

05.03.2025

Dnro 285/03.04.04.04.01/2024

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Matti Hietanen

Päätös, josta valitetaan

Kemijärven kaupungin hallintojohtaja 16.2.2024 § 2

Valittaja on Kemijärven kaupungille osoittamassaan tietopyynnössä pyytänyt kaupunginvaltuutetun asemassa, että hänelle luovutetaan tiedot hallinto-osaston tehtäväkohtaisista palkoista ja niiden kehityksestä vuosilta 2021–2023. Hallintojohtaja on valituksenalaisella päätöksellään kieltäytynyt luovuttamasta valittajalle tietopyynnössä tarkoitettuja tietoja.

Päätöksen perusteluissa on todettu muun ohella, että valittajan tietopyyntö koskee hallintopalvelujen työntekijöiden tehtäväkohtaisia julkisia palkkatietoja, joita ei ole olemassa asiakirjamuodossa ja joita ei voida luoda kaupungin ohjelmistoista kohtuullisilla toimilla ja seulomatta. Viranomaisella ei ole velvollisuutta seuloa tai luoda uusia asiakirjoja tietopyyntöjen johdosta. Tietojen luovuttaminen valtuutetulle muilla keinoin, kuten näyttämällä tiedot työnantajan ohjelmistosta, ei ole mahdollista tai kohtuullista, sillä se tarkoittaisi muiden henkilön yksityisyyden piiriin kuuluvien ja salassa pidettäväksi katsottavien tietojen näkymistä. Kuntalain 83 §:n mukaan luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada salassa pidettävää tietoa. Valittaja ei ole tietopyynnössään ilmoittanut, miten hän suojaisi henkilötietoja sisältävän aineiston tietoturvallisesti. Tietojen käsittely ei saa johtaa yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Tietojen jakamisen yleiseen keskusteluun voidaan katsoa aiheuttavan riskin yksityisyyden suojan loukkaamisesta. Tältä osin perusteluissa on viitattu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklaan.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalainen päätös on kumottava. Valittajalle on luovutettava pyydetty tiedot.

Perustelut

Valittaja on kaupunginvaltuutettu, ja hänen tiedonsaantioikeutensa on kuntalain 83 §:n perusteella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) kaikkia koskevaa tietojensaantioikeutta laajempi. Kuntalain säännöksellä varmistetaan luottamushenkilön oikeus saada toimensa hoitamista varten tarpeelliset tiedot.

Tiedot kunnan tai kuntayhtymän työ- ja virkasuhteessa olevan henkilöstön palkasta, palkanosista ja lisistä ovat julkisia. Tietopyyntö koskee hallinto-osaston 22 henkilön tammikuun tehtäväkohtaisia palkkatietoja vuosilta 2021–2023. Valittaja on pyytänyt tietoja tarkistaakseen tehtäväkohtaisten palkkojen kehityksen. Mikäli tehtäväkohtaiset palkkatiedot annetaan tietyltä ajankohdalta jokaisen vuoden tammikuulta, valittajan on mahdollista muodostaa käsitys siitä, johtuuko palkkojen nousu tehtäväkohtaisten palkkojen korotuksesta ja ovatko korotukset palkkaratkaisujen mukaisia.

Kaupungilla on käytössään henkilöstöhallinnon järjestelmä, josta valittajan pyytämät palkkatiedot ovat saatavissa raportin muodossa nimi- ja nimiketasolla. Tällaisen koontitiedoston tekeminen pieneksi katsottavan henkilöstömäärän osalta ei ole siihen käytettävä työmäärä huomioiden kohtuutonta. Tehtäväkohtaiset palkat kootaan vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä, jolloin kyseessä olevasta tehtäväkohtaisesta koonnista voidaan tieto ottaa ulos ilman ylimääräistä työtä. Salassa pidettävien tietojen poistaminen asiakirjalta on kohtuullisella vaivalla mahdollista. Salassa pidettävät tiedot on mahdollista peittää viimeistään annettaessa valittajalle palkkatiedot paikan päällä tutustuttavaksi. Tietojen antaminen tällä tavoin ei loukkaa työntekijöiden yksityisyydensuojaa. Mikäli tietoja ei voida kaikilta osin antaa, tulisi valittajalle kertoa perustelut palkkakulujen merkittävälle nousulle esimerkiksi tehtäväkohtaisten palkkojen korotusten osalta.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Kaupunginhallitus on antamassaan lausunnossa vaatinut valituksen hylkäämistä.

Hallintojohtaja on antanut lausunnon täydennyksen.

Valittaja on antamassaan vastaselityksessä esittänyt, ettei hallintojohtajalla ole ollut toimivaltaa antaa täydentävää lausuntoa hallinto-oikeudelle. Kemijärven kaupungin hallintosäännön mukaan toimivalta lausuntojen antamiseen on kaupunginhallituksella.

Kaupunginhallitus on antamassaan lisälausunnossa todennut hallintojohtajalla olevan kaupungin hallintosäännön mukaan oikeus antaa lausunto valituksen koskiessa henkilöstöasioihin liittyvää viranhaltijapäätöstä tietojensaantioikeudesta. Lausunnossa on lisäksi todettu, että valittaja on tuonut vastaselityksessään esille eri tietopyyntöön liittyviä perusteluja ja

väitteitä kuin mistä hän on valittanut hallinto-oikeuteen, minkä vuoksi kaikki vastaselityksessä esille tuodut asiat on jätettävä hallinto-oikeudessa tutkimatta.

Hallintojohtaja on toimittanut lisäselvitystä.

Valittaja on antanut vastaselityksen ja toimittanut lisäselvitystä. Hän on esittänyt, että hallintojohtaja on ollut valittajaa kohtaan esittämänsä suhtautuminen huomioon ottaen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella esteellinen antamaan asiaa koskevia lausuntoja hallinto-oikeudelle. Hallintojohtajan antamille lausunnoille ei tule antaa merkitystä asiassa.

Valittajan vastaselitys ja lisäselvitys on lähetetty *hallintojohtajalle* tiedoksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Hallintojohtajan lausuntoja koskevat prosessiväitteet

Hallinto-oikeus toteaa, että viranomaiselta valituksen johdosta pyydettyään lausunnon tarkoitus on valituksen kohteena olevan asian selvittäminen asian ratkaisemista varten. Lausunnon luotettavuuden arvioiminen on hallinto-oikeuden harkinnassa, eikä hallinto-oikeus ole asiaa ratkaistessaan miltään osin sidottu lausunnossa esitettyihin näkökohtiin. Hallinto-oikeus arvioi tapauskohtaisesti, onko uuden lausunnon pyytäminen tarpeen esimerkiksi esteellisyyden tai lausunnonantajan toimivallan puuttumisen johdosta. Hallinto-oikeus katsoo, että tässä tapauksessa asia on ratkaistavissa annettujen lausuntojen perusteella eikä uusien lausuntojen pyytäminen viranomaiselta ole kaupunginhallituksen lisälausunto ja valittajan hallintojohtajan esteellisyydestä esittämät seikat huomioon ottaen valittajan esittämien väitteiden johdosta tarpeen. Hallintojohtajan lausuntoja koskevat prosessiväitteet on näin ollen hylättävä.

Vaatus vastaselityksessä esitettyjen seikkojen tutkimatta jättämisestä

Viranomainen on vaatinut valittajan 4.6.2024 antamassa vastaselityksessä esittämien seikkojen tutkimatta jättämisestä siitä syystä, että ne kohdistuvat muuhun kuin valituksenalaiseen tietopyyntöön.

Hallintovalitusasiassa on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n 1 momentissa rajattu uusien vaatimusten esittämistä valitusajan päättymisen jälkeen, mutta siitä ei johdu, ettei valittaja voisi oikeudenkäynnin aikana rajata tai täsmentää vaatimuksiaan suppeammiksi kuin mitä ne ovat olleet alkuperäisessä tietopyynnössä. Pykälän 2 momentin nojalla on mahdollista valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteluja vaatimusten tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Ottaen huomioon puheena olevan vastaselityksen sisällön ja sen yhteyden valittajan asiassa

aiemmin esittämiin seikkoihin hallinto-oikeus katsoo, ettei valituksenalainen asia tule vastaselityksessä esitettyjen seikkojen perusteella arvioitavaksi hallinto-oikeudessa laajemmin kuin mitä asia on ollut esillä viranomaisessa. Asiassa ei ole tarpeen jättää erikseen tutkimatta sellaisia valitusperusteita, joilla ei ole merkitystä valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa. Näin ollen vaatimus vastaselityksessä esitettyjen seikkojen tutkimatta jättämisestä on hylättävä.

Tietopyyntö

Valittaja on 15.2.2024 päivätyllä tietopyynnöllään pyytänyt saada tiedon Kemijärven kaupungin hallinto-osaston tehtäväkohtaisista palkoista ja niiden kehityksestä vuosilta 2021–2023. Valittaja on sittemmin hallinto-oikeudessa täsmentänyt pyynnön kohdistuvan tehtäväkohtaisiin palkkatietoihin hallinto-osaston 22 henkilön osalta siten, että tiedot annetaan tietyltä ajankohdalta vuosien 2021, 2022 ja 2023 tammikuulta. Valittaja on pyytänyt saada tiedot ensisijaisesti sähköisessä muodossa ja toissijaisesti viranomaisen luona nähtäväksi. Hallintojohtaja on kieltäytynyt antamasta tietopyynnön kohteena olevia tietoja valittajalle sähköisesti tai viranomaisen luona nähtäväksi. Asiassa on valituksen johdosta hallinto-oikeudessa ratkaistavana kysymys siitä, onko hallintojohtaja voinut jättää pyydetyt tiedot näillä antamistavoilla hallinto-oikeudessa esitetystä laajuudesta antamatta.

Tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat nimikirjalain 7 §:n 2 momentin mukaan julkisia. Myöskään tiedot henkilötunnuksista ja henkilön virka-asemasta eivät ole lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja, vaikka henkilötietojen suoja koskevat säännökset voivatkin rajoittaa tällaisten tietojen käsittelyä. Hallinto-oikeus toteaa, että valittajan pyytämässä kaupungin palveluksessa olevien työntekijöiden palkkatiedoissa on näin ollen kyse julkisista tiedoista, joista jokaisella on julkisuuslain 9 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada tieto.

Valittajan pyytämät tiettyjä henkilöitä koskevat palkkatiedot sekä heidän virka-asemaansa koskevat tiedot ovat kuitenkin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/79 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja ja henkilötietoja sisältävänä tietojoukkona muodostavat viranomaisen järjestelmässä mainitun artiklan 6 kohdassa tarkoitettun rekisterin.

Asiassa on tietojen käyttötarkoitus ja antamistapapyyntö huomioon ottaen arvioitava, onko valittajalla ollut henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää tällaisia henkilötietoja sekä rajoittavatko nämä säännökset mahdollisesti hänen oikeuttaan saada tieto asiakirjojen sisällöstä pyydetyillä tavoilla.

Luottamushenkilön tietojensaantioikeudesta säädetään kuntalain 83 §:ssä. Luottamushenkilöllä on mainitun pykälän 1 momentin mukaan oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp) on mainitun lain 83 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että luottamushenkilön tietopyynnön käsittelyyn sovelletaan, mitä julkisuuslain 4 luvussa on säädetty tiedon antamisesta asiakirjasta.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydytyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Edellä mainitun pykälän 3 momentista kuitenkin johtuu, että viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Mainitun lain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydettyä saada tieto viranomaisen henkilökisteristä tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

Edellä selostetut säännökset huomioon ottaen myös luottamushenkilön kuntalain 83 §:ään perustuvaa tietopyyntöä ratkaistaessa on otettava huomioon henkilötietojen suoja koskevat säännökset. Tähän liittyen on ensiksi ratkaistava, onko tietopyyntöön tullut soveltaa yleistä tietosuojasetusta.

Yleisen tietosuojasetuksen 2 artiklassa on säädetty asetuksen aineellisesta soveltamisalasta. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa.

Asetuksen johdanto-osan kohdassa 18 on todettu muun ohella, että tätä asetusta ei sovelleta luonnollisen henkilön suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn toiminnassa, joka on yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa ja joka näin ollen ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan.

Tietoja on pyydetty luottamushenkilön toimen hoitamista varten. Hallinto-oikeus katsoo, että pyydettyjen tietojen käsittely luottamushenkilön toimessa ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdassa 18 lausuttu huomioon ottaen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön yksinomaan henkilökohtaista käyttöä koskevaa toimintaa, koska henkilötietojen käsittelyä luottamustoimen hoitamisen yhteydessä voidaan pitää ammatilliseen toimintaan rinnastettavissa olevana toimintana. Kysymys on siten tilanteesta, johon yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artikla huomioon ottaen sovelletaan muun muassa asetuksen säännöksiä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa. Mainitun artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista tilanteessa, jossa käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi. Käsittely ei kuitenkaan ole lainmukaista, jos henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetut edut erityisesti, jos rekisteröity on lapsi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdassa 47 on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan osalta todettu muun ohella, että oikeutettu etu voi olla olemassa esimerkiksi, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on merkityksellinen ja asianmukainen suhde, kuten että rekisteröity on rekisterinpitäjän asiakas tai tämän palveluksessa. Oikeutetun edun olemassaoloa on arvioitava muun muassa sen suhteen, voiko rekisteröity kohtuudella odottaa henkilötietojen keruun ajankohtana ja sen yhteydessä, että henkilötietoja voidaan käsitellä tätä tarkoitusta varten. Etenkin rekisteröidyn edut ja perusoikeudet voisivat syrjäyttää rekisterinpitäjän edun, jos henkilötietoja käsitellään olosuhteissa, joissa rekisteröity ei voi kohtuudella odottaa jatkokäsittelyä. Koska lainsäätäjän tehtävä on vahvistaa lailla käsittelyn oikeusperuste, jonka nojalla viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja, tätä käsittelyn oikeusperustetta ei olisi sovellettava viranomaisten tehtäviensä yhteydessä suorittamaan tietojenkäsittelyyn.

Hallinto-oikeus toteaa, että luottamushenkilöt ovat lain tarkoittamia viranomaisia niissä asioissa, joissa he käyttävät itsenäistä päätösvaltaa esimerkiksi lain tai johtosäännön nojalla. Asiassa saadun selvityksen perusteella valittajan tietopyyntö ei ole liittynyt sellaiseen toimeen, jossa valittaja käyttäisi luottamushenkilönä viranomaiselle kuuluvaa itsenäistä päätösvaltaa. Valittaja on pyytänyt tietoja tarkistaakseen tehtäväkohtaisten palkkojen kehityksen. Hallinto-oikeus katsoo, ettei asiassa ole ilmennyt, että valittajalla voisi olla muu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan kuin f alakohdan mukainen käsittelyperuste pyydettyjen henkilötietojen käsittelyyn. Asiassa tulee siten arvioitavaksi, onko valittajalla pyytämiensä henkilötietojen käsittelylle mainitussa alakohdassa tarkoitettu käsittelyperuste.

Unionin tuomioistuin 4.10.2024 asiassa C-621/22 ennakkoratkaisupyynnön antamansa tuomion kohdassa 37 todennut yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan osalta, että kyseisessä säännöksessä säädetään

kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudelle, eli siinä edellytetään ensinnäkin, että tavoitellaan rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettua etua, toiseksi, että henkilötietojen käsittely on tarpeen tavoitellun oikeutetun edun toteuttamiseksi, ja kolmanneksi, että henkilön, jota tietosuoja koskee, edut tai perusoikeudet ja -vapaudet eivät syrjäytä rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettua etua. Tuomioistuin on tässä yhteydessä viitannut tuomioonsa 4.7.2023, Meta Platforms ym. (Yhteisöpalvelun yleiset käyttöehdot), C-252/21, EU:C:2023:537, ja sen kohtaan 106 oikeuskäytäntöviittauksineen.

Unionin tuomioistuin on lisäksi 7.12.2023 yhdistetyissä asioissa C-26/22 ja C-64/22 antamassaan tuomiossa kohdassa 88 tulkinnut yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta siten, että käsittelyn voidaan katsoa olevan tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi tässä säännöksessä tarkoitetussa merkityksessä ainoastaan sillä edellytyksellä, että käsittely suoritetaan tämän oikeutetun edun toteuttamiselle täysin välttämättömän rajoissa ja että vastakkaisten etujen punninnasta käy ilmi, kun otetaan huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet, että rekisteröityjen, joita kyseessä oleva käsittely koskee, edut tai perusoikeudet- ja vapaudet eivät syrjäytä kyseistä rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettua etua. Tuomioistuin on tässä yhteydessä viitannut tuomioihinsa 4.5.2017, Rīgas satiksme, C-13/16, EU:C:2017:336, ja sen kohtaan 30 sekä 4.7.2023, Meta Platforms ym. (Yhteisöpalvelun yleiset käyttöehdot), C-252/21, EU:C:2023:537, kohtaan 126.

Hallinto-oikeus toteaa, että tehtäväkohtaisten palkkatietojen käsittelyä luottamushenkilön toimen hoitamista varten voidaan sinänsä pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä, joka on tarpeen kolmannen osapuolen, eli tässä tapauksessa valittajan oikeutettujen etujen toteuttamiseksi luottamushenkilönä.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta koskevan edellytyksen täyttyminen edellyttää lisäksi sen arviointia, syrjäyttävätkö henkilötietojen suoja koskevat rekisteröityjen, eli kaupungin palveluksessa olevien työntekijöiden, edut tai perusoikeudet ja -vapaudet kuitenkin edellä tarkoitetut kolmannen osapuolen edut. Kysymys on niin sanotusta tasapainotestistä.

Tässä arvioinnissa on ensinnäkin otettava huomioon, millainen merkitys pyydettyjen henkilötietojen käsittelyllä on luottamushenkilön ja kaupungin työntekijöiden kannalta. Hallinto-oikeus katsoo, että pyydettyjen tietojen käsittelyä luottamushenkilön toimen yhteydessä voidaan valittajan esittämän selvityksen perusteella pitää yleisesti arvioiden tarpeellisena ja hyödyllisenä mutta ei kuitenkaan miltään osin välttämättömänä edellä mainittujen tahojen kannalta.

Merkityksellistä on myös se, voidaanko kaupungin työntekijöiden katsoa henkilötietojen keräämisen ajankohtana ja sen yhteydessä voivan kohtuudella odottaa, että julkisia palkkatietoja tulnaisiin käyttämään luottamushenkilöiden luottamustehtävien hoitamisen yhteydessä.

Tältä osin on ensinnäkin todettavissa, että nimikirjalain 7 §:n mukainen julkishallinnon palveluksessa olevien henkilöiden palkkausta koskevien tietojen läpinäkyvyys vahvistaa osaltaan julkisen vallan puolueettomuutta ja viime kädessä oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, joiden intressien on katsottava puoltavan Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityisyyden suojan kaventamista tältä osin virkamiesten osalta. Tätä poikkeusta on pidettävä lainsäätäjän tietoisena valintana. Luottamushenkilön tietojensaantioikeus puolestaan on kuntalain 83 §:ssä säädetyllä tavalla laajempi kuin mitä Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetystä jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta johtuu.

Kaupungin työntekijöiden palkkausta ja virka-asemaa koskevat tiedot kuitenkin kerätään ja niitä käytetään lähtökohtaisesti henkilöstöhallinnon tarpeista ja tavoitteista käsin. Tähän nähden hallinto-oikeus katsoo, että kaupungin työntekijöiden ei yleisesti voida katsoa kohtuudella voivan odottaa, että heidän palkkaustaan ja virka-asemaa koskevia tietoja tulnaisiin myöhemmin käyttämään myös luottamushenkilöiden kunnan ja sen asukkaiden etua kuntalain 69 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla edistävien luottamustehtävien yhteydessä. Ottaen lisäksi huomioon, että asiassa on kysymys varsin pienestä kunnallisesta organisaatiosta ja tietopyyntö kohdistuu tämän organisaation tietyn toimialan rajattuun henkilömäärään, hallinto-oikeus katsoo, että näiden henkilöiden palkkaustietojen paljastuminen yhdessä heidän virka-asemaansa koskevien tietojen kanssa merkitsee sitä, että nämä henkilötiedot olisivat yhdistettävissä nimenomaisiin henkilöihin henkilötietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen nähden olennaisesti poikkeavalla tavalla, mikä voi johtaa kyseisten henkilöiden yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Edellä lausutun perusteella hallinto-oikeus katsoo, että valittajan pyytämien Kemijärven kaupungin työntekijöiden julkisten palkkausta ja virka-asemaa koskevien tietojen käsittely luottamushenkilön toimessa ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettulla tavalla lainmukaista.

Koska valittajalla ei ole ollut henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeutta tallettaa ja käyttää kaupungin henkilörekisteristä pyytämiään tietoja, hänellä ei julkisuuslain 16 §:n 3 momentin nojalla ole oikeutta saada henkilötietoja kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Hallintojohtajan on siten tullut kieltäytyä antamasta pyydettyjä tietoja valittajalle sähköisesti.

Asiassa on vielä arvioitava, onko tietopyyntö voitu hylätä sillä perusteella, ettei pyydettyjä tietoja ole ollut mahdollista antaa valittajalle viranomaisen luona nähtäväksi. Tältä osin asian arvioinnissa on ensiksi merkitystä sillä, pidetäänkö tällaista tietojen antamistapaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä ja edellyttääkö henkilötietojen

luovuttaminen mainitulla tavalla yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyä käsittelyperustetta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 alakohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.

Unionin tuomioistuin on 7.3.2024 asiassa C-740/22 Itä-Suomen hovioikeuden esittämään ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan tuomiossa katsonut kohdassa 39, että yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että tietojen suullinen luovuttaminen luonnollista henkilöä koskevista mahdollisesti vireillä olevista tai päättyneistä rikostuomioista on kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu mainitun asetuksen aineelliseen soveltamisalaan, kun nämä tiedot muodostavat rekisterin osan tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Hallinto-oikeus arvioi, että henkilötietojen suulliseen luovuttamiseen liittyy vähäisempi riski yksityisyyden loukkaamisesta kuin luovutettaessa niitä viranomaisen luona nähtäväksi asettamalla. Jo tietojen suullista luovuttamista on unionin edellä mainitussa tuomiossa pidetty henkilötietojen käsittelynä. Näin ollen ja yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 alakohdan säännösten sisällön ja sanamuodon huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että myös tietojen antamista esimerkiksi näyttöpäätteen kautta viranomaisen luona nähtäväksi on pidettävä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä. Tällaisen tiedonantamistavan on siten katsottava edellyttävän sitä, että tietoja pyytävällä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu käsittelyperuste.

Kun otetaan huomioon, mitä edellä on jo todettu siitä, ettei valittajalla ole ollut henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeutta tallettaa ja käyttää kaupungin henkilörekisteristä pyytämäänsä tietoja, hänellä ei voida katsoa olevan oikeutta saada puheena olevia henkilötietoja myöskään julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla viranomaisen luona nähtäväksi. Hallintojohtajan on siten tullut kieltäytyä antamasta pyydettyjä tietoja myös tällä tavalla.

Johtopäätös

Edellä lausutun perusteella valituksenalaista päätöstä ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla pidettävä lainvastaisena eikä päätöstä ei ole valituksen johdosta kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, yleinen).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Marja-Riitta Tuisku, Renne Pulkkinen ja Saija Mustola.

Esittelevä jäsen

Saija Mustola

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

valittaja, kirjeitse

Oikeudenkäyntimaksu
maksutta (tuomioistuinmaksulaki 7 § 2 mom)

Jäljennös maksutta

Kemijärven kaupungin hallintojohtaja, sähköpostitse

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>