



Kirkkohallituksen menettely salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevan asian käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 20.11.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut Kirkkohallituksen menettelyä. Kirkkohallitus oli marraskuussa 2012 teettänyt papin tehtävää hakeneesta kantelijasta psykologisen henkilöarvioinnin, joka oli tarkoitettu yksinomaan Kirkkohallituksen ja tehtävää hakeneen kantelijan käyttöön. Henkilöarvioinnin asiakirjat olivat olleet Kirkkohallituksen viranhaltijan X:n hallussa, joka oli syksyllä 2013 Kirkkohallituksen aikaisemman johtajan (Y) päätöksellä lähettänyt asiakirjat ulkopuolisen yhdistyksen toiminnanjohtajalle. Tämä oli kantelijan mukaan edelleen saattanut henkilöarviosta ilmeneviä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja yhdistyksen johtokunnan jäsenten tietoon.

Kirkkohallitus on myöntänyt luovuttaneensa tietoja. Kirkkohallitus ja kantelija ovat solmineet elokuussa 2020 sovintosopimuksen, jonka perusteella Kirkkohallitus on maksanut kantelijalle 2 000 euron vahingonkorvauksen. Kantelijan mukaan Kirkkohallitus on edelleen velvollinen selvittämään viranhaltijoidensa virkavastuuta koskevat mahdolliset epäselvyydet. Kirkkohallituksen ulkoasiain osaston nykyinen johtaja A on todennäköisin syin ollut esteellinen valmistelemaan ja esittelemään sovintosopimuksen. Erityisen poikkeuksellista on Kirkkohallituksen päätös palkata ulkopuolinen asianajaja edustamaan keskusviraston asemassa olevaa viranomaista virkavastuuseen liittyvässä asiassa, vaikka Kirkkohallituksen hallinto-osastolla olisi ollut lainopillista asiantuntemusta asian hoitamiseen virkatyönä.

SELVITYS

Kirkkohallitus on 29.4.2021 antanut selvityksen asiassa. Selvitykseen on oheistettu Kirkkohallituksen johtajan (A) ja kirkkoneuvoksen (B) antamat selvitykset.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1 Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kirkkolain (1054/1993) 25 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään, jollei tästä laista muuta johdu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kirkollishallinnossa.

Kirkkolain 25 luvun 8 §:n mukaan kirkollishallinnossa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei 5 luvun 2 §:stä tai 6 luvun 28 tai 29 §:stä taikka 24 luvusta muuta johdu.

Kirkkolain 6 luvun 28 §:n mukaan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan tämän lain lisäksi, mitä siitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa.

Kirkkolain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajalla tarkoitetaan siinä luvussa muun ohessa kirkkohallitusta, jollei toisin säädetä. Luvun 1 §:n 4 momentin mukaan työnantajan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa työnantajaan. Luvun 2 §:n 2 momentin mukaan virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa seurakunta, seurakuntayhtymä, tuomiokapituli tai kirkkohallitus on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana.

Kirkkolain 6 luvussa on säännökset viranhaltijoiden velvollisuuksista. Luvun 26 §:n (*yleiset velvollisuudet*) 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimitettava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Pykälän 3 momentin mukaan viranhaltijalle, joka on rikkonut tai laiminlyönyt virkasuhteeseen kuuluvia velvoitteita, voidaan antaa varoitus.

Kirkkojärjestyksen (1055/1993) 22 luvun (1606/2015) 3 §:n 1 momentin mukaan kirkkohallituksessa asiat käsitellään täysistunnossa, jaoston istunnossa tai virastokollegiossa. Jaostolle tai virastokollegiolle voidaan antaa valta ratkaista kirkkohallituksen puolesta sen työjärjestyksessä mainittuja asioita, joiden merkitys ei ole sellainen, että asian käsittelemistä kirkkohallituksen täysistunnossa on pidettävä tarpeellisena.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslain*) 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 96-97, 99) mukaan ehdotetun lain 24 §:n 23-32 kohdissa salassapitoperusteena on yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojalla ymmärretään tässä yhteydessä sitä yksityiselämän suojaa, joka kohdistuu yksilöä koskeviin tietoihin. Lain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä ja muusta vastaavasta soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta sekä asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. 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 ihmisoi-keuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa. Tietojen julkisuus olisi viime kädessä myös vastoin julkishallinnon etua työnantajana.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Pykälän 3 momentin mukaan hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa (1054/1993).

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Lain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 79-80) mukaan 27 § sisältäisi virkamiehen esteellisyyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saisi osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Pykälän 1 momentista ilmevänsä pääsäännön mukaan esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovellettaisiin virkamieheen. Virkamiehellä tarkoitettaisiin siten henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelusuhteessa viranomaiseen. Näin myös kunnalliset viranhaltijat olisivat laissa tarkoitettuja virkamiehiä. Säännösehdotuksessa käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä

vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 82) mukaan 28 §:n 1 momentin 7 kohta sisältäisi esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyydsperusteissa. Yleislausekkeen perusteella jäisi arvioitavaksi kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Yleislausekkeen varaan jäisi niin ikään kysymys esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on katsottu olevan muutoksenhausta erillistä viranomaisen itseoikaisua eli saman asian jatkokäsittelyä. Tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät niin ikään esimerkiksi tilanteet, joissa virkamies on asianosaisten vastapuoli tai julkinen vihamies.

Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnasta annetun lain (513/2004) 1 §:n mukaan henkilövahinkojen ja kärsimyksen korvaamista koskevan oikeus- ja korvauskäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi oikeusministeriön yhteydessä toimii henkilövahinkoasiain neuvottelukunta. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on: 1) seurata henkilövahinkojen ja kärsimyksen korvaamista koskevan oikeus- ja korvauskäytännön kehitystä; 2) antaa yleisiä suosituksia vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun säännösten nojalla kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä suoritettavien korvausten määristä; 3) tehdä aloitteita henkilöön kohdistuvien vahinkojen korvaamista koskevissa kysymyksissä.

Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnasta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 167/2003 vp](#), s. 73) mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi edistää henkilövahinkojen korvauskäytännön yhdenmukaisuutta. Tuomioistuimet eivät olisi millään tavalla sidottuja noudattamaan neuvottelukunnan suosituksia. Neuvottelukunta edistäisi korvauskäytännön yhtenäisyyttä erityisesti yksityisten välisissä suhteissa.

2 Kirkkohallituksen virastokollegion päätös ja sovintosopimus

Kirkkohallituksen virastokollegio on 20.8.2020 (pöytäkirjanote 26/2020) käsitellyt kantelijan kanssa tehtävää sovintosopimusta, § 318. Esittelijänä asiassa on toiminut johtaja A. Kirkkoneuvos B on kollegion jäsenenä osallistunut asian käsittelyyn. Päätösehdotuksen perusteluissa todetaan seuraavaa:

Kantelija pyysi keväällä 2017 selvitystä asiassa, jonka mukaan Kirkkohallituksesta oli talvella 2013 välitetty kantelijasta rekrytoinnin yhteydessä Kirkkohallituksessa syksyllä 2012 tehty soveltuvuustutkimus Z:n toiminnanjohtajalle. Tehdyn selvityksen perusteella voitiin todeta, että Kirkkohallituksesta oli lähetetty toiminnanjohtajalle hänen pyynnöstään em. soveltuvuustutkimuksen kooste. Asiassa on siis menetelty virheellisesti.

Kantelija palasi asiaan vuonna 2018 vaatien Kirkkohallitukselta rahallista korvausta virheellisestä menettelystä. Kirkkohallitus tarjosi tällöin kantelijalle 2 000 euron kokonaiskorvausta, johon sisältyvät myös kantelijan asianajokulut. Kantelija ilmoitti lakimiehensä kautta keväällä 2020 hyväksyvänsä Kirkkohallituksen em. korvaustarjouksen. Kesän 2020 aikana asiasta on laadittu liitteenä (Liite 312 §) oleva sopimusehdotus, jonka kantelija on omalta puoleltaan hyväksynyt.

Päätösehdotuksen mukaan kantelijalle maksetaan vahingonkorvauksena 2 000 euroa liitteenä olevan sovintosopimuksen mukaisin ehdoin. Kirkkohallituksen virastokollegio on hyväksynyt päätösehdotuksen kokouksessaan 20.8.2020.

Sovintosopimuksen osapuolia ovat kantelija ja Kirkkohallitus; molemmilla osapuolilla avustajinaan asianajajat. Sopimuksen mukaan kantelija on esittänyt Kirkkohallitusta kohtaan vahingonkorvausvaatimuksen koskien Kirkkohallituksen työntekijöiden toimintaa kantelijasta tehdyn soveltuvuusarvion tietojen luovuttamisen osalta. Osapuolet ovat käyneet neuvotteluja asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Neuvottelujen tuloksena osapuolet sopivat tuomioistuimen ulkopuolella kantelijan yksityisyyden suojaan lukeutuvan riidan seuraavin ehdoin:

- Kirkkohallitus maksaa kantelijalle kertakaikkisena vahingonkorvauksena ja asianajokulujen kattamiseksi yhteensä kaksituhatta (2.000) euroa.
- Kantelija luopuu tämän sopimuksen allekirjoituksin kaikista vaatimuksistaan Kirkkohallitusta kohtaan koskien tätä ja muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä ennen allekirjoituspäivämäärää.
- Sopimus tulee voimaan heti kun se on allekirjoitettu ja maksu todettu saapuneeksi.
- Osapuolet sitoutuvat pitämään tämän sopimuksen ja sen ehdot salassa pois lukien mahdolliset viranomaisten tekemät tietopyynnöt ja niihin vastaamiset molempien osalta ilman eri ilmoitusta.
- Sopimuksen tultua voimaan kummallakaan osapuolella ei ole muita vaatimuksia toisiaan kohtaan ja osapuolet sitoutuvat olemaan moittimatta sopimusta jälkikäteen.

Virastokollegion päätöksen pöytäkirjanotteeseen on oheistettu oikaisuvaatimusohje, jonka mukaan päätökseen tyytymätön voi tehdä siitä kirjallisen oikaisuvaatimuksen Kirkkohallituksen täysistunnolle.

3 Kirkkohallituksen ja sen viranhaltijoiden selvitykset

3.1 Kirkkohallituksen selvitys

Kirkkohallitus katsoo, että kantelun kohteena oleva asia on sovittu sovintosopimuksessa. Kirkkohallitus on myöntänyt henkilöarvioinnin lausuntoyhteenvedon lähettämässä menetellyn virheellisesti. Kirkkohallitus on maksanut kantelijalle asiasta korvauksen, joka on vastannut henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksia normaalista korvauksesta salassapitorikoksen osalta. Kantelijan menettely ja uusien vaatimusten esittäminen voidaan nähdä sopimusrikkomuksena. Kantelijan saamasta korvauksesta on sovittu yhteisymmärryksessä tehdyssä sopimuksessa. Siinä kantelija on lupautunut luopumaan kaikista vaatimuksistaan Kirkkohallitusta kohtaan koskien tätä ja muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä ennen allekirjoituspäivämäärää. Hän on myös sitoutunut siihen, että osapuolet eivät esitä muita vaatimuksia toisiaan kohtaan ja sitoutuvat olemaan moittimatta sopimusta jälkikäteen. Kirkkohallitus on päättänyt osaltaan sopimuksen tekemisestä virastokollegiossa 20.8.2020 (318 §).

Kantelija on katsonut Kirkkohallituksen johtaja A:n olleen esteellinen esittelemään ja kirkkoneuvos B:n esteellinen käsittelemään sovintosopimusasiaa virastokollegiossa, koska Kirkkohallitus ei ole ryhtynyt valvonta- tai kurinpitotoimiin soveltuvuusarviointiasiakirjojen lähettäjää kohtaan. Kirkkohallitus katsoo, että A ja B eivät ole olleet esteellisiä sovintosopimusasian esittelyyn tai käsittelyyn. Asiaa selviteltäessä entinen Kirkkohallituksen johtaja Y, joka on sittemmin menettänyt, on kertonut päättäneensä yhteenvedon lähettamisestä ulkopuolisen yhdistyksen toiminnanjohtajalle. Toiminnanjohtaja on ollut vuonna 2012 mukana kantelijan rekrytointiprosessissa ja tutustunut jo tällöin koko lausuntoon. Kirkkohallitus on pyytänyt toiminnanjohtajaa hävittämään hallussaan olevan lausunnon, ja tämä on kertonut sen tehneensä. Kirkkohallitus on hävittänyt kyseisen lausunnon arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti eikä pysty enää selvittämään sen sisältöä.

Kirkkohallitus on tutkinut lausuntoyhteenvedon luovuttamista koskevan asian siinä laajuudessa kuin se on ollut tarpeen tutkia. Siitä, että selvityksen johdosta ei ole ryhdytty virkamiehiä koskeviin toimenpiteisiin, ei ole ollut yleisen käytännön mukaisesti tarpeen tehdä erillistä hallintopäätöstä. Kantelijan asia ei ole määrätä siitä, mitä toimenpiteitä Kirkkohallitus kohdistaa työntekijöihinsä. Mainitussa selvittelyprosessissa toimiminen ei ole muodostanut hallintolain 28 §:ssä tarkoitettua esteellisyysperustetta Kirkkohallituksen ulkoasiain osaston johtaja A:lle tai kirkkoneuvos B:lle. Kyse on ollut saman asian käsittelyn eri vaiheista yhden viranomaisen hallintoprosessissa eikä esimerkiksi muutoksenhausta tai käsittelystä eri viranomaisissa. Prosessi on päättynyt sovintosopimuksen tekemiseen yhteisymmärryksessä kantelijan kanssa.

Kirkkohallituksen hallinto-osasto on tukenut ulkoasiain osastoa asian hoitamisessa sen mukaan kuin sen resurssit ovat sallineet. Ulkopuolinen asianajaja on rekrytoitu mukaan, koska hallinto-

osaston rajallisia resursseja on tuolloin tarvittu tavanomaisten tehtävien ohella erityisesti lainvalmisteluun. Hallinto-osasto on tarvittaessa suositellut riitaisissa asioissa ulkopuolisen juristin käyttämistä ja tässäkin tapauksessa auttanut etsimällä asianajajan.

3.2 Kirkkohallituksen johtajan ja kirkkoneuvoksen selvitykset

Kirkkohallituksen johtaja A ja kirkkoneuvos B toteavat selvityksissään, että kantelijan soveltuvuustutkimuksen yhteenvedon luovuttamista koskevan asian käsittelyn eri vaiheissa Kirkkohallituksen hallinto-osaston lainoppineet asiantuntijat ja sen myötä myös ulkopuolisen asiamiehenä toiminut juristi ovat vahvistaneet tulkinnan, jonka mukaan vastuu kyseisten asiakirjojen luovuttamisesta vuonna 2013 oli tuolloisella johtajalla Y:llä. Tämä on myös saatettu kantelijalle Kirkkohallituksen taholta asiamiehen välityksellä tiedoksi. Johtaja A ei katso olevansa syyllistynyt kantelijan väittämään virkavelvollisuuden laiminlyöntiin eikä myöskään olleensa esteellinen valmistelemaan ja esittelemään kantelijan korvaussopimukseen liittyvää asiaa Kirkkohallituksen virastokollegiossa 20.8.2020. Kirkkoneuvos B toteaa, ettei hänellä ole ollut mitään perusteita pitää johtaja A:n menettelyä lainvastaisena eikä myöskään perusteita katsoa olleensa esteellinen virastokollegion päätöksenteossa 20.8.2020.

4 Kantelijan vastine

Sovintosopimuksen allekirjoittamispäivään mennessä kantelijalla ei ollut tiedossaan, että johtaja A ja kirkkoneuvos B millään muotoa osallistuvat tai tulevat osallistumaan asian käsittelyyn.

Kirkkohallituksen viranhaltija X:llä, joka luovutti henkilöarvointitiedot eteenpäin, on katsottava olleen itsenäinen virkavastuu kantelijaa koskeneen rekrytointiprosessin ja kantelijasta laaditun psykologisen henkilöarvioinnin tilaamisessa ja käyttämisessä. Kirkkohallituksen mukaan salaspitorikkomukseen olisi kuitenkin syyllistynyt yksinomaan aiempi, jo menehtynyt johtaja Y, jonka määräyksestä kyseinen viranhaltija luovutti tiedot eteenpäin. Kyseisen johtajan virkavastuuta ovat selvittäneet sekä A että B, jotka ovat olleet asemansa ja tehtäviensä puolesta vastuussa myös viranhaltija X:n virkavastuun selvittämisestä. Kuluneen ajan ja Y:n kuoleman vuoksi kyseisen viranhaltijan virkavastuun lopullinen selvittäminen ei ole käytännössä mahdollista. Viranhaltijan virkavastuun selvittämättä jättäminen tai vähintäänkin puutteellinen ja virheellisessä järjestyksessä tapahtunut asian selvittäminen kuitenkin muodostavat A:lle ja B:lle esteellisyyssperusteen Kirkkohallituksen virastokollegion päätöksen 20.8.2020 § 318 tekemiseen osallistumisessa.

Kirkkohallituksen rekrytoima asiamies on osallistunut ainakin Kirkkohallituksen aiemman johtajan Y:n virkavastuun arvioimiseen, ja hänen roolinsa myös kantelijalle ja tämän asiamiehelle eri vaiheissa lähettämien viestien valossa on merkittävä. Viranhaltijan virkavastuun selvittäminen

on kuitenkin yksi viranomaisen ydintehtävistä, jota ei voida antaa muun kuin toisen viranomaisen hoidettavaksi. Kirkkohallitus olisi voinut pyytää resurssipulassaan virka-apua esimerkiksi tuomiokapituleilta. Hyvän hallinnon vaatimukset ovat asiamiehen käyttämisen vuoksi vaarantuneet, koska asiamiehen viestien perusteella ei ole pääteltävissä, ketkä luonnolliset henkilöt ovat olleet virkavastuun alaisina vastuussa Kirkkohallituksen menettelystä asian selvittelyn eri vaiheissa.

Kantelija on arvostellut Kirkkohallitusta myös siitä, ettei tiedot luovuttaneen viranhaltijan tehtävänkuvausta ole arkistoitu. Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria harkitsemaan, tulisiko Kirkkohallitusta kehottaa korjaamaan henkilöstöasiakirjojen arkistointiin mahdollisesti liittyvät puutteet.

5 Arviointi

5.1 Asian tutkittavaksi ottaminen ja arvioinnin rajaaminen

En katso aiheelliseksi tässä asiassa tutkia kantelijan esille nostamaa Kirkkohallituksen henkilöstöasiakirjojen arkistointiin liittyvää kysymystä. Ajan kulumisen ja Kirkkohallituksen entisen johtajan Y:n menehtymisen vuoksi minulla ei myöskään ole mahdollisuutta selvittää eikä näin ollen ottaa tutkittavaksi kysymystä salassa pidettävät tiedot luovuttaneen Kirkkohallituksen viranhaltijan X:n ja mainitun entisen johtajan virkavastuusta.

Rajaan laillisuusvalvonnallisen arviointini näin ollen sovintosopimusta, Kirkkohallituksen johtajan A:n ja kirkkoneuvos B:n virkavelvollisuuksia, virkavastuita ja mahdollista esteellisyyttä sekä Kirkkohallituksen tehtäviensä hoitamisessa käyttämää ulkopuolista asiamiestä koskeviin kysymyksiin.

5.2 Sovintosopimus

Laillisuusvalvojana tehtäviini ei kuulu arvioida kantelijan ja Kirkkohallituksen välillä solmitun sovintosopimuksen sisältöä, ehtoja tai pätevyyttä yksityis- ja sopimusoikeudellisesta näkökulmasta. Tehtäviini ei myöskään kuulu ottaa kantaa Kirkkohallituksen esittämään väitteeseen sopimusrikkomuksesta.

Arvioin sen sijaan sopimuksen merkitystä laillisuusvalvonnallisesti. Toisin sanoen, ovatko Kirkkohallitus kirkollisena viranomaisena sekä Kirkkohallituksen viranhaltijat noudattaneet lakia ja siihen perustuvia velvollisuuksiaan, ja erityisesti onko Kirkkohallitus toiminut asianmukaisesti tarjotessaan kyseistä sovintosopimusta kantelijalle salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevassa asiassa.

Kantelijaa koskevat psykologisen henkilöarvioinnin tiedot, jotka Kirkkohallituksen viranhaltija X oli luovuttanut ulkopuoliselle taholle, ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdassa tarkoitettuja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia, salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain esitöiden mukaan henkilölle suoritetut psykologiset testit, muut vastaavat soveltuvuuskokeet ja niiden tulokset kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Lain esitöissä myös todetaan, että erilaiset testit voivat kattavasti kuvata henkilön persoonallisuutta, minkä vuoksi niiden julkisuus olisi vastoin ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa.

Asiassa ei sinällään ole ollut kiistaa tai erimielisyyttä siitä, ovatko sanotut tiedot olleet salassa pidettäviä. Päinvastoin, Kirkkohallitus on myöntänyt, että kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja on luovutettu ulkopuoliselle taholle.

Sovintosopimuksessa on todettu kantelijan esittäneen Kirkkohallitusta kohtaan vahingonkorvausvaatimuksen. Kirkkohallitus on ehdottanut kantelijalle sovintoratkaisua ja 2 000 euron vahingonkorvausta, jonka kantelija on hyväksynyt, ja jota koskeva sopimus on solmittu elokuussa 2020. Kantelija on edellä tarkemmin kerrotuin tavoin luopunut sopimuksella kaikista vaatimuksistaan Kirkkohallitusta kohtaan koskien tätä ja muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä. Osapuolet ovat sitoutuneet olemaan moittimatta sopimusta jälkikäteen. Sopimus on hyväksytty Kirkkohallituksen virastokollegion kokouksessa 20.8.2020, ja kollegion päätökseen on ollut liitettynä asianmukainen oikaisuvaatimusohje. Kantelija ei ole vaatinut oikaisua kyseiseen päätökseen.

Kirkkohallitus katsoo kantelijan esittämät väitteet sopimusrikkomukseksi ja toteaa tämän pätevästi luopuneen kaikista vaatimuksistaan Kirkkohallitusta kohtaan sopimuksen solmiessaan ja korvauksen saadessaan. Kirkkohallitus on myös viitannut henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositukseen asianosaista koskevien salassapitorikkomusten korvausmäärästä.

Totean, että henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan tehtävä on seurata henkilövahinkojen ja kärsimyksen korvaamista koskevan oikeus- ja korvauskäytännön kehitystä ja antaa suosituksia vahingonkorvauslain nojalla suoritettavien korvausten määrästä korvauskäytännön yhtenäistämiseksi. Neuvottelukunnan suosituksilla ei ole merkitystä arvioidessani sovintosopimuksen merkitystä ja Kirkkohallituksen menettelyä laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Selvityksen mukaan kantelija on asiamiehensä välityksellä ollut mukana sopimusneuvotteiluissa, allekirjoittanut sovintosopimuksen ja vastaanottanut sopimuksen nojalla maksetun korvauksen. Hän on näin ollen omalta osaltaan myötävaikuttanut sovintoprosessiin ja myös hyväksynyt häntä koskeneiden salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta aiheutuneen riita-asian ratkaisemisen sopimuksella. Pidän sinällään ymmärrettävänä sitä, että Kirkkohallitus on pyrkinyt löytämään asiaan sovinnollisen ratkaisun. Kirkkohallituksen johtaja A ja kirkkoneuvos B ei-

vät myöskään itse ole luovuttaneet kyseessä olevia kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja ulkopuoliselle. A on kuitenkin sovintosopimusta koskevan asian esittelijänä ja B virastokollegion jäsenenä osallistunut sopimuksen hyväksymiseen virastokollegion kokouksessa.

Sopimuksessa on paitsi sovittu jo tapahtuneesta salassa pidettävien tietojen luovutuksesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta, niin myös sovittu kantelijan luopuvan muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä koskevista vaatimuksistaan Kirkkohallitusta kohtaan. Kirkkohallitus on nähdäkseni tällä sopimusehdolla pyrkinyt torjumaan kantelijan mahdolliset myöhemmät korvausvaatimukset Kirkkohallitusta kohtaan. Perustuslain ja julkisuuslain näkökulmasta tulkittuna tämänkaltainen tulevaisuuteen suuntautuva, soveltamisalaltaan avoin ja kantelijan perusoikeuksia laajasti rajoittava sopimusehto ei ole kuitenkaan yhteensopiva Kirkkohallitusta kirkon yleisviranomaisena sitovien velvollisuuksien kanssa.

En ota tässä päätöksessäni kantaa sovintosopimuksen siviilioikeudelliseen pätevyteen ja oikeellisuuteen. Kirkkohallitus on voinut edistää sovinnollisuutta ja hyvittää kantelijalle aiheutunutta vahinkoa. Totean kuitenkin, että vaikka kantelija sopimuksen solmiessaan olisi sinänsä yksityisoikeudellisesti pätevästi ja sitovasti luopunut Kirkkohallitukseen kohdistuvista myöhemmistä vaatimuksistaan, ei Kirkkohallitus kirkollisena viranomaisena ole voinut sovintosopimuksella pätevästi edellyttää kantelijaa luopumaan perustuslailla turvatusta yksityiselämän ja yksityisyyden suojastaan, johon myös julkisuuslaissa säännelty henkilön yksityisyyttä koskevien asiakirjojen salassapitovelvollisuus perustuu. Kirkkohallitus on viranomaisena sidottu lakiin, jota sen on noudatettava, eikä se voi siitä yksityisoikeudellisin sopimuksin poiketa. Perustuslain säännökset julkiselle vallalle kuuluvasta velvollisuudesta turvata jokaiselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet koskevat myös Kirkkohallitusta. Tässä tapauksessa kyse on ollut jokaisen oikeudesta yksityiselämään, yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan.

Perustuslain lakisidonnaisuusperiaatetta täydentävät säännökset virkavastuusta. Virkatoiminnan vastuunalaisuuden toteutumista turvataan viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonnalla, joka on muun muassa oikeuskanslerin tehtävänä. Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Viranomaisen ei voi rajoittaa tätä laillisuusvalvojan tehtävää ja niin muodoin myös virkavastuunsa toteutumista ja valvontaa esimerkiksi edellyttämällä henkilöitä luopumaan tekemästä kanteluista.

Kirkkohallitus on laatinut sovintosopimuksen, jonka Kirkkohallituksen johtaja A on virastokollegion kokouksessa esitellyt ja jonka hyväksymiseen kirkkoneuvos B on kollegion jäsenenä osallistunut. Sovintosopimuksen ehto, jolla on torjuttu myös muita mahdollisia yksityisyyden suojaan lukeutuvia erimielisyyksiä koskevia vaatimuksia, on ollut omiaan rajoittamaan kantelijan yksityisyyden suojan toteutumista sekä viranomaistoiminnan valvontaa. Tämä on ollut vastoin perustuslaissa ja julkisuuslaissa säädettyjä yksityisyyden suojaa koskevia säännöksiä, hallintolaissa

säädettyä asian asianmukaisen käsittelyn velvoitetta sekä virkavastuuta koskevia perustuslain säännöksiä. Toiminta on ollut myös ristiriidassa perustuslain 22 §:ssä säädetyin julkista valtaa koskevan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa.

5.3 Julkiset hallintotehtävät ja asiamiehen käyttäminen

Kantelija arvostelee Kirkkohallitusta myös siitä, että tämä on käyttänyt kantelijaa koskevan asian käsittelyn eri vaiheissa ulkopuolista asianajajaa, mikä on johtanut hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumiseen.

Käytettävissäni olleesta selvityksestä ilmenee, että Kirkkohallitus (kansliapäällikkö C, kirkkoneuvos B, johtaja A) on huhtikuussa 2017 ja tammikuussa 2018 vastannut kantelijan kirjeisiin ja selvityspyyntöihin. Marraskuussa 2018 kantelijalle on vastannut Kirkkohallituksen toimeksiannosta toiminut asianajaja. Hän on viitannut Kirkkohallituksen kantelijalle aiemmin toimittamiin selvityksiin ja todennut muun ohessa, ettei Kirkkohallitus ole tehnyt virallista hallintopäätöstä viranhaltija X:n virkavastuusta. Asianajajan mukaan Kirkkohallitus on yksin harkintamarginaalinsa rajoissa oikeutettu ryhtymään tai olemaan ryhtymättä kurinpidollisiin toimenpiteisiin. Asianajaja on todennut asiain tapahtumankulun tulleen selvitetyksi, ja että Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan X:n kurinpitomenettelyä ei ole ollut aihetta aloittaa. Asianajaja on myös todennut, että asiakirjan luovuttamiseen liittyvä viranhaltija X:ään kohdistuva mahdollinen rikosoikeudellinen syyte oikeus on vanhentunut.

Asianajajan vastauskirjelmästä ilmenee hänen toimineen Kirkkohallituksen asiamiehenä. Vastauksessa viitataan Kirkkohallituksen näkemyksiin ja sen kantelijalle aiemmin antamiin vastauksiin ja selvityksiin. Minulla ei kyseisen kirjeen tai muunkaan käytettävissäni olleen selvityksen perusteella ole aihetta epäillä, että asianajaja olisi kantelijaaan liittyvässä asiassa käyttänyt Kirkkohallitukselle kuuluvaa harkinta- tai päätösvaltaa tai ottanut hoitaakseen Kirkkohallitukselle ja sen viranhaltijoille kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Myös sovintosopimusta koskeva asia on kirkkojärjestyksen 22 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti asianmukaisesti käsitelty ja ratkaistu Kirkkohallituksen virastokollegiossa. Asianajajan tehtävissä on arvioni mukaan ollut kyse Kirkkohallitusta avustavasta ja teknisluonteisesta tehtävästä.

Minulla ei siten ole perusteita todeta, että Kirkkohallitus olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla luovuttanut julkisen hallintotehtävän hoitamisen muulle kuin viranomaiselle. Näkemykseni mukaan myöskään kantelijan perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät ole vaarantuneet sen vuoksi, että Kirkkohallitus on käyttänyt apunaan ulkopuolista asiamiestä.

5.4 Virkavelvollisuus ja -vastuu, esteellisyys

Kantelija katsoo johtaja A:n ja kirkkoneuvos B:n laiminlyöneen velvoitteitaan viranhaltija X:n virkavastuun selvittämisessä, ja kyseisen laiminlyönnin aiheuttaneen molemmille esteellisyyden olla mukana käsittelemässä ja esittelemässä kantelijan kanssa tehtyä sovintosopimusta.

Saadun selvityksen mukaan Kirkkohallitus ei ole antanut varsinaista hallintopäätöstä siitä, kuka on katsottu vastuulliseksi salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Tiedot luovuttaneeseen viranhaltijaan ei ole kohdistettu kurinpito- tai valvontatoimia, koska hänen on katsottu toimineen asiassa esihenkilönsä, sittemmin menehtyneen entisen johtajan Y:n määräyksestä.

Näkemykseni mukaan kyse on ollut Kirkkohallituksen sisäisen harkinta- ja päätösvallan piiriin kuuluvasta valvontatoimesta. Kyse ei ole ollut myöskään sellaisesta asiasta, josta Kirkkohallituksen olisi tullut erikseen antaa hallintolaissa tarkoitettu perusteltu ja valituskelpoinen hallintopäätös. Kirkkohallitus on todennut selvittäneensä virkavastuisiin liittyviä kysymyksiä siinä laajuudessa kuin se on ollut tarpeellista.

Minulla ei ole aihetta puuttua Kirkkohallituksen yllä mainittuun sisäiseen selvitystyöhön. Käytävissäni olleiden tietojen ja selvitysten perusteella minulla ei myöskään ole aihetta epäillä, että johtaja A ja kirkkoneuvos B olisivat kantelijan asian käsittelyn eri vaiheissa laiminlyöneet tai rikkoneet kirkkolain 6 luvun 26 §:ssä viranhaltijalle säädettyjä velvoitteita hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti, toimia tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Kirkkolaisissa ei ole Kirkkohallituksen viranhaltijoita tai virkamiehiä koskevia erityisiä tai hallintolain esteellisyyssäännöksistä poikkeavia säännöksiä. Näin ollen hallintolain esteellisyyssäännökset tulevat asiassa sovellettavaksi.

Olen edellä todennut, että minulla ei ole perusteita katsoa johtaja A:n ja kirkkoneuvos B:n laiminlyöneen virkavelvollisuuksiaan. Kantelijan kanssa solmittu sovintosopimus ei ole ollut kantelijan yksityisyyden suojan loukkausta koskevan asian oikaisua tai sitä koskevaa muutoksenhakua. Johtaja A:n ja kirkkoneuvos B:n osallistuminen kantelijan asian käsittelyn eri vaiheisiin ei myöskään ole vaarantanut heidän puolueettomuuttaan käsitellä sovintosopimusasiaa. Katson, että johtaja A ja kirkkoneuvos B eivät ole olleet esteellisiä esittelemään ja käsittelemään kantelijan kanssa tehtyä sovintosopimusta.

6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Kirkkohallituksen, Kirkkohallituksen johtaja A:n ja kirkkoneuvos B:n huomiota perustuslaissa ja julkisuuslaissa turvattua yksityisyyden suojaa, hallintolaissa säädettyä asian asianmukaisen käsittelyn veloitetta sekä virkavastuuta ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevien perustuslain säännösten noudattamiseen (kohta 5.2).

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen