistion julkaisemiseen poliisin sisäisessä intranetissä.

EY-tuomioistuin on edellä selostetussa tuomiossaan 6.11.2003 arvioinut, että Internet-sivustoilla olevia tuomiossa mainittuja viittauksia henkilöihin ja heidän yksilöintiään joko nimellä tai muulla tavoin on pidettävä henkilötietodirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavaltuutettu on EY-tuomioistuimen tulkintalinjan mukaisesti kannanotoissaan ja yleisessä ohjauksessaan todennut, että henkilötietojen viemistä Internetiin tai vastaavasti organisaation sisäiseen intranettiin voidaan pitää henkilötietodirektiivissä ja henkilötietolaissa tarkoitettuna henkilötietojen automaattisena käsittelyä.

Kerrotun perusteella tulkitsem tilanteen niin, että vaikka nimitysmuistio ei tässä tapauksessa muodostaisi henkilörekisteriä, henkilötietolaki tulisi joka tapauksessa sovellettavaksi, koska kyse on ollut henkilötietolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua henkilötietojen automaattisesta käsittelystä. Poliisilaitoksen oikeutta käsitellä (eli tässä tapauksessa luovuttaa julkaisemalla poliisin sisäisessä intranetissä) nimitysmuistioon sisältyviä henkilötietoja tulisi näin ollen arvioida erityisesti henkilötietolain 6 ja 8 §:n valossa. Henkilötietolain 6 §:n perusteella henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua poliisilaitoksen toiminnan kannalta. Lain 8 §:ssä säädetään puolestaan niistä yleisistä edellytyksistä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä. Jos henkilötietojen käsittelylle ei 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ole asianomaisen henkilön (lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua) suostumusta, on arvioitava, onko käsittelylle muuta 8 §:ssä säädettyä perustetta.

Suostumuksen osalta todetaan henkilötietolain esitöissä, että suostumus tarkoittaa kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Suostumus voi olla kirjallinen tai suullinen, kunhan se täyttää määritelmässä mainitut edellytykset. Suostumus voi joissakin tapauksissa olla myös konkludenttinen, olosuhteista pääteltävissä oleva. Suostumukselle asetettavat vaatimukset määräytyvät viimekädessä tapauskohtaisesti. Jos suostumuksen olemassaolosta syntyisi kiistaa, todistustaakka suostumuksen olemassaolosta on rekisterinpitäjällä (HE 96/1998 vp, s. 36). Oikeuskirjallisuudessa suositellaankin yleisesti, että rekisteröidyltä hankitaan nimenomainen suostumus kirjallisessa muodossa (näin esim. *Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä*, Helsinki 2011, s. 35 ja *Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warma, Eija: Henkilötietojen suoja*, Helsinki 2014, s. 84).

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä suostumuksesta huolimatta, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Asiassa tulee ennen kaikkea arvioida, onko julkisuuslain 20 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa ollut sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka on oikeuttanut nimitysmuistiossa olleiden henkilötietojen käsittelyyn, eli julkaisemiseen poliisin sisäisessä intranetissä.

Poliisipäällikkö toteaa selvityksessään, että nimitysmuistioiden julkaisemisella pyritään edistämään poliisilaitoksen nimitysmenettelyihin liittyvää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kyseenalaista mielestäni kuitenkin on, voidaanko julkisuuslain 20 §:ään perustuvaa velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa pitää tässä tapauksessa sellaisena viranomaisen laissa säädettyinä tehtävänä, joka on oikeuttanut henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn. Suhtaudun siis hyvin varauksellisesti siihen, että nimitysmenettelyihin liittyvän avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen ja sitä kautta mainitun julkisuuslaissa säädetyn viranomaisen velvollisuuden täyttäminen olisi tässä tapauksessa edellyttänyt hakijoiden henkilötietoja sisältäneen nimitysmuistion julkaisemista kokonaisuudessaan poliisin sisäisessä intranetissä. Tehokas tiedottaminen ja viranomaisen toiminnan valvonta ei nähdäkseni ole tätä edellyttänyt. Selvää lienee, etteivät myöskään Poliisihallituksen ylläpitämässä poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjassa määritellyt periaatteet – että varmistetaan henkilöstön tiedonsaanti osana johtamista kaikissa tilanteissa, välitetään henkilöstölle tieto ensimmäisenä sekä tarjotaan henkilöstölle aito mahdollisuus vuorovaikutukseen ja asiantuntijatiedon hyödyntämiseen – ole sellaisenaan täyttäneet mainitussa 4 kohdassa henkilötietojen käsittelylle säädettyjä edellytyksiä.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelusuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan. Palvelussuhteesta on näin ollen kysymys esimerkiksi virkasuhteen ja työsopimussuhteen osalta (*Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warma, Eija: Henkilötietojen suoja, Helsinki 2014, s. 88*). Kyseenalaista mielestäni kuitenkin on, että poliisilaitoksen oikeus käsitellä (eli tässä tapauksessa luovuttaa julkaisemalla poliisin sisäisessä intranetissä) nimitysmuistioon sisältyviä henkilötietoja olisi voinut perustua kyseisen 5 kohdan mukaiseen yhteysvaatimukseen erityisesti 8 §:n 2 momenttiin sisältyvien lisäkritereiden johdosta.

Yhdyn tietosuojavaltuutetun näkemykseen, että poliisilaitoksen on työnantajana tullut ottaa myös huomioon työelämän tietosuojalain säännökset, erityisesti 3 §:n mukainen välitön tarpeellisuusvaatimus (tässä erityislain säännöksessä säädettyä sovelletaan henkilötietolain 9 §:n 1 momentissa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen sijasta). Kyseisen säännöksen mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työnhakijan/työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tästä ei voida poiketa edes työnhakijan/työntekijän suostumuksella. Se, mitä säännöksessä tarkoitetaan ”käsittelyllä”, määräytyy henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaan, joten työelämän tietosuojalain välitön tarpeellisuusvaatimus koskee myös henkilötietojen luovuttamista.

2.3.4 Johtopäätökset

Julkisuusperiaate on eräs keskeisistä perusoikeuksista, mutta niin on myös yksityisyyden suoja. Näiden kahden perusoikeuden välillä vallitsee viranhakuun liittyvissä julkisuuskysymyksissä tietty jännite. Käsillä olevassa tapauksessa näiden perusoikeuksien välisessä punninnassa edellä esitetyt yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen käsittelyn rajoituksiin liittyvät argumentit

ovat mielestäni painavampia. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta ja rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tiedonkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Sen sijaan, että poliisilaitos olisi tässä tapauksessa julkaissut nimitysmuistion kokonaisuudessaan poliisin sisäisessä intranetissä, oikeudellisesti perustellumpaa olisi mielestäni ollut esimerkiksi laatia viranhakumenettelystä tietosuojavaltuutetun suosituksen mukainen erillinen tiedote, jossa olisi voitu tiedottaa mm. virkaan nimitetystä ja siitä, miten julkisuuslain mukaista tiedonsaantioikeutta viranhakuasiakirjojen osalta toteutetaan. Varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävien tehtävien osalta myös tehtäviin hakeneiden nimien julkaiseminen voi olla mielestäni perusteltua. Pidän myös tietosuojavaltuutetun tavoin perusteltuna, että Poliisihallitus ohjeistaisi esimerkiksi poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirjassa viranhakuasiakirjojen ja nimitysmuistioiden julkaisemiskäytännön yhtenäistämistä valtakunnallisesti poliisiorganisaatiossa.

3. Toimenpiteet

Kiinnitän vastaisen varalle poliisilaitoksen huomiota nimityspäätöksen perustelemisesta ja nimitysmuistion laatimisesta edellä kohdassa 1.4 esittämäni.

Saatan lisäksi poliisilaitoksen tietoon edellä kohdassa 2.3 esittämäni näkemykset, jotka koskevat nimitysmuistion julkaisemista poliisiorganisaation sisäisessä intranetissä.

Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi Poliisihallitukselle ja tietosuojavaltuutetulle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
