



ASIA Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaisen sisällä

KANTELU

A on 4.8.2014 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut evankelis-luterilaisen seurakunnan talouspäällikön B:n menettelyä palkkatodistuksesta ilmenevien salassa pidettävien tietojen edelleen lähettämisessä. A kertoo, että talouspäällikkö on vastannut hänen sähköpostitse tekemään palkkatietoja koskevaan tiedusteluun lähettämällä A:n tarkan palkkalaskelman edellisiltä kuukausilta kuudelle luottamushenkilölle ja kahdelle hiippakunnan tuomikapitulin edustajalle.

SELVITYS

Hiippakunnan tuomiokapituli on antanut 8.10.2014 päivätyn lausunnon, johon on liitetty seurakunnan talouspäällikkö B:n 1.9.2014 päivätty selvitys.

Lausunto ja selvitys lähetetään A:lle tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

A on seurakunnan kirkkoherra. Kantelun mukaan A oli ollut 27.6.2014 yhteydessä seurakunnan talouspäällikkö B:hen saadakseen lisätietoa hänelle väärin maksetusta palkasta. B vastasi viestiin palattuaan lomalta 4.8.2014. A:n mukaan B ei kuitenkaan toimittanut hänelle tarvittavia tietoja. A ilmaisi näkemyksensä tästä vastausviestillä 4.8.2014, jonka vastaanottajina olivat B ja seurakunnan kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja C. Viestissään A toteaa, että hänestä lie-nee ainoa tie, että tämä asia viedään 6.8. seuraavaan kirkkoneuvoston käsittelyyn. B vastasi puolestaan lähettämällä A:lle tarkan palkkalaskelman edellisiltä kuukausilta. Viestin vastaanottajina olivat A:n lisäksi kuusi kirkkoneuvoston jäsentä sekä kaksi hiippakunnan tuomiokapitulin edustajaa.

Kanteluasiassa ei ole kysymys siitä, ovatko B:n lähettämät kantelijan palkkatiedot sisältäneet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 24 §:n mukaisia salassa pidettäviä tietoja. B on lähettänyt tiedot niiden edellä todetuille vastaanottajille pyytämättä.

Arviointi

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. Tämä julkisuusperiaate on pantu lain tasolla voimaan julkisuuslailla. Lain tarkoituksena on sen 3 §:n mukaan toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Tästä salassapidosta poikkeamiseen on säädetty edellytykset julkisuuslain 7 luvussa. Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen säädetään luvun 26 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Edelleen 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle säädetään luvun 29 §:ssä. Edellä 26 §:n 1 momentissa mainittujen yleisten edellytysten lisäksi viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi; 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Oikeuskirjallisuuden mukaan toinen viranomainen voi periaatteessa olla mikä tahansa julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmän mukainen viranomainen. Myös saman hallinnonalan virastot ja laitokset ovat suhteessa toisiinsa erillisiä viranomaisia. Viranomaisen yksiköt ja sen palveluksessa olevat henkilöt eivät kuitenkaan ole viranomaisia julkisuuslain terminologian mukaan. Yksittäisen viranomaisen sisäisissä suhteissa viranomaisten välisiä suhteita koskevia poikkeusperusteita ei näin ollen voida soveltaa sellaisenaan, koska säännökset koskevat vain tiedon antamista toiselle viranomaiselle. Edelleen oikeuskirjallisuudessa otetun kannan mukaan voidaan kuitenkin lähteä siitä, että viranomaisen sisällä voidaan välittää myös salassa pidettäviä tietoja analogisesti samoja perusteita noudattaen kuin erillisten viranomaisten välisissä suhteissa. (Mäenpää, Julkisuusperiaate, WSOYPro Helsinki 2008 s. 186)

Antamansa selvityksen mukaan B on A:n ilmoituksen perusteella lähettänyt selvityksen palloista ennakotietona seurakunnan kirkkoneuvoston jäsenille sekä myös tiedoksi tuomiokapitulin notaarille ja lakimiesasessorille. Hiippakunnan tuomiokapitulin antaman lausunnon mukaan A:n palkka-asiaa ei ole virallisesti laitettu vireille seurakunnan hallinnossa. Tuomiokapituli viitaten kirkkoneuvoston ja kirkkoherran väliseen suhteeseen, toteaa antamassaan lausunnossa, että kirkkoneuvostolla on ollut oikeus saada tieto myös salassa pidettävistä kirkkoherra A:n palkkatiedoista.

Toisin kuin tuomiokapituli on lausunnossaan katsonut, näkemykseni mukaan asiassa ei ole kyse siitä, onko tiedon vastaanottajalla ollut julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaisen eivällisen roolissa oikeus tiedon vastaanottamiseen vaan siitä, onko salassa pidettävän tiedon lähettäjällä ollut julkisuuslain mukainen perusteltu syy salassapitovelvoitteesta poikkeamiseen, etenkin kun tässä tilanteessa tieto on lähetetty sitä erikseen pyytämättä.

Kanteluun liitetyistä sähköposteista on havaittavissa, että B:llä ja A:lla on ollut erimielisyyksiä. B:n A:lle sekä seurakunnan kirkkoneuvoston jäsenille ja tuomiokapitulin notaarille ja lakimiesasessorille lähettämän viestin sisällön perusteella ei ole vahvistettavissa B:n selvityksensä antamaa perustelua salassa pidettävien tietojen lähettämisestä tiedoksi ennakoon. Nyt käsillä olevilla julkisuuslain salassapitoa koskevilla säännöksillä turvataan perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa. Pidän siten perusteltuna oikeuskirjallisuudessa otettua kantaa siitä, että viranomaisen sisällä voidaan välittää myös salassa pidettäviä tietoja analogisesti samoja perusteita noudattaen kuin erillisten viranomaisten välisissä suhteissa. Kirkkoherra A oli sähköpostiviestissään tosin viitannut palkka-asiansa viemistä seuraavan kirkkoneuvoston kokouksen (6.8.2014) käsittelyyn, jolloin selvitys kirkkoherran palkkatiedoista olisi ollut kyseisen asian käsittelyä varten tarpeen. Kun tiedot oli kuitenkin lähetetty kirkkoneuvoston jäsenille jo etukäteen ennen kuin oli tietoa asian käsittelemisestä kirkkoneuvostossa, asiassa ei ole ollut vielä tuossa vaiheessa käsillä julkisuuslain 29 §:n mukaisia edellytyksiä salassa pidettävän tiedon antamisesta toiselle viranomaiselle. Tämän vuoksi edellä kuvattua B:n menettelyä ei ole pidettävä asianmukaisena. A:n kohtaamaa oikeudenloukkausta rajoittaa kuitenkin julkisuuslain 23 §:ssä viranomaisen palveluksessa olevalle sekä luottamustehtävää hoitavalle säädetty vaihtolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

Tuomiokapituli on lausunnossaan todennut, että kirkkoherran työnantaja ja samalla palkanmaksusta vastaava taho on seurakunta. Tuomiokapitulin hoidettavaksi kuuluu eräitä papistoa koskevia työnantajatehtäviä, vaikka se ei olekaan näiden työnantaja. Hiippakunnan papisto on myös piispan ja tuomiokapitulin ohjaus- ja valvontavallan alaisuudessa. Kirkkoherran palkanmaksuun liittyvissä asioissa tuomiokapitulilla ei kuitenkaan ole roolia vaan tämä on seurakunnan ja kirkkoherran välinen asia. Tuomiokapituli on katsonut, ettei B ole ollut oikeutettu lähettämään A:n palkkatietoja tuomiokapitulin edustajille ilman asianomaisen lupaa. Sellaista ei ole ollut eikä asiassa ole tullut esiin muutakaan sellaista julkisuuslain 29 §:n 1 – 4 kohdissa säädettyä perustetta, jolla seurakunnan toimihenkilö olisi saanut lähettää seurakunnan kirkkoherrakaan koskevia salassa pidettäviä tietoja tuomiokapitulille. Tämän vuoksi minulla ei ole ylimpänä laillisuusvalvojana syytä arvioida asiaa tältä osin toisin kuin tuomiokapituli on tehnyt.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Evangelis-luterilaisen seurakunnan talouspäällikön B:n menettely palkkatodistuksesta ilmenevien salassa pidettävien tietojen edelleen lähettämisessä ei ole ollut julkisuuslain säännösten mukaisesti perusteltua.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Koska salassa pidettävien tietojen vastaanottaneita henkilöitä sitoo julkisuuslain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto, katson asiassa riittäväksi toimenpiteeksi saat-
taa edellä esittämäni näkemykset hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon ja kiinnitän samalla
huomiota julkisuuslain 6 luvun salassapitovelvoitteiden ja 7 luvun salassapidosta poikkeamisen
ja lakkaamisen noudattamiseen.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Elina Halimaa

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi