

Kunnallisen viranhaun julkisuus

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

11.03.2015

Pro gradu tutkielma

Tekijä: Markus Hirvonen 175709

Ohjaaja: Tarmo Miettinen

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Hirvonen Markus			
Työn nimi Kunnallisen viranhaun julkisuus			
Pääaine Hallinto-oikeus	Työn laji Pro-gradu	Aika 11.03.2015	Sivuja 68
Tiivistelmä			
<p>Tutkielmassa tarkastellaan kunnallisen viranhaun julkisuutta. Kunnallisten virkojen osalta hakumenettely on säädetty viranhaltijalaissa (304/2003). Julkinen hakumenettely on lain mukaan pääsääntö täytettäessä kunnallisia virkoja. Pääsääntöön on olemassa joitakin poikkeuksia. Tutkielmassa ensimmäisessä osassa tarkastellaan, mitä vaatimuksia on asetettu lainsäädännössä kunnallisessa viranhaussa hakumenettelyn julkisuuden osalta.</p> <p>Toisessa osassa tarkastellaan viranhakuprosessin aikana syntyneen asiakirjatiedon julkisuutta, eli mikä kunnalliseen viranhakuun liittyvä asiakirjatieto on julkista, tai salassa pidettävää. Keskeisenä perusoikeutena on perustuslain (731/1999) 12.2 §:n julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Toisaalta kunnallisen viran hakijoilla on yksityisyyden säilyttämisen suhteen erilaisia intressejä ja yksityisyyden suoja on perustuslain 10 §:ssä säädetty perusoikeus. Näiden kahden perusoikeuden välillä vallitsee viranhakuun liittyvissä julkisuuskyksymyksissä jännite.</p> <p>Virantäyttömenettelyn tavoitteena on saada virkaan mahdollisimman pätevä viranhaltija. Prosessin aikana on tarpeellista kerätä tietoa päätöksen pohjaksi, joten tietojen keräämistä ohjaa tarpeellisuusarviointi. Prosessin aikana syntyy kaikille julkista (yleisöjulkista), asianomaisille julkista, salassa pidettävää ja arkaluonteista tietoa. Tietojen käsittelyssä on muistettava yksityisyyden suojan vaatimukset.</p> <p>Tutkielmassa käytetään lainopin metodologia, jonka avulla tulkitaan ja systematisoidaan voimassaolevaa lainsäädäntöä.</p>			
Avainsanat			
Julkinen hakumenettely, viranhaku, virantäyttö, asiakirjajulkisuus, henkilötiedot, yksityiselämän suoja, julkisuusperiaate			

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENNELUETTELO	X
KUVIOT JA TAULUKOT.....	X
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	1
1.2 Virantäyttöprosessi ja tutkielman keskeiset käsitteet.....	4
1.3 Tutkimuskysymykset	7
1.4 Keskeiset oikeuslähteet ja tutkimusmetodi	9
1.5 Julkisuusperiaate viranomaisen toimintaa ohjaavana periaatteena	13
1.5.1 Julkisuusperiaatteen historiallinen kehitys	13
1.5.2 Julkisuusperiaate nykyisin.....	15
2 REKRYTOINNIN MENETTELYJULKISUUS KUNNALLISESSA VIRANTÄYTÖSSÄ.....	19
2.1 Julkinen hakumenettely.....	19
2.2 Ilmoituksen tuleminen julkiseksi	23
2.3 Poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä.....	29
3 KUNNALLISEN VIRANHAUN ASIAKIRJAJULKISUUS.....	34
3.1 Kunnallisen virantäyttöprosessin asiakirjajulkisuudesta.....	34
3.2 Kaikille julkiset tiedot kunnallisessa virantäytössä	37
3.3 Asianosaisen ja valtuutetun erityinen tiedonsaantioikeus.....	43
3.4 Salassa pidettävät asiakirjat kunnallisessa virantäytössä	46
3.4.1 Valmisteluaineisto	46
3.4.2 Salassa pidettävät henkilötiedot.....	48
3.4.3 Arkaluonteiset tiedot.....	52
3.5 Asiakirjajulkisuus ja yksityisyyden suoja	55
3.6 Henkilörekisterin muodostuminen virantäytössä.....	61
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	64

LÄHTEET**KIRJALLISUUS**

Ahvenainen, Taisto – Harjula, Heikki – Paavilainen, Mika: Henkilöstövalinnan perustelevinen. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki 2008

Bunyan, Tony: Acces to documents in the EU – Freedom of information could fuel public discussion. Teoksessa *The World's first freedom of information Act*. Anders Chydenius Foundation's publications 2. Kokkola 2006, s. 74–79.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Harjula Heikki – Prättälä Kari: Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2012.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Helsinki 2001.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2008. Saatavissa: [<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5525.pdf>] (09.02.2015).

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2014.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki 2008.

Kulla, Heikki: Virkakelpoisuudesta kunnan virantäytössä. Lakimies 1983, s. 707–730.

Kulla, Heikki: Virantäyttö. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1991b.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum, Helsinki 2012.

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Suomen lakimiesyhdistys, Vammala 1977.

Koskinen, Seppo: Työhönotossa kerättävät tiedot ja työnhakijan yksityisyyden suoja. Edilex-artikkeli. Saatavissa: [<http://www.edilex.fi/artikkelit/2275.pdf>] (10.2.2015).

Koskinen, Seppo: Yksityisyyden suoja työelämässä. Teoksessa *Kairinen, Martti – Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika*: Työoikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2006, s. 351–375.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2013.

K 7/1994 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1993. Helsinki 1994.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettisen lähtökohdat. Tampere 2012.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lehtonen, Lasse – Hall, Maija – Brander, Sampo: Euroopan unionin asiakirjojen salassapito yleisen edun perusteella. *Lakimies* 2007, s. 208–227.

Mietinen, Tarmo – Muukkonen, Matti: Perustuslain 125.2 §:n nimitysperusteet ja kunnallinen virantäyttö. *Lakimies* 2006, s. 511–535.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsinki 2008.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa *Miettinen, Tarmo (toim.)*: Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 10. Joensuu 2004, s. 113–166.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Nyyssölä, Mikko: Yksityisyyden suoja työsuhteessa. Juva 2009.

Raatikainen, Ari: Yksityisyyden suoja työelämässä. Helsinki 2002.

Rainio, Päivi: Kuntatyö 2010. Rekrytointiopas kunta-alalla. Suomen Kuntaliitto – Kunnallinen työmarkkinalaitos – Kuntien eläkevakuutus. Suomen Kuntaliitto 2004.

Ryynänen, Aimo – Lehtonen, Raimo – Mennola, Erkki: Kunnallisoikeus: johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Helsinki 1995.

Ryynänen, Aimo: Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2006.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.

Taylor, Charles: A Secular Age. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, and London, England 2007.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003.

Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä. Helsinki 2011.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

Viljanen Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996.

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki 2007.

Voutilainen, Tomi: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki 2009.

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon: Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki 2012.

VIRALLISLÄHTEET

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 298/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 75/2000 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 196/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 1/2000 vp: Hallituksen esitys laiksi laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 157/2000 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 8/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 25/1998 vp – HE 96/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 25 hallituksen esityksestä henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

INTERNET-LÄHTEET

Kuntatyönantajien verkkosivut. Tilastoa työ- ja virkasuhteisesta henkilöstöstä. Saatavissa: [http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/esimiehille/virka-ja-tyosuhde/Sivut/default.aspx] (08.01.2015).

Kuntatyönantajien ohje. Julkisuus ja henkilötietojen käsittely. Kuntaliitto, lakiasiatyksikkö. Muistio 2.3.2010. Saatavissa: [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietoujoja/henkilötietojen-kasittely/Sivut/default.aspx] (10.11.2014)

Valtiovarainministeriön ohje 26.1.2009: Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20010101142000/A_Ohje_virantaeytoessae_noudettavista_periaatteista.pdf] (18.06.2014).

Valtionvarainministeriön taustamuistio kuntalain kokonaisuudistuksesta 11.6.2013. Saatavissa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntalain_kokonaisuudistus_jaostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muutostarpeita_ja_kehittamisvaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf] (17.10.2014).

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1983:38

KHO 1991-A-8

KHO 1993-A-12

KHO 2005:82

KHO 2006:93

KHO 14.12.2006 t. 3439 (LRS)

KHO 30.4.2007 T 1151

KHO 2009:17

KHO 2009:93

KHO 2010:60

KHO 2011:87

KHO 2013:147

KHO 2013:188

KHO 24.9.2013 t. 3023 (LRS)

KHO 06.02.2014 t. 0313 (LRS)

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

EOA 2.4.1993 Dnro 175/4/91

EOA 30.10.2002 Dnro 1293/4/01

EOA 29.1.2009 Dnro 2831/4/07

EAO 9.9.2011 Dnro 2513/4/10

AOA 9.10.2002 Dnro 1835/2/99 ja 2200/4/99

Oikeuskanslerin päätökset

AOK 7.2.2005 Dnro 168/1/04

Tietosuojavaltuutetun ratkaisut

TSV 30.1.2001 Dnro 909/45/2000

TSV 30.1.2001 Dnro 909/45/2000

TSV 29.4.2004 Dnro 665/45/2004

TSV 24.10.2006 Dnro 626/452/2006

TSV 4.5.2009 Dnro 1747/44/2006

LYHENNELUETTELO

ArkistoL	Arkistolaki 831/1994
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
HO	Hovioikeus
TSV	Tietosuojavaltuutettu
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Julka	Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999
Kuntalaki	Kuntalaki (365/1995)
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
YvL	Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SAsiointiL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
SVTSL	Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (2004/516)
YksTL	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat ja tieto

Kuvio 2. Kunnalliseen viranhakuun liittyvät tiedot

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Kuntaliiton tilastojen mukaan vuonna 2013 Suomessa noin 30 % kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä oli virkasuhteisia työntekijöitä, joka tarkoittaa yhteensä noin 120 000 viranhaltijaa. Näistä työntekijöistä lähes 35 % jää eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä, joten kuntatyönantaja on tulevaisuudessa isojen rekrytointihaasteiden edessä.¹ Virkasuhteisten työntekijöiden rekrytointi on prosessina erilainen kuin työsopimussuhteisten henkilöiden rekrytointi. Keskeinen ero on, että kunnallisessa viranhaltijalaissa (304/2003, viranhaltijalaki) on säädetty pakollinen julkinen hakumenettely.

Karkeasti jaettuna julkisella hakumenettelyllä on kaksi keskeistä tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on saada kunnalliselle sektorille mahdollisimman päteviä hakijoita mahdollisimman laajasti. Toiseksi tarkoituksena on mahdollistaa kunnan jäsenille kunnan toiminnan valvonta. Hakumenettelyssä työnantajan näkökulmasta keskeistä on riittävän tiedon kerääminen hakijoista, mikä tarkoittaa käytännössä henkilötietojen keräämistä. Toisaalta yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja ovat jokaiselle perustuslain (731/1999, PL) 10 §:ssä turvattuja perusoikeuksia. Näin ollen julkisen hakumenettelyn ja henkilötietojen suojan välillä vallitsee jännite, koska viranhakijoilla ja työnantajilla on asiaan erilaiset intressit. Kiinnostukseni aiheeseen oikeustieteen tutkimuskohteena heräsi juuri siksi, koska kunnallisen viranhaun oikeuskysymyksissä kohtaavat vahvasti kaksi perusoikeutta; toisaalta oikeus tietoon perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteen mukaisesti, toisaalta yksityisyyden suojan vaatimukset.

Viranomaisen joutuu usein vastaamaan julkiseen hakumenettelyyn liittyviin kysymyksiin, kuten kuinka viranhaku voidaan hoitaa siten, että julkinen hakumenettely lain mukaan toteutuu. Toinen kysymys, joka tulee usein vastaan liittyen rekrytoinnin yhteydessä luovutettaviin tietoihin on, mitä tietoja hakemuksestani annetaan medialle ja voitteko olla luovuttamatta nimeäni julkisuuteen? Näiden asioiden osalta laissa, oikeuskirjallisuudessa tai kuntaliiton ohjeistuksissa ei anneta yksiselitteistä vastausta. Hallintolaissa (434/2003, HL) säädetään yleiset opit viranomaisen toiminnalle, joten lainsäädäntö on hyvin selkeästi

¹ Kuntaliiton verkkosivut www.kuntaliitto.fi/tilastot.

ohjaamassa kunnallisen viranomaisen toimintaa. Säädosmateriaalia sekä julkisuusperiaatteesta että yksityisyyden suojasta on runsaasti, ja näiden kahden perusoikeuden välinen jännite on kunnallisessa viranhaussa selkeästi löydettävissä. Julkisuus on kunnallisen viranhaun ja viranomaisen toiminnan yleinen lähtökohta sekä perustuslain että tavallisten lakien perusteella. Kuitenkin henkilötietolaissa (523/1999), laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004, YksTL) ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) on lukuisia julkisuuden rajoituksia, jotka on virantäytössä otettava huomioon

Tässä tutkielmassa kunnallisen viranhaun julkisuutta käsitellään oikeuslähdeopin keinoin kahdessa osassa. Ensimmäisessä osassa käsittelen kunnallisen viranhaun menettelyjulkisuutta, erityisesti julkisen hakumenettelyn tosiasiallisen toteutumisen vaatimuksia. Toisin kuin työsuhteisten työntekijöiden osalta, kunnallisen viranhaltijalain 4 §:n 1 mom. mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla. Viranhaltijalain esitöiden mukaan julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.² Ensimmäisessä osassa paneudutaan siten viranhakuun liittyvään rekrytointiprosessiin ja siihen liittyviin julkisuuskysymyksiin.

Tutkielman toisessa osassa käsitellään viranhakuun liittyvää asiakirjajulkisuutta. Asiakirjajulkisuus viittaa rekrytointiasiakirjojen sisältöön eli asiakirjatietoon, joka määrittyy perustuslain 12 §:ssä ja edelleen laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen mukaisesti. Asiakirjatiedoiksi katsotaan viranomaisen tiedot, tässä yhteydessä kunnallisen viranhaun tuloksena kertyneet asiakirjat ja muut tiedot, kuten hakemukset ja haastattelulomakkeet. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirja on lähtökohtaisesti julkinen ja siten kenen tahansa saatavilla. Mikäli asiakirja on salassa pidettävä tai ei-julkinen, salassapidon on perustuttava erikseen lakiin. Asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan kunnallisen virantäytön yhteydessä erityisesti henkilötietojen osalta. Lakinormisto on itsessään kattavaa, mutta asia vaatii tutkimusta virantäytön kokonaisprosessin näkökulmasta. Kuten aiemmin olen todennut, julkisuus on pääsääntö.

² HE 196/2002 vp, s.27.

Koska viranhaussa on kyse yksityishenkilöistä, heidän yksityisyyden suoja on otettava tarkastelussa huomioon. Kunnallinen viranhaltijalaki, kuntalaki (365/1995), julkisuuslaki ja laki yksityisyyden suojasta asettavat virantäyttöprosessiin omat vaatimuksensa, joita tässä tutkielmassa pyrin selventämään.

Tutkimus sijoittuu hallinto-oikeuden alalle. Hallinto-oikeutta oikeudenalana voidaan luonnehtia varsin laajaksi kokonaisuudeksi, joka pitää sisällään julkista hallintoa, sen toimintoja ja menettelyitä sekä julkisen vallan käyttöä koskevat normit.³ Oikeustieteellisen tutkimusjaottelun mukaisesti tässä työssä käsitellään virkamiesoikeuden, kunnallisoikeuden sekä informaatio-oikeuden tutkimusaloja. Lisäksi henkilötietojen ja yksityisyyden suojan osalta tarkastelukulma on osin henkilöoikeudellinen. Ensisijainen näkökulma on virkamiesoikeudellinen. Virkamiesoikeus voidaan määritellä *normatiiviseksi kokonaisuudeksi*, jolla säädellään julkista valtaa viranomaisen puolesta käyttävien virkamiesten asemasta ja oikeuksista. Virkamiesoikeuden vaikutuspiiri on selvästi laajempi kuin mitä pelkästään viranhaltijalain perusteella voidaan tulkita. Virkamiesoikeus voidaan jaotella eri julkisen sektorin toimijoiden eli valtion, kirkon, kunnan ja välillisen julkishallinnon kesken.⁴ Tässä tutkimuksessa ei tarkastella valtion ja kirkon asemaa, vaan ainoastaan *kunnallista virkamiesoikeutta*. Kunnallisen virkamiesoikeuden oikeuslähteet löytyvät kuntalain ja lain kunnallisesta viranhaltijasta lisäksi kunnallisesta virkaehtosopimuslaista (669/1970, KVEhtoL). Menettelynä kunnan virkasuhteeseen ottaminen on työ sopimuksen solmimista ohjatumpi, sillä siihen on olemassa laissa määritettyjä pakollisia osioita, kuten nyt tutkielman kohteena oleva julkinen hakumenettely.

Informaatio-oikeus tutkimuksen osa-alueena keskittyy informaation tuottamisen, käsittelyn, välittämisen, markkinoinnin, suojaamisen ja säilyttämisen oikeudellisen sääntelyn tutkimiseen sekä sääntelyn kehittämiseen.⁵ Rekrytoinnin yhteydessä syntyvää informaatiota käsitellään, välitetään ja säilytetään kunnissa eri tavoin. Esimerkiksi paperiset hakemukset arkistoidaan arkistolain edellyttämällä tavalla. Nykyisin käytössä on useita sähköisiä rekrytointijärjestelmiä, joissa hakemuksia voidaan säilyttää.⁶ Sähköiset

³ Ks. hallinto-oikeudesta oikeudenalana esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 17–18 sekä *Mäenpää* 2008, s. 53 ja 60–62.

⁴ *Koskinen – Kulla* 2013, s. 7–8.

⁵ *Voutilainen* 2007, 34–35.

⁶ Suomessa on käytössä mm. Kuntarekry ja Laura-järjestelmät. Näihin järjestelmiin voidaan sisällyttää automaattiset säilytysajat. Yleisesti käytössä on kahden vuoden säilytysaika. Lisäksi sähköpostihakemuksia säilytetään mm. Dynasty-järjestelmässä, joka on käytössä lähes kaikissa Suomen kunnissa.

järjestelmät tuovat toimintaan huomattavaa sujuvuutta, koska tietoa on helppo siirtää prosessin aikana esimerkiksi viranhaltijalta toiselle tai viranomaiselta hakijalle. Tässä yhteydessä on muistettava tiedon käsittelyyn liittyvät vaatimukset, joihin tässä tutkielmassa en tarkemmin paneudu. Keskeistä on sähköisen tiedon syrjimättömyys, jonka mukaan asiakirjan sähköinen muoto rinnastetaan kirjalliseen muotoon silloin, kun kirjallinen muoto on asetettu oikeustoimen muotovaatimukseksi.⁷

Kunnallisoikeuden alalta tutkimus keskittyy PL:n 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon erityispiirteisiin. Henkilöoikeuden keskeisiä käsitteitä ovat itsemääräämisoikeus ja yksityisyys, joiden avulla aihetta tarkastellaan henkilön tietojen suojan näkökulmasta. Henkilötietojen suojalla tarkoitetaan luonnollisen henkilön yksityisyyden ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden suojaamista erilaisten säädösten avulla.⁸ Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset edellytykset ovat kaikissa palvelussuhteissa (työ- ja virkasuhteet) samoja, joten tutkimuksen voidaan katsoa joiltakin osin kuuluvan henkilöoikeuden piiriin.

Tarkastelu rajautuu juuri viranhakuun ja kunnan virkasuhteeseen ottamiseen eli virantäyttömenettelyyn. Tämän tutkimuksen kohde on julkisuuden oikeudellinen sääntely kunnan virantäyttöön liittyvissä kysymyksissä mukaan lukien erityiset menettelyt, kuten kunnan- tai kaupunginjohtajan valintaan liittyvä kutsumenettely. Ulkopuolelle jäävät työsopimuksen solmiminen ja valtion virkaan nimittäminen. Valtion viranhakumenettelyn julkisuutta sivutaan virantäyttömenettelyn yhteydessä, koska sillä voidaan havainnollistaa kunnallisen itsehallinnon erityispiirteitä.

Ottaen huomioon Suomen ikärakenteen mukanaan tuoman suuren vapautuvien virkojen määrän tulevaisuudessa, tutkielman aihe on erityisen ajankohtainen. Samaan aikaan virkamiesoikeudellisia tutkimuksia on tehty Suomessa verrattain vähän ja virantäytön julkisuuteen liittyvät kysymykset eivät ole juurikaan olleet oikeudellisen tarkastelun kohteena.

1.2 Virantäyttöprosessi ja tutkielman keskeiset käsitteet

Tässä pro gradu työssä käsitellään nimenomaisesti kunnallisten *virkojen* täyttöprosessin julkisuuskysymyksiä. *Viralla* tarkoitetaan julkisoikeudellisten tehtävien kokonaisuutta,

⁷ Voutilainen 2009, s. 8.

⁸ Voutilainen 2009, s. 349.

joka on muodostettu viran perustamisen tuloksena. Virka voidaan muodostaa siten kuin siitä erikseen säädetään laissa. Kuntalain 45 §:n mukaan viran perustamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kunnalla on yleisen talouden ja hallinnon eli yleisen toimialan alueella laaja valta harkita viran perustamista.⁹ Kuntalain 44 §:n mukaan virka voidaan perustaa vain sellaista julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää varten, jota hoidetaan virkasuhteessa.

Virantäyttöprosessin kulku voidaan tiivistää kolmeen päävaiheeseen. Virka on ensinnäkin viranhaltijalain 4 §:n mukaan pääsääntöisesti julistettava haettavaksi. Lain 5 §:n mukaan vain määräaikana virkaa hakeneet voidaan ottaa virantäytössä huomioon. Toiseksi PL:n 125 §:n ja viranhaltijalain 6 §:n säädösten mukaisesti virkaan voidaan ottaa vain yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö. Kolmanneksi kelpoisista hakijoista valitaan nimitysperusteiden mukaan paras hakija. Näin ollen kunnalliseen virkaan valittavan on täytettävä tietyt kelpoisuusvaatimukset. PL:n 125 §:n mukaisesti yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perinteisen ajattelun mukaan näistä muodostuu niin kutsuttu kelpoisuus virkaan. Virkakelpoisuus on perinteisesti jaettu muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen. Muodollinen kelpoisuus muodostuu lainsäädännössä yleensä täsmällisemmin määritellyistä ominaisuuksista, kuten opillisista vaatimuksista. Sopivuus puolestaan viittaa lähinnä tosiasialliseen kelpoisuuteen ja kykyyn hoitaa viran tehtäviä. Tähän on katsottu kuuluvan muun muassa soveltuvuustesteillä saadut tulokset. Sopivuuteen kuuluvilla kriteereillä on merkitystä myös virkaan valinnassa.¹⁰

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain *viranomaisille*. Viranomaisella tarkoitetaan julkisia tehtäviä hoitavia toimielimiä, tässä tutkielmassa kuntia. Yleensä viranomaisella on tehtäviä hoitaessaan itsenäistä päätösvaltaa.¹¹ *Viranhaltijalla* tarkoitetaan viranhaltijalain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Viranhaltijalain 2 §:n mukaan viranhaltijoita ovat kaikki virkasuhteeseen nimitetyt kunnan, tai kuntayhtymän

⁹ Koskinen – Kulla 2013, s.47.

¹⁰ Koskinen – Kulla 2013, s. 62. Ks. jaosta muodolliseen sopivuuteen ja kelpoisuuteen tarkemmin mm. Kulla 1991b, s. 87 ja 107–121.

¹¹ Koskinen – Kulla 2013, s.10.

palveluksessa olevat työntekijät. Eli kunnissa erilaisia julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoidetaan *virkasuhteessa*.¹²

Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5.1 §:n mukaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteenkuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirja on viranomaisen hallussa oleva asiakirja, joka on laadittu viranomaisessa tai toimitettu sille sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.¹³ Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja asian käsittelyä varten ovat muun muassa hakemukset, ilmoitukset ja kantelut. Viranomaiselle toimitettuna asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Näin ollen rekrytointiprosessin aikana viranomaiselle toimitetut asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja.¹⁴

Sähköinen asiakirja määritellään sähköisestä asioinnista annetun lain (13/2003) 4 §:n 3 kohdassa sähköisen viestin muodoksi, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Sähköisen asiakirjan määritelmä sisältyy sellaisenaan julkisuuslain asiakirjan määritelmän alaan. Sähköisiä asiakirjoja ovat asianosaisen lähettämät asiakirjat, joissa asia pannaan vireille tai annetaan selvitys asian käsittelyn yhteydessä. Viranomaisen asianosaiselle lähettämiä sähköisiä asiakirjoja ovat mm. informointiviestit päätöksen valmistumisesta ja noutomahdollisuudesta sekä päätösasiakirjat. Sähköisen asiakirjan käsite on sidoksissa julkisuuslaissa säädettyyn viranomaisen asiakirjan käsitteeseen siten, että sähköinen asiakirja on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.¹⁵ Julkisessa virantäytössä voidaan käyttää sähköistä hakua, jossa sähköisestä hakulomakkeesta muodostuu täten viranomaisen sähköinen asiakirja. Lisäksi rekrytoinnin yhteydessä lähetetyt viestit voivat muodostua viranomaisen asiakirjaksi.

Rekrytointi viittaa tässä tutkimuksessa yleismerkityksessä kunnallisen viranhaltijalain mukaiseen virantäyttöön tai virkaan ottamiseen. Virantäyttö julkisen hakumenettelyn kautta on pääsääntö. Niin kutsuttua kutsumenettelyä voidaan käyttää joidenkin virkojen,

¹² Mäenpää 2008, s.34.

¹³ Mäenpää 2008, s. 5.

¹⁴ Voutilainen 2007, s. 60.

¹⁵ Voutilainen 2007, s. 64.

kuten kunnanjohtajien, virantäyttöprosessissa. Tämä on kuitenkin poikkeustilanne. Virantäyttöprosessi eroaa monelta osin työsuhteen täyttömenettelystä, mutta tämä tutkimus keskittyy ainoastaan kunnallisen viran täyttöprosessin julkisuuteen liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin. Tässä tutkimuksessa keskitytään virkasopimuksen solmimista edeltävään toimintaan, siltä osin kuin se liittyy rekrytoinnin julkisuussäätelyyn. Virantäyttömenettelyssä on erilaisia osioita kuten hakuilmoituksen julkaiseminen, hakijoiden hakemusten vastaanotto paperilla tai sähköisenä, hakemusten käsittely, mahdolliset henkilöarviointit, haastattelut, ansiovertailut sekä virkasuhteeseen ottaminen. Eri vaiheissa syntyy asiakirjatietoa, jonka julkisuutta tutkimuksessa käsitellään.

Tutkimuksessa henkilötietolain 3 §:n mukaisesti *henkilötiedoilla* tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai hänen omaisuuttaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään koskeviksi. Henkilötietoja ovat esimerkiksi viranhakuasiakirjoista löytyvät tai ilmenevät henkilöön liittyvät tiedot tai asiakirjarekisterissä olevat yhteystiedot.¹⁶

Sivullisella tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 6 kohdan mukaisesti muuta kuin rekisteröityä, rekisterinpitäjää, henkilötietojen käsittelijää tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevää. Julkisuuslaissa ei ole sivulliselle selkeää määritelmää, mutta sivullisena pidetään henkilöä, jolla ei ole oikeutta käsitellä viranhakijaa koskevia tietoja.¹⁷ Sivullisen käsite on merkittävä, sillä henkilötietolain 33 §:n mukaan sellainen henkilö, joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista tai taloudellisesta asemasta, ei saa ilmaista näin saamiaan tietoja sivulliselle.¹⁸

1.3 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää kunnalliseen viranhakuprosessiin liittyvää julkisuuden säätelyä. Tässä tutkielmassa käsitelen siis kolmea keskeistä kysymystä.

Menettelyjulkisuuteen, eli virantäyttöprosessiin liittyen tutkielman pääkysymys on:

¹⁶ Henkilötiedoista ja henkilötietojen käsittelystä tarkemmin mm. *Voutilainen 2012*, s. 246–247.

¹⁷ *Mäenpää 2008*, s. 187–190.

¹⁸ *Raatikainen 2002*, s. 397.

1. Mitä vaatimuksia on asetettu lainsäädännössä kunnallisessa viranhaussa hakumenettelyn julkisuuden osalta?

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että pelkkä ilmoitustaululla ilmoittaminen ei täytä nykyisen julkisen hakumenettelyn kriteereitä. Samalla on todettu, ettei muun kuin ilmoitustaululla olevan ilmoituksen laiminlyöminen aiheuta valitusperustetta viranhakumenettelyyn liittyen.¹⁹ Useissa oikeustapauksissa on käsitelty sitä, olisiko tietyssä viranhaussa pitänyt noudattaa julkista hakumenettelyä esimerkiksi sisäisen siirron sijasta.²⁰ Kysymystä siitä, mikä ilmoittelu riittää toteuttamaan julkisen hakumenettelyn tosiasiallisen toteutumisen, ei ole suomalaisessa oikeuskäytännössä ratkaistu. Tutkielman aihe on ajankohtainen, koska Suomessa tehdään tällä hetkellä isoja rakennemuutoksia julkisella sektorilla, jotka voivat aiheuttaa uusien virkojen perustamisia ja entisten lakkauttamisia. Kunnallisia virkoja tulee muutosten kautta hakuun kaikilla kunnan tasoilla, joten julkisen hakumenettelyn vaatimus korostuu.

Toinen tutkimuskysymykseni liittyy viranhakuun liittyvään asiakirjatietoon:

2. Mikä kunnalliseen viranhakuun liittyvä asiakirjatieto on julkista, mikä salassa pidettävää tai ei-julkista?

Toisen kysymyksen osalta keskeisenä periaatteena on perustuslain 12.2 §:ssä säädetty julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuusperiaatetta toteutetaan kunnallishallinnossa lähinnä kuntalain 29 §:n mukaisella asiakirjajulkisuudella ja tiedottamisella, julkisuuslailla sekä hallintolain 41 §:n mukaisella vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella. Jokaisella on siis oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Mikäli asiakirja ei vielä ole julkinen, tiedonsaanti siitä on viranomaisen harkinnassa. Näin ollen rekrytointiprosessin yhteydessä syntyvän asiakirjan julkisuutta voidaan joiltakin osin rajoittaa. Tutkimuksen toisessa osassa pohditaan oikeuslähdeopin keinoin oikeudellisia rajoja rekrytointin yhteydessä syntyvän asiakirjatiedon osalta.

Kolmas tutkimuskysymys liittyy yksityisyyden suojan ja viranhaun julkisuuden rajapintaan.

¹⁹ Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 75–76.

²⁰ Ks. esimerkiksi: KHO 2013:147 ja KHO 2009: 93.

3. *Mitä viranhakijaa koskevia henkilötietoja työnantaja voi viranhaussa käsitellä ja mitä voidaan luovuttaa sivulliselle?*

Viranhaussa on tarpeen tietää kaikki oleelliset asiat hakijoista, varsinkin ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset kelpoisuusvaatimukset virkaan ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Kokonaisarvioinnin tekemiseksi tieto hakijan koulutuksesta, työkokemuksesta tai muusta ansiosta on työnantajalle tärkeää. Samaan aikaan työnhakijalla, joka on luonnollinen henkilö, on tarve suojata yksityisyyttään. Työnhakija voi yksityisyyden suojaan vedoten jättää kertomatta asioita, jotka eivät viranhaussa ole hakijan kannalta positiivisia. Viranhaussa muodostuu siis tilanne, jossa laissa velvoitetaan hakijaa kertomaan mahdollisimman laajasti tietoja itsestään kokonaisarvioinnin mahdollistamiseksi ja toisaalta rajoittaa työnantajan mahdollisuuksia selvittää henkilötietoja. Työnantajan ja työnhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien jännite on kolmannen tutkimuskysymyksen aiheena, koska tämä voi aiheuttaa tulkintaongelmia myös työelämän yksityisyyden suojaa koskevien säännösten soveltamisessa. Henkilötietolaki sekä laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004, työelämän tietosuojalaki) toteuttavat yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia. Lait sisältävät tärkeimmät työelämässä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset.

1.4 Keskeiset oikeuslähteet ja tutkimusmetodi

Kunnallisen viranhaun prosessia ohjataan keskeisesti perustuslain säädöksillä. Viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä korostava julkisuusperiaate on säädetty perustuslain 12.2 §:ssä, vaikka sanana julkisuusperiaatetta ei perustuslaissa mainita. Lisäksi julkisuusperiaate sisältyy julkisuuslain 1 pykälään. Säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuusperiaatetta tulisi noudattaa yleisesti asioiden vireilläolosta ilmoittamiseen, tiedotustoimintaan, käsittelyn julkisuuteen, hyvään tietohallintoon ja muuhun kunnan tai muun viranomaisen toimintaan, joka synnyttää julkista asiakirjatietoa tai edistää julkisuusperiaatteen toteutumista.²¹ Toisaalta PL:n 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja

²¹ HE 1/1998 vp, s.12.

ja henkilötietojen suoja ovat jokaiselle turvattuja perusoikeuksia. Näin ollen perustuslaissa on useampi säädös, joka tulee sovellettavaksi kunnallisen viranhaun eri vaiheissa.

Kunnallisen viranhaun julkisuuskysymyksiä säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja siihen sovelletaan viranhaltijalain erityisten menettelysäännösten lisäksi täydentävästi hallintolakia. Hallintolaki on julkisen hallinnon yleislaki, jota sovelletaan kuntalakeja täydentävänä säädöksenä myös kunnallishallinnossa. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Viranomaisen on hallintolain 6 §:n mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Näiden toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kunnallisen viranomaisen sovellettavaksi tulee myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.²² Henkilötietolaki sääntelee yleislakina henkilötietojen käsittelyä. Keskeisimmät työelämän tietosuojakysymykset sisältyvät yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin. Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa yksityisyyden suojaa koskevia perusoikeuksia ja säännellä menettelytapoja kerätessä henkilötietoja työelämässä, johon voidaan katsoa kuuluvan virantäytön yhteydessä kerättävät tiedot. Lisäksi tutkimuksessa käytetään oikeuslähteenä sähköisen viestinnän tietosuojalakea (516/2004),²³ jonka tarkoituksena on muun muassa turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta. Kunnallisia virkoja haetaan nykyisin pääosin sähköisesti, joten sähköisen rekrytointimateriaalin julkisuuskysymykset ovat oikeudellisesti ajankohtaisia²⁴.

Hallituksen esityksistä keskeisin oikeuslähde on hallituksen esitys viranhaltijalakeiksi. Esityksessä käydään tarkemmin läpi lain sanamuodon kirjauksia, joista keskeinen tämän tutkimuksen näkökulmasta on julkisen hakumenettelyn perustelut. Huomattavaa on se, että lain perusteluissa vedotaan kunnalliseen itsehallintoon siitä näkökulmasta, että harkintavaltaa julkisesta hakumenettelystä poikkeamiseen jätetään edelleen kunnille.

²² Koskinen – Kulla 2013, s. 97.

²³ Laki on kumottu 7.11.2014, tilalle tuli tietoyhteiskuntakaari 917:2014.

²⁴ Työvoimahallinnon verkkosivuilla oli 31.10.2014 haettavana 78 virkaa, joissa kaikissa käytettiin sähköistä hakumenettelyä.

Lisäksi ilmoittelun muoto jää kunnan harkittavaksi, sillä esityksessä todetaan ilmoitusten julkistamisesta, että ilmoitukset tulee ilmoittaa kunnan virallisella ilmoitustaululla ja tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Lisäksi siitä, mikä viranomaisen kunnassa päättää virkasuhteen haettavaksi julistamisesta, päättäisi kukin kunta itse. Hallituksen esityksen mukaa näiltä osin ei menettelytavoista ole tarpeellista erikseen säätää.²⁵

Asiakirjajulkisuuden sekä menettelyjulkisuuden osalta oikeuslähteenä tutkimuksessa käytetään oikeuskäytäntöä, valvontaviranomaisten (esimerkiksi tietosuojavaltuutetun) sekä laillisuusvalvojen ratkaisuja. Kunnallista virantäyttöä koskevia korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä on tehty joitakin. Valtaosa päätöksistä ei koske suoraan kunnallisen virantäytön julkisuutta, mutta analogiatulkinnan avulla niistä voidaan tehdä tiettyjä johtopäätöksiä. Valvontaviranomaisista tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta ovat ottaneet kantaa työelämän tietosuojan kysymyksiin. Laillisuusvalvoista eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ottaneet kantaa sekä virantäytön asiakirjajulkisuuteen että menettelyjulkisuuteen, joten näitä ratkaisuja käytetään tutkimuksen oikeuslähteenä.

Aikaisempaa tutkimusta kunnallisen rekrytointiprosessin ja julkisuuden rajoista ei ole juuri tehty. Yleisesti ottaen väitöskirjatasoista tutkimusta virkamiesoikeudesta oman tutkimukseni näkökulmasta ei juuri ole. Sähköisten asiakirjojen rinnastettavuuden osalta tutkimuksessa käytetään yhtenä lähteenä Tomi Voutilaisen väitöskirjaa ”ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa”. Pro gradu-tutkielmia, jotka sivuavat tai ovat lähellä samaa kohdetta (viranhaku), on tehty joitakin, mutta niiden tutkimuksellinen arvo oikeuslähteenä ei ole kovinkaan merkittävä.

Oikeuskirjallisuudesta keskeisiä teoksia tässä tutkimuksessa ovat *Olli Mäenpään* ”Julkisuusperiaate”, joka on julkaistu uudistettuna painoksena vuonna 2008. Teoksessa käsitellään kattavasti asiakirjajulkisuutta, mutta rekrytointimenettelyn osalta käsittely on suppeampaa. Kommentaari vuoden 1999 julkisuuslaista on *Taisto Ahvenaisen ja Tapio Rädyn* teos ”Julkisuuslainsäädäntö: Julkisuus ja salassapito kunnissa”. Kunnallinen viranhaltijalaki uudistettiin vuonna 2003, joten teosta voidaan hyödyntää vain soveltuvin osin. Uutta viranhaltijalakia käsitellään laajimmin *Kalervo Hirvosen ja Eija Mäkisen* teoksessa ”Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely”, joka on vuodelta

²⁵ HE 196/2002 vp, s. 27.

2006. Teos on laaja ja hyvä perusteos kunnallisen viranhaltijan oikeudellisiin kysymyksiin. Vuoden 2006 jälkeen on tullut jonkin verran uutta oikeuskäytäntöä ja laillisuusvalvojen ratkaisuja, jotka ovat ohjanneet kunnallisen virantäytön julkisuuprosessia. Lisäksi virkamiesoikeuden perusteosta, *Seppo Koskisen ja Heikki Kullan* ”Virkamiesoikeuden perusteet” käytetään laajasti tutkimuksen oikeuslähteenä. Kunnallisen viranhaun menettelykysymyksiä kunnallisoikeuden näkökulmasta käsitellään useissa teoksissa; tärkeimpänä tutkimuksessani *Heikki Harjulan ja Kari Prättälän* kirja ”Kuntalaki – tausta ja tulkinnat” vuodelta 2012. Informaatio-oikeuden osalta lähteenä käytetään *Tomi Voutilaisen* teosta ”Oikeus tietoon, Informaatio-oikeuden perusteet”, vuodelta 2012.

Tutkimuksessa käyttämäni metodi on lainopillinen ja siinä keskitytään voimassa olevan oikeuden tulkintaan eli keskeinen tavoite on voimassa olevan oikeuden systematisointi ja tulkitseminen.²⁶ Tutkimuksen keskeisenä aineistona toimivat edellisessä luvussa mainitut lakitasoiset säädökset, näiden esityöt, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus. Kansainvälistä sääntelyä asiakirjajulkisuuden osalta on liittyen henkilötietojen käsittelyyn jonkin verran, kun taas menettelyjulkisuuden osalta kansainvälistä sääntelyä ei juuri ole. Näin ollen tutkielmassa käsitellään kunnallisen virantäyttöprosessin julkisuuskysymyksiä kotimaisen lainsäädännön perusteella. Kun kyseessä on lainopillinen tutkimus, tarkoituksena ei ole tulkita olemassa olevaa käytäntöä kunnallisen virantäytön asioissa, vaan nimenomaisesti etsiä lainopin metodilla asian oikeudelliset rajat. Toisaalta tässä tutkimuksessa voidaan puhua *oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta*, koska keskityn nimenomaisesti tulkitsemaan voimassaolevan oikeuden sisältöä.²⁷

Systematisointia voidaan tehdä *käytännöllisen* tai *teoreettisen oikeusdogmatiikan* metodein.²⁸ Tässä tutkielmassa pääpaino on käytännöllisen oikeusdogmatiikan alalla, koska tavoitteenani on antaa selkeä kuva niistä säädöksistä, jotka virkamiesoikeuden kannalta ovat merkittävässä asemassa kunnallisen virantäytön yhteydessä. Tutkimuksen lähtökohta on oikeuspositivistinen. Oikeuspositivismi korostaa oikeusnormin muodollista voimassaoloa, eli sen pätevyys perustuu toiseen normiin. Oikeusteoreetikoista *Hans Kelsen* käyttää ns. normihierarkiaa, jossa oikeusjärjestys koostuu eritasoisista oikeusnormeista,

²⁶ Ks. lainopista tarkemmin mm. *Tolonen 2003, s. 10–32 ja Määttä 2004, s. 119–129.*

²⁷ *Laakson (2012)* mukaan oikeusdogmatiikka on tulkinnallista osaamista, joka pyrkii antamaan asiaan liittyvän käytännön toiminnan kannalta tarpeellisia oikeudellisia kannanottoja. Kyseessä on siis erilainen metodi kuin esimerkiksi teoreettinen oikeustiede, jonka keskeinen tavoite on oikeuden kokonaisvaltainen ymmärtäminen.

²⁸ *Määttä 2004, s. 125.*

jonka mukaan ylemmän normin perusteella voidaan antaa alempitasonin säädös. Normien pätevyys perustuu niin kutsuttuun perusnormiin. Oikeuspositivismin toisen teoreetikon *Herbert (H.L.A.) Hartin* teoriassa oikeusjärjestyksen perustana on tunnistamissääntö, jonka avulla tuomarit ja muut lakia soveltavat viranomaiset tunnistavat voimassa olevan oikeussäännöt velvoittavaksi oikeudeksi.²⁹ Tässä tutkimuksessa käytetään ensisijaisesti perustuslain säädöksiä ja täydentävinä lakeina tavallisia lakeja. Muut oikeuslähteet, kuten oikeustapaukset ja oikeuskirjallisuus, toimivat lakinormistoa täydentävinä lähteinä. Perustuslain julkisuusperiaate ja julkisuuslain julkisen hakumenettelyn vaatimukset toimivat tätä tutkimusta ohjaavina normeina.

1.5 Julkisuusperiaate viranomaisen toimintaa ohjaavana periaatteena

1.5.1 Julkisuusperiaatteen historiallinen kehitys

Vanhan julkisuusperiaatteen juuret ulottuvat Ruotsin vallan loppupuolelle, tarkemmin vuoteen 1766, jolloin Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät julkisuusperiaatteelle perustuvan asetuksen. Uuden asetuksen mukaan asiakirjat tuli saattaa julkisiksi eli kansalaisten saataville.³⁰ Varsinaisesti julkisuusperiaate syntyi 1700-luvun painovapauden myötä, mikä tarkoitti julkisten asiakirjojen painamista paperille yleisölle saatavilla olevaan muotoon. Julkisuus painovapautena oli osa länsimaisen yhteiskunnan kehitystä, jossa vapausoikeudet ja tasa-arvo muuttuivat vähitellen keskeisemmäksi osaksi julkista valtaa ja viranomaisia säätelevää oikeusjärjestystä.³¹

Vuonna 1905 tehtiin merkittäviä uudistuksia asiakirjojen vapaan saatavuuden näkökulmasta, mutta varsinaisesti julkisuusperiaate kirjattiin lakiin vasta vuonna 1951, kun säädettiin laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) ja sitä tukeva asetus (650/1951). Tämän lain korvasi nykyisin voimassa oleva julkisuuslaki, joka tuli voimaan 1.12.1999. Vuonna 1951 asiakirjoilla oli olemassa kolmiportainen luokittelu, julkiset, ei-julkiset tai luvanvaraisesti julkiset sekä salaiset asiakirjat. Ennen vuoden 1999 julkisuuslakia korostettiin viranomaisten harkintavaltaa, varsinkin valmistelussa olevien asiakirjojen

²⁹ *Siltala* 2003 s. 109–110.

³⁰ *Mäenpää* 2008 s.1–2.

³¹ *Taylor* 2007 s. 169–171.

osalta. Valmisteluaineisto jäi julkisuusperiaatteen ulkopuolelle asian käsittelyn päättymisen jälkeenkin.³²

Kunnallisen virantäytön ja viranomaisen toiminnan näkökulmasta yleisesti vanhan, vuoden 1951 lain, ongelmana oli julkisen ja ei-julkisen aineiston välisen rajan epämääräisyys, joka johti useiden eri lakien muuttamiseen asian korjaamiseksi. Vuosien aikana useisiin lakiteksteihin säädettiin huomattava määrä asiakirjan julkisuutta ja salaamista sääteleviä pykäläitä. Samaan aikaan viranomaisilla oli vuoden 1951 lain mukaisesti laaja harkintavalta julkisuusperiaatteen toteuttamisessa. Epävarmoissa tilanteissa asiakirjat salattiin tai niiden luovuttamisesta kieltäydyttiin niissäkin tapauksissa, joissa ne olisivat periaatteessa voineet olla julkisia. Joidenkin arvioiden mukaan viranomaisilla oli enemmän harkintavaltaa kuin tosiasiallista mielenkiintoa aktiivisesti tiedottaa toiminnastaan. *Timo Konstari* piti vuoden 1951 julkisuuslakiin perustuvaa julkisuusperiaatetta väitöskirjassaan ”muodollisena” oikeutena.³³ Julkisuusperiaatteen vaatimus kehittyi kuitenkin samaan aikaan voimakkaasti ja paine muuttaa lainsäädäntöä lisääntyi. Paineet heijastuivat 1999 säädetyn julkisuuslain valmisteluun.³⁴

Vuonna 1999 uudistettiin perustuslaki, jonka säädöksiä samana vuonna säädetty julkisuuslaki myötäilee. PL:n 12.2 §:ssä on säädetty julkisuus perusoikeutena. Julkisuuslain 3 §:n säännös, jonka mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä.³⁵ Näiden säädösten jälkeen hallinnon julkisuutta ja avoimuutta korostava lainsäädäntö on lisääntynyt. Kunnallisen virantäyttöprosessin näkökulmasta tästä selkein esimerkki on viranhaltijalakiin kirjattu pakollisen julkisen hakumenettelyn vaatimus kunnallisen virantäytön yhteydessä. Aikaisemmassa lainsäädännössä ollut viranomaisen harkintavalta on julkisuuden osalta kaventunut. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että muun muassa sähköisen aineiston määrän kasvu on lisännyt viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta ja julkisuutta. Toisaalta kunnallisen virantäytön menettelyjulkisuuden osalta asioita on säädetty lakitasolla vähemmän, jolloin viranomaiselle kunnissa harkintavaltaa edelleen jonkin verran jää.³⁶ Tästä katsoisin olevan esimerkki tutkimuksessani myöhemmin

³² HE 30/1998 vp, s.3.

³³ *Konstari* 1977, s. 93.

³⁴ *Mäenpää* 2008, s. 1–2.

³⁵ *Mäenpää* 2008, s. 3.

³⁶ *Husa – Pohjolainen* 2014, s. 64, 154–166.

tarkemmin käsiteltävän virantäytön menettelyjulkisuus, jossa kunnallinen viranomaisen voi oman harkintansa mukaan valita tiedotuskanavat kunnallisessa virkailmoituksessa. Ainoa pakollinen ilmoitusmuoto on kuntalain 46§:n mukaan kunnallinen ilmoitustaulu.

1.5.2 Julkisuusperiaate nykyisin

Viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä korostava julkisuusperiaate on säädetty perustuslain 12.2 §:ssä, vaikka sanana julkisuusperiaatetta ei perustuslaissa mainita. Tämän perustuslain kirjauksen mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Saman momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska rekrytoinnin yhteydessä syntyvä asiakirja on pääosin viranomaisen asiakirja, PL:n julkisuusperiaatetta tulee soveltaa.³⁷ Lisäksi julkisuusperiaate sisältyy julkisuuslain 1 pykälään. Säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuusperiaatetta tulisi noudattaa yleisesti asioiden vireilläolosta ilmoittamiseen, tiedotustoimintaan, käsittelyn julkisuuteen, hyvään tietohallintoon ja muuhun kunnan tai muun viranomaisen toimintaan, joka synnyttää julkista asiakirjatietaa tai edistää julkisuusperiaatteen toteutumista.³⁸ Tässä lain kirjauksessa puhutaan tallenteesta. Hallituksen esityksen mukaan tallenne tarkoittaa yleiskäsitteenä sekä perinteistä asiakirjaa että teknistä tallennetta. Tallenteen tulee olla luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisillä apuvälineillä.³⁹

Kunnallisen viranhauksen näkökulmasta tallenteisiin liittyvä julkisuusperiaate on keskeinen, sillä viranhakuun liittyvissä asioissa julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja ovat keskenään ristiriidassa. Perustuslain esitöissä tähän on otettu kantaa siten, että viranomaisten tallenteiden julkisuus on julkisuusperiaatteen mukaisesti pääsääntö, mutta siitä joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Näitä tärkeitä intressejä on esimerkiksi yksityisyyden suoja. Näin ollen rekrytointitallenteiden julkisuus ei ole aina

³⁷ Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen laatimia, antamia, sille lähetettyjä tai annettuja asiakirjoja. Rekrytoinnin yhteydessä viranomaiselle saapuva asiakirja on täten muun muassa hakemuslomake. Rekrytoinnin aikana syntyneitä asiakirjoja ovat mm. hakijaluettelot tai testitulokset.

³⁸ HE 1/1998 vp, s.12.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 58.

mahdollista, vaan sitä on erikseen rajoitettu.⁴⁰ Näihin rajauksiin palataan tutkielman eri vaiheissa.

Julkisuusperiaate on keskeinen yksilön ja valtion suhdetta määrittävä perusoikeus, sillä sen avulla taataan demokratian ja ihmisoikeuksien toteuttaminen julkisen sektorin toiminnassa. Julkisuusperiaatteen tarkemmat rajat määritetään hallinto-, julkisuus- ja kuntalaissa.⁴¹ Julkisuusperiaatteen toteutuminen kunnan virantäytön yhteydessä on osa hallintomenettelyä, koska sen avulla taataan hakijoiden yhdenvertaisuus ja legitimoidaan hallinnollista prosessia. Lakisäädöksiin on kirjattu useita julkisuusperiaatteen toteutumista edistäviä normeja, joiden tehtävä on turvata perustuslain 12 §:n mukaista julkisuusperiaatetta. Näin ollen julkisuusperiaatteen katsotaan turvaavan myös perustuslain 22 §:n mukaisia perusoikeuksia.⁴² PL:n 22§:n kirjauksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kunnallisen viranhaun yhteydessä syntyvän asiakirjatiedon sekä hakumenettelyn voidaan katsoa olevan merkittävä osa kunnan tai kuntayhtymän toimintaa julkisuusperiaatteen näkökulmasta, koska julkisuusperiaatteen tehtävänä on katsottu oikeuskirjallisuudessa olevan ennen muuta oikeusvarmuuden turvaaminen. Viranomaisen toiminta on luotettavaa ja ennakoitavissa, mikäli viranomaisen toiminnasta on saatavilla asiamukaista tietoa. Oikean ja ajantasaisen tiedon katsotaan varmistavan yksilön oikeusturvan toteutumisen. Lisäksi julkisuusperiaatteelle on tullut uusia tehtäviä, koska periaatteen katsotaan lisäävän mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan sekä mahdollistavan julkisen vallan ja varojen käytön valvontaa.⁴³

Julkisuusperiaate on näkyvissä myös EU:n perusoikeuskirjassa, EU:n valkoisessa kirjassa hyvästä hallinnosta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Kunnan toiminnan julkisuuteen viittaa läheisyysperiaate, jonka mukaan kunnan asukkaita koskevat päätökset on tehtävä pääsääntöisesti lähellä ja niiden käsittely tulee olla mahdollisuuksien mukaan julkista.⁴⁴ Julkisuusperiaatteen kehittyminen EU-oikeudessa on tapahtunut käytännössä vasta 1990-luvulta lähtien. Vuonna 1993 EU:n neuvosto teki päätöksen, jonka mukaan yleisöllä on oikeus tutustua sen asiakirjoihin mahdollisimman laajasti. Vasta vuonna 1999

⁴⁰ HE 309/1993 vp, s.58.

⁴¹ Mäenpää 2008, s. 1–2, 22–23.

⁴² Koskinen - Kulla 2013, s. 108–109.

⁴³ Mäenpää 2008, s. 82.

⁴⁴ Ryyänen 2006, s.116–121.

perussopimukseen liitettiin yleissäännös asiakirjajulkisuutta koskien. Ylikansallinen sääntely liittyy kunnalliseen viranhakuun, koska julkisuuslaki ei tule sovellettavaksi Suomessa, mikäli se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.⁴⁵

European unioni on perussopimuksen lähtökohtansa mukaisesti sitoutunut edistämään avoimuutta toiminnassaan. Tästä on maininta perussopimuksen 1. artiklassa.⁴⁶ Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 5. luvun 41. artiklassa säädetään oikeus hyvään hallintoon. Saman artiklan 2. momentin b-kohdan mukaan jokaisella on oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset. Tämä liittyy olennaisesti viranhakuun, sillä hakija on asiassa asianosainen. Myöhemmin tutkielmassa käsitelen asianosaisen tiedonsaantioikeutta viranhaun yhteydessä. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että viranhakijan oikeus saada tietoa asiakirjoista on EU-oikeuden mukaan laajempi kuin yleinen tiedonsaantivelvollisuus. Suomen kunnat eivät ole Euroopan unionin varsinaisia toimielimiä, mutta perusoikeuskirjan logiikka on saman tyyppinen, kuin Suomen perustuslain 12 §:n kirjaus oikeudesta julkiseen asiakirjatietoon. Näin ollen on huomattavaa, että julkisuusperiaatteen keskeiset säädökset ovat EU-oikeudessa ja Suomen lainsäädännössä samassa linjassa.

Perustuslain ja muun lainsäädännön näkökulmasta voidaan siis todeta, että viranomaistoiminnan lähtökohta kunnallisessa virantäytössäkin on monilta osin mahdollisimman laajan ja aktiivisen julkisen toimintatavan soveltaminen asioista tiedotettaessa ja käsiteltäessä. Menettelyjulkisuuden soveltamista voidaan kutsua avoimuusperiaateksi, koska julkisuusperiaate on nykyisin selkeästi osatekijä avoimen hallinnon toteuttamiseksi. Avoimuus on siten selkeämmin toiminnallinen käsite, kun taas julkisuusperiaate viittaa toiminnan lisäksi myös viranomaisen asiakirjan ominaisuuteen. Avoimuusperiaate ei ole kuitenkaan niin vahva periaate kuin asiakirjojen julkisuusperiaate. Avoimuus antaa mahdollisuuden yleisen mielipiteen muodostumiselle ja avoimen hallinnon valvonnalle ja kriittiselle arvioinnille. Avoimuus sisältää useammissa tilanteissa runsaasti viranomaisen harkintavaltaa toisin kuin enimmäkseen velvoittavat julkisuusperiaatteen asiakirjatiedon julkisuussääntelyt. Kuitenkin tiedon saatavuus on

⁴⁵ *Mäenpää* 2008, s. 53. Toisaalta on tyyppillistä, että EU:n jäsenvaltiot säätävät itsenäisesti julkisuuden sääntelyyn liittyvät kansalliset normit.

⁴⁶ Ks. EU-oikeuden suhteesta julkisuuteen tarkemmin mm. *Bunyan* 2006.

tärkeä yhteiskunnallisen keskustelun näkökulmasta.⁴⁷ Kunnallisen sektorin viranhaltijat käyttävät kunnassaan lain mukaan heille myönnettyä julkista valtaa. Näiden henkilöiden valintamenettely on osa perustuslain vaatimaa avoimuutta, joten poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä tulisi olla rajattua ja tarkoin harkittua.

⁴⁷ *Mäenpää* 2008, s. 83.

2 REKRYTOINNIN MENETTELYJULKISUUS KUNNALLISESSA VIRANTÄYTÖSSÄ

2.1 Julkinen hakumenettely

Viranhaltijalain 4 §:n 1. momentin mukaan ”Virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla.” Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Kuntalakia tarkemmin erilaisten ilmoitusten, kuten viranhakuilmoitusten, julkipanosta säädetään julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925). Kuntalain 64 §:n säädöksen perusteella kunta voi päättää julkaista viranhakuilmoituksen ilmoitustaululle panon lisäksi myös muulla tavalla, esimerkiksi sanomalehdessä tai verkkosivuillaan.⁴⁸ Hallituksen esityksessä viranhaltijalaiksi todetaan, ettei tarkempaan määrittelyyn menettelytavoissa ole tarvetta, vaan kunta päättäisi itse tarpeellisista toimista ilmoitusten suhteen.⁴⁹ Tämä tukee perustuslaissa säädettyä kunnallisen itsehallinnon periaatetta. Reunaehdot hakumenettelylle tulevat viranhaltijalaista, jossa määritetään julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen perusteet. Julkisen hakumenettelyn voidaan sanoa olevan rekrytointi-ilmoituksen julkaisemista ja valinnan suorittamista ilmoitukseen vastaavien hakijoiden joukosta avoimuusperiaatetta noudattaen.

Virka voidaan julistaa haettavaksi jo ennen kuin sitä hoitava henkilö on irtisanoutunut, sillä viranhaltijalaki ei sisällä säädöstä viran haettavaksi asettamisen edellytyksistä. Näin ollen kunta saa periaatteessa päättää sopivan ilmoittamisajankohdan.⁵⁰ Kunta voi lähtökohtaisesti päättää myös hakuilmoituksen sisällön, sillä siitä ei ole tarkkoja määräyksiä lainsäädännössä. Hakuilmoituksella on kuitenkin oikeudellista merkitystä varsinkin silloin, kun virkavaalista haetaan muutosta. Siinä tilanteessa hakuilmoituksessa ilmeneviä seikkoja ja ilmoituksen puutteellisuuksia voidaan käyttää valituksen perusteena.⁵¹ Kunnallisen esimiehen virkasuhdeoppaan mukaan viranhakuilmoituksessa tulee näkyä ainakin seuraavat asiakokonaisuudet:

⁴⁸ Koskinen –Kulla 2013, s.110.

⁴⁹ HE 196/2002 vp, s. 24.

⁵⁰ Koskinen – Kulla 2013, s. 110.

⁵¹ Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 70.

1. Kunta, kaupunki tai kuntayhtymä.
2. Haettavana oleva virkasuhde.
3. Kelpoisuusvaatimukset.
4. Hakuaika (vähimmäisvaatimus 14 vrk).
5. Kenelle hakemus osoitetaan.
6. Minne hakemus toimitetaan.
7. Virkasuhteen mahdollinen määräaikaisuus ja määräaikaisuuden peruste.
8. Rikosrekisterin toimittamisvelvollisuus silloin, kun virka sijoittuu lasten parissa tehtävään työhön.

Näiden lisäksi hakuilmoituksessa voidaan mainita viranhoidossa tärkeinä pidettäviä seikkoja, jotka voivat vaikuttaa valintapäätökseen. Tällaisia voivat olla tietty erityinen koulutus tai erityinen kokemus.⁵² Lisäksi hakemuksessa voi olla maininta käytettävästä koeajasta sekä viran palkkaustiedot.⁵³

Kunnallisella työnantajasektorilla on ennustettu olevan vaikeuksia saada henkilöstön eläköityessä hakijoita virkoihin. Avoimella julkisella hakumenettelyllä pyritään takaamaan kunnan palvelukseen mahdollisimman hyviä ja kyvykkäitä henkilöitä.⁵⁴ Hallituksen esityksessä viranhaltijalaiksi julkisen hakumenettelyn keskeiset perustelut liittyvät juuri hallintomenettelyyn ja sen vaatimukseen sekä osaavan henkilöstön saamiseen julkisen hallinnon palvelukseen. Julkinen hallintomenettely, jonka osa muun muassa julkinen hakumenettely on, on hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.⁵⁵

Julkinen hakumenettely on tullut entistä tärkeämmäksi sen jälkeen, kun uuden perustuslain myötä taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto ovat tulleet virkanimitysperusteiksi myös kunnallishallinnon viroissa. Pyrkimyksenä kaikkiin julkisiin virkoihin otettaessa tulee yleensä olla menettelyn avoimuus, jotta virkaan saadaan riittävästi päteviä hakijoita. Tällöin on taidoltaan, kyvyiltään ja kansalaiskunniltaan tehtävään mahdollisimman hyvät

⁵² Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas 2006, s.18.

⁵³ *Harjula ja Prättälä* 2012, s. 307. Koeajan osalta on esitetty lisäksi näkemyksiä, että se nimenomaisesti tulisi mainita hakuilmoituksessa, koska se on olennainen tieto. Mm. *Hirvonen – Mäkinen* (2008) esittävät, että koeajasta tulisi aina laittaa maininta hakuilmoitukseen.

⁵⁴ *Rainio* 2010, s. 2.

⁵⁵ *HE 196/2002 vp.* s. 25.

hakijat voivat hakeutua kunnallisen sektorin virkoihin. Kuntien itsehallintoon perustuva harkintavalta on edelleen mahdollista, mutta perustuslaissa säädetyt nimitysperusteet ohjaavat nimitysvaltaa.⁵⁶ Ennen viimeisintä perustuslakimuutosta kuntien harkintavallan katsottiin olevan virkanimityksiin liittyvissä kysymyksissä nykyistä laajempi. Taidon, kyvyn ja koetellun kansalaiskunnan vaatimuksen säätäminen perustuslakiin kavensi harkintavaltaa, koska tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuus kaventui. Kunnan on valittava virkaan hakijoista se, joka on nimitysperusteiden mukaisesti soveltuvin virkaan.⁵⁷ Oikeuskirjallisuudessa on otettu asiaan tiukempiakin kantoja. *Miettinen ja Muukkonen* ovat todenneet, että perustuslain nimitysperusteet on säädetty uudessa perustuslaissa koskemaan kuntia. Sen vuoksi vetoaminen kunnallisessa virantäytössä itsehallintoon ei ole enää perusteltua.⁵⁸

Kuitenkin valtion ja kunnan virantäyttömenettely poikkeaa edelleen joiltakin osin toisistaan. Tämä perustuu PL:n kuntien itsehallintoon. Valtion virkamieslain 7 §:n mukaan valtion virka on kunnallisen viran tapaan julistettava haettavaksi. Kuitenkin lain, asetusten tai säädösten perusteella menettelystä voidaan poiketa. Erilaisissa tulkinnanvaraisissa kysymyksissä valtion viroissa on julkista hakumenettelyä noudatettava. Valtion viroissa voidaan kolmessa tapauksessa virka täyttää julistamatta sitä avoimeksi. Ensinnäkin valtion ylemmät, virkamieslain 26 §:ssa tarkoitetut virkamiehet, voidaan nimittää ilman hakumenettelyä, mutta virantäyttö edellyttää ilmoittamista viran täytöstä etukäteen. Toiseksi voidaan täyttää tietyksi määräajaksi valittavat virkamiehet sekä erikseen laissa mainitut virat ilman julkista hakumenettelyä. Kolmanneksi ilman hakumenettelyä voidaan valita virkaan tilanteessa, jossa virkamies sijoitetaan uudelleen virastossa tai aikaisemmin irtisanottu otetaan palvelukseen.⁵⁹ Esimerkiksi valtiovarainministeriön virantäyttöohjeiden mukaan asianmukainen tapa harkitaan tapauskohtaisesti, mutta virka on julistettava hakuun ”avoimesti ja julkisesti”. Hakuilmoitus on julkaistava sisäisten ilmoituskanavien lisäksi jollain julkisella foorumilla. Tarkoituksenmukainen ilmoituskanava riippuu kulloinkin täytettävästä virasta ja sen vaatimuksista. Erityisesti on otettava lukuun, että tehtävään halukkaat ja soveltuvat hakijat saavat tehokkaasti tiedon avoimesta tehtävästä.⁶⁰

⁵⁶ *Miettinen – Muukkonen* 2006, s. 531.

⁵⁷ *Hirvonen – Mäkinen* 2008, s. 94.

⁵⁸ *Miettinen – Muukkonen* 2006, s. 532.

⁵⁹ *Koskinen – Kulla* 2013, s. 109.

⁶⁰ Valtiovarainministeriö: Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista 26.1.2009. s. 8.

Valtion virkamieslakiin on esitetty muutoksia, joita ei ole vielä hyväksytty eduskunnassa. Hallituksen esityksessä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta todetaan, että esityksessä siirretään virkamiesasetuksesta virkamieslakiin viran hakumenettelyä ja nimittämistä koskevat pääsäännöt. Virka olisi edelleen ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Esityksen mukaan haettavaksi julistaminen edellyttää valtakunnallista hakuilmoitusta. Myös hakuajan vähimmäiskestosta säädettäisiin jatkossa laissa. Esityksen mukaan yli vuoden määräaikaisten virkasuhteitten haettavaksi julistamisesta säädettäisiin tarvittaessa asetuksella, mutta muut esityksen hakumenettelyä ja nimittämistä koskevat säännökset koskisivat yleisesti myös määräaikaisia virkasuhteita. Ylimpien virkamiesten ilmoittautumismenettelystä luovuttaisiin ja siirryttäisiin yleiseen hakumenettelyyn.⁶¹ Valtion virkamieslaki tulee julkisen hakumenettelyn osalta lähemmäksi kunnallisen viranhaltijalain vaatimuksia. Jos uusi laki hyväksytään koskemaan valtiosektoria, mielestäni tulisi tarkentaa myös kunnallisen viranhaun menettelyohjeita. Mikäli valtion virkoihin edellytetään valtakunnallista ilmoittelua, sen ulottamista myös kunnalliseen virantäyttöön tulisi lainsäätäjän tarkastella. Mikäli lain tarkoitus on avoimuus sekä pätevien henkilöiden hakeutuminen kunnallisiin virkoihin, valtakunnallisen ilmoittelun vaatimus olisi kunnallisellakin sektorilla perusteltua.

Kunnan osalta menettelyjulkisuus voidaan jakaa julkisuuslain ja kuntalain perusteella tiedottamisperiaatteeksi, kokousten ja asioiden käsittelyn julkisuudeksi ja vaikutusmahdollisuuksien varaamiseksi.⁶² Tiedottamisperiaatteesta on säädetty julkisuuslain pykälissä 19 ja 20 sekä hallintolain 41 §:ssä. Tiedottamisperiaatteessa on kyse asioiden aktiivisesta ilmoittamisesta julkisuuteen erilaisia informaation välityskanavia pitkin. Kunnan virkojen osalta viran auki olemisesta ilmoittaminen on tiedotusperiaatteen osalta selkeä, sillä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n mukaan kunnallinen viranhaku on pääsääntöisesti aina julkinen. Näin ollen harkintavalta ilmoitusmenettelyssä on vähäinen.⁶³ Toisaalta harkintavaltaa itse menettelyyn on, sillä kuntalaki määrää ainoaksi pakolliseksi ilmoituskanavaksi kunnan virallisen ilmoitustaulun. Tätä tarkastelen myöhemmin tarkemmin. Toinen osa menettelyjulkisuudesta on kokousten ja asioiden käsittelyn julkisuus. Perustuslain 21 §:ssä on siitä säädökset ja kunnan osalta säädöksiä tarkennetaan kuntalain 57§:ssä. Kunnallisen viranhaun näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä,

⁶¹ HE 298/2014 vp, s. 21.

⁶² Tarkemmin julkisuuden hallinto-oikeudellisista jaottelutavoista *Mäenpää* 2008, s. 11–12 ja *Heuru – Mennola – Ryyänen* 2001, s. 299–300.

⁶³ *Harjula – Prättälä* 2012, s. 404–406.

että virkaan valintaan liittyvät päätökset ovat kokouksissa julkisia tietoja. Päätöksiin liittyvään liitetietoon liittyy yksityisyyden suojaan liittyviä vaatimuksia, joita käsitellään myöhemmissä luvuissa tarkemmin.

Kolmas osa menettelyjulkisuutta on PL:n 14 § ensimmäisen momentin ja hallintolain 41§:ssä tarkemmin säädetty vaikutusmahdollisuuksien varaaminen, jota kunnan osalta toteutetaan kuntalain 4 luvun säädösten perusteella.⁶⁴ Menettelyjulkisuudessa aktiivinen tiedottaminen on osa julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaatteen toteutumiseksi kunnan viranomaiset voivat näkyä erilaisilla mediafoorumeilla. Aktiiviseen tiedottamiseen kuuluu olennaisena osana viestintä, tiedottaminen ja viranomaisperusteinen tiedon antaminen. Vireillä olevien asioiden, kuten avoimien virkojen, tiedottaminen on hoidettava avoimuusperiaatetta noudattaen.⁶⁵ Näin ollen voidaan katsoa, että kuntalaiset voivat valvoa ja vaikuttaa oman kuntansa virkavalintoihin. Mielestäni valvontaelementti on tärkeä, koska kuntalaisten tulee voida valvoa omien asioidensa ja resurssiensa käyttöä. Kunnassa on virkamiehille yleensä delegoitu merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten virkamiehen pätevyys hoidettavaan virkaan on erityisen keskeistä. Vaikuttamiskysymys on mielestäni ongelmallisempi. Perustuslaki määrää kunnallisen viran yleiset kelpoisuusvaatimukset, joten virkaan tulisi aina valita kokonaisarvioinnin perusteella pätevin hakija. Sen vuoksi kuntalaisten vaikuttaminen virkavalintaan voi muodostua ongelmallisemmaksi kysymykseksi. Tähän problematiikkaan en kuitenkaan tässä tutkielmassa tarkemmin paneudu.

2.2 Ilmoituksen tuleminen julkiseksi

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitus tulee julkiseksi, kun se on julkaistu kunnan virallisella ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muilla tavoilla. Tarkemmin ilmoitusten julkitulemisesta säädetään laissa julkisista kuulutuksista (34/1925), joka on peräisin 1920-luvulta. Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hakumenettelyllä pyritään turvaamaan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta sekä toisaalta parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.⁶⁶ Lain vaatimukset täyttävän kunnan fyysisen ilmoitustaulun merkitys informaatiokanavana on

⁶⁴ Mäenpää 2008, s. 11–12, Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 299–300.

⁶⁵ Mäenpää 2008, s. 18.

⁶⁶ Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 68–69.

tosiasiallisen julkisuuden toteutumisen kannalta hyvin pieni. Kunnat käyttävät muun muassa sanomalehtien ilmoituskanavia ja niiden rinnalle yhä tärkeämmiksi ovat tulleet elektroniset ilmoitustavat, kuten Työ- ja elinkeinotoimiston www.mol.fi sivusto.⁶⁷ Kuntalain 64 §:ssä säädetty ilmoittaminen on perusteltu hallituksen esityksessä. Kunnan viralliset ilmoitukset julkaistaisiin kunnan ilmoitustaululla, mutta näillä ilmoituksilla on yleensä ainoastaan prosessuaalinen merkitys. Päätösten todellinen tiedottaminen, tiedonsaanti, tapahtuu muuten kuin ilmoittamalla asiasta ilmoitustaululla. Näistä tiedottamistavoista, esimerkiksi sanomalehti-ilmoituksista, kunta voisi päättää asiakohteisesti.⁶⁸

Nykyisen kuntalain säätämisen aikaan sähköisellä ilmoittamisella ei ollut yhtä suurta merkitystä kuin 2010-luvulla. On mahdollista, että lainsäätäjä ei ole silloin nähnyt julkisen hakumenettelyn merkitystä erilaisia informaatiokanavia käyttäen merkitykselliseksi. Nykyinen informaatioyhteiskunta on kehittynyt nopeasti ja kuntalain säätämisen aikaan 1990-luvulla esimerkiksi internet, mobiililaitteet ja sosiaalinen media vasta tekivät tuloaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Kunnallinen ilmoitustaulu sekä paikallislehdet ovat olleet aiemmin toimiva tapa kunnallisten virkojen julkiseen hakuun ja ilmeisesti hakijamäärät ovat olleet tyydyttäviä.

Kunnan tulee pitää kuntalaisten tavoitettavissa riittävä määrä julkisten kuulutusten ilmoitustauluja lain julkisista kuulutuksista 7 §:n perusteella. Julkisia kuulutuksia koskeva laki on vanha, joten siinä tai sen perusteluissa ei ole näkyvillä erilaisia ilmoitustaulun muotoja vaan laissa tarkoitetaan perinteisiä ilmoitustauluja. Ilmoitustaulu on pidettävä kunnan virastotalossa tai muussa kunnanhallituksen määräämässä sopivassa paikassa, johon virka-aikana on vapaa pääsy. Kunnan ilmoitustaululle on julkipantava muitakin kuin kunnan ilmoituksia. Tämä perustuu yleensä lain säännökseen. Kunnanhallituksen on huolehdittava julkipanoa koskevien tehtävien hoitamisesta, mikä tarkoittaa sitä, että kunnanhallituksen on määrättävä joku viranhaltija julkisten kuulutusten ilmoitustaulun hoitajaksi. Tämä voidaan tehdä johtosäännöllä tai yksittäisellä kunnanhallituksen päätöksellä. Kun ilmoitustaululle julkipantava tiedonanto sisältää ilmoituksen määräajasta, saadaan ilmoitus ottaa ilmoitustaululta pois vasta kun määräaika on päättynyt.⁶⁹

⁶⁷ Tutkimuksen teon aikaan www.mol.fi sivustolla oli haettavana 945 virkaa Suomessa (tilanne 6.6.2014).

⁶⁸ HE 1992/1994 vp, s. 34.

⁶⁹ Heuru 2001, s. 378.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kunnan fyysinen ilmoitustaulu riittää kattamaan lain minimivaatimukset, mutta käytännössä laki on tältä osin vanhentunut. Ilmoitus pelkästään fyysisellä ilmoitustaululla ei toteuta viranomaisen asiakirjojen julkisuutta nykytulkinnan mukaisella tavalla.⁷⁰ Oikeuskirjallisuudessa on edelleen katsottu, että julkisten kuulutusten ilmoitustaululla on lähinnä prosessuaalinen merkitys. Päätösten ja asioiden todellinen tiedottaminen tapahtuu muilla keinoin.⁷¹

PL:n 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja siten myös PL:n 12 §:n 2 momentin mukaista julkisuusperiaatetta. Julkisuuslain 19 § ja 20 § sekä kuntalain 29 § sisältävät tiedottamisvelvoitteita kunnalle. Julkisuuslain 17 § sisältää periaatteet tiedon saamisen rajoittamisen kiellosta sekä tiedon hakijoiden yhdenvertaisuuden periaatteen. Myös viranhaltijalain hallituksen esityksen tavoitteen mukaan julkisen virantäytön tarkoitus on levittää tietoa mahdollisimman laajalle. Rekrytointi-ilmoituksen julkaisu pelkästään kunnantalolla sijaitsevalla ilmoitustaululla ei ole siten julkisuus- tai avoimuusperiaatteen mukaista. Toisaalta kuntien kannalta pakollinen julkinen hakumenettely monimutkaistaa rekrytointia ja on raskas ja kustannuksia aiheuttava operaatio⁷² Toisaalta nykyisin on saatavilla useita sähköisen rekrytoinnin kanavia, jotka eivät ole maksultaan korkeita. Niiden käyttäminen on myös kohtuullisen helppoa viranhaltijaorganisaatiolle.⁷³ Lisäksi prosessin vaativuus tai sen kustannukset eivät saa olla peruste kiertää lain vaatimuksia.

Korkeimmat oikeusasteet eivät ole Suomessa ratkaisseet kysymystä julkisen hakumenettelyn tosiasiallisesta toteutumisesta eli millainen ilmoittelu menettelyn osana riittää kattamaan julkisen hakumenettelyn vaatimukset. Laillisuusvalvojista eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan ottanut julkisen hakumenettelyn tosiasialliseen toteutumiseen kantaa. Tapauksessa kantelija arvosteli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja sen edeltäjän tarkastuslautakunnan menettelyä virantäytössä. Kantelijan mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta laittoi avoinna olleesta virasta hakuilmoituksen vain lautakunnan omalle ilmoitustaululle. Hänen mukaansa lautakunta on viimeisten vuosien aikana laiminlyönyt julistaa julkisesti haettavaksi suurimman osan täytettävänä olleista viroista. Oikeusasiamiehen käsityksen

⁷⁰ Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 68–69.

⁷¹ Heuru 2001, s. 378.

⁷² Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 68–69.

⁷³ Kunnissa yleisesti käytettyjä ilmoituskanavia ovat työvoimahallinnon www.mol.fi sivusto (maksuton) ja Kuntaliiton ylläpitämä palvelu www.kuntarekry.fi.

mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja sen edeltäjän tarkastuslautakunnan menettely ilmoittaa avoimista viroista ainoastaan lautakunnan omalla ilmoitustaululla, ei ole ollut avointa ja julkista siten kuin viranomaisen toiminnalta voidaan edellyttää. Oikeusasiamies katsoi, että viranomaisen tulee toiminnassaan edistää julkisuusperiaatetta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan viranhaulta vaadittava avoimuus ja julkisuus edellyttävät sitä, että kaikilla, joilla voisi olla halukkuutta pyrkiä virkaan, on mahdollisuus saada viranhausta tieto. Kyse on siis tässä suhteessa myös kaikkien kyseeseen tulevien hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta.⁷⁴ Julkiseen hakumenettelyyn liittyen laillisuusvalvojan näkemys on siis lähtökohtaisesti julkisuusperiaatteen edistäminen, ja sitä kautta mahdollisimman laaja ilmoittelu. Kunnalla on perustuslain itsehallintoon perustuva harkintavalta myös viranhakuun liittyen, jota valtion viranhauissa ei ole. Jos tarkastellaan itsehallintoon liittyvää harkintavaltaa ja julkisuusperiaatetta rinnakkain, mielestäni kunnan tulisi valita julkisuusperiaatteen mukainen toimintamalli viranhakuun liittyvissä ilmoitusmenettelyissä. Itsehallintoon perustuva harkintavalta on kunnallisessa viranhaltijalaissa tarkkaan rajattu, joten esimerkiksi pelkkä fyysinen ilmoitustaulu ei riitä tulkintani perusteella kattamaan julkisuusperiaatteen edellyttämää avoimuutta.

Lisäksi julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten on pidettävä huolta yleisön tiedonsaantioikeudesta. Se tarkoittaa, että toiminnan kannalta keskeiset asiakirjat ovat aina helposti saatavilla. Oikeuskirjallisuuden mukaan tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönti ei ole aikaisemmassa oikeuskäytännössä ollut sellainen virhe, jonka perusteella kunnallisvalitus voitaisiin menestyksellisesti perustella.⁷⁵ KHO antoi tästä näkemyksestä poikkeavan ratkaisun 2009.

KHO 2009:17: Ilmoitus kunnanvaltuuston kokouksen pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä oli asetettu kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululle. Ilmoituksen mukaan kokouksen tarkistettu pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä kunnanvirastossa julkisten kuulutusten ilmoitustaululla. Koska kunnanvirasto oli tuolloin ollut suljettuna, eikä ilmoitustaulu ollut sijainnut siten, että sillä olevia ilmoituksia olisi voinut lukea virka-aikana, ei pöytäkirjaa ollut asetettu yleisesti nähtäväksi laissa edellytetyllä tavalla.

⁷⁴ EOA 29.1.2009 D 2831/4/07

⁷⁵ *Harjula – Prättälä* 2012, s. 302. Esimerkiksi KHO:1983 II 38. Kunta sai itse päättää antoiko se informaatiota tulevasta kunnanvirastosta vai ei.

Tässä merkitystä ei ollut sillä, että kyseinen pöytäkirja oli näkyvillä kunnan internet-sivuilla. Laki edellyttää selkeästi ilmoittamista julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, joten internet-ilmoittelu ei ole riittävää.

Laki julkisista kuulutuksista nykymuodossaan toteutuu julkisten kuulutusten ilmoitustaululla tehdyllä hakumenettelyllä, joten varsinaista valitusperustetta ei voitane perustella pelkästään muiden ilmoitusten laiminlyönteihin. Ilmoitustaululla ilmoittaminen on kuitenkin ainoa laissa pakotettu tapa ilmoittaa julkisista kuulutuksista kuten virkailmoituksista. Muut tavat ovat nykyisen lain mukaan kunnan harkinnan piirissä. Tästä syystä oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi on todettu, että ilmoittamisen laiminlyönti ei muodosta valitusperustetta sellaisenaan. Tosin kunnallisen viranomaisen on käytettävä harkintavaltaansa laissa säädettyyn tarkoitukseen.⁷⁶ Laki julkisista kuulutuksista ja nykyinen voimassaoleva kuntalaki ovat voimassaolevaa lainsäädäntöä. Ilmoitustaululla lain mukaan ilmoitus on aina julkaistava, joten sen laiminlyöminen muodostaa virkavaaliin muotovirheen. Ottaen huomioon maailman digitalisoitumisen ja verkon merkityksen, lainsäädäntö ei ole aivan ajan tasalla. Kunnan ilmoitustaulu, ellei se ole sähköinen, sijaitsee fyysisesti yleensä kunnanvirastoilla. Siellä ilmoitettu viranhakuilmoitus riittää täyttämään lain vaatimukset, mutta kunnan internet-sivuilla tai työvoimahallinnon verkkosivuilla ilmoitettu virkahaku eivät. Kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla ilmoittamatta jättäminen on muotovirhe, kuten yllä esitetystä KHO:n näkemyksessä selviää. Nämä ratkaisut kuvastavat mielestäni hyvin lainsäädännön vanhentunutta tilaa.

Minkä verran kuntatyöntekijä voi käyttää harkintavaltaa? Siihen ei yksiselitteisiä säädöksiä ole. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallinto-oikeudellisten periaatteiden rikkominen on viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä. Näin ollen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen viranhaussa voisi johtaa epäilyyn viranomaisen harkintavallan väärinkäytöstä.⁷⁷ Jos viranhaussa päädytään sisäiseen tai suppeaan hakumenettelyyn sen vuoksi, että sopiva hakija on tiedossa, tarkoitussidonnaisuuden periaatetta voidaan rikkoa. Koska virkamieslain esitöiden mukaan viranhaun julkisuuden keskeisenä periaatteena on saada mahdollisimman paljon hakijoita julkisiin virkoihin⁷⁸, hakijoiden etukäteistä supistamista ei voida pitää viranhaun julkisuuden keskeisenä periaatteena. Ylin laillisuusvalvoja on ottanut vastaavan kannan.

⁷⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 538. Ryyänen 2011, s. 302. Mäenpää 2008, s. 71–73, 244–245.

⁷⁷ Koskinen – Kulla 2013, s. 105.

⁷⁸ HE 196/2002 vp, s.25.

EAO 9.9.2011 Dnro 2513/4/10: Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa työnantaja oli valinnut mahdollisimman suppean hakumenettelyn sen vuoksi, että tämä tiesi etukäteen valitsemansa viranhaltijan. Viranhaltijalla oli kokemusta tehtävistä ja muodollinen pätevyysvaatimus täyttyi. Kunnan lausunnon mukaan perustelu virantäytöstä pelkän sisäisen haun perusteella oli riittävä. Oikeusasiamiehen mielestä viranomaisen käytti harkintavaltaansa väärin tilanteessa, jossa se etukäteen arvioi tietämänsä henkilön virkaan pätevimmäksi. Ennakkoon tehtyä arviota ei pidetty viranomaisen toimintaan sopivana.

Hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista *objektiviteettiperiaate* asettaa samantyyppisiä vaatimuksia. Objektiviteettiperiaatteen keskeinen sisältö on, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Vieraita perusteita voivat olla esimerkiksi sellaiset asiat, jotka vaarantavat uskon viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen. Näin ollen ystävien tai muiden vastaavien suosimisen katsotaan rikkovan objektiviteettiperiaatetta.⁷⁹ Mikäli työnantaja viranomaisena tekee tietoisesti ratkaisun ilmoittamisesta julkisten kuulutusten ilmoitustaululla perusteena se, että vain tietyt organisaation hakijat voivat saada tiedon haettavasta virasta, voi se vaarantaa viranomaisen toiminnan luotettavuuden. Tätä voidaan perustella myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteella, jonka keskeinen vaatimus on viranomaisen toimintavallan käyttäminen vain tarkasti määritettyyn tarkoitukseen. Mäenpään mukaan harkintavallan rajojen määrittäminen voi olla joissakin tilanteissa ongelmallista.⁸⁰ Julkisuusperiaate on kuitenkin keskeinen perustuslain 12 § 2 momentin vaatimus. Viranomaisen keskeisenä periaatteena tulee olla julkisuus ja avoimuus, joiden tehtävänä on turvata demokraattisen oikeusvaltion avoimen hallinnon toteutuminen.⁸¹ Julkisen hakumenettelyn toteutumisen näkökulmasta julkisuuden tosiasiallinen toteutuminen on pääsääntö. Sen vuoksi tietoinen pääsäännön rikkominen aiheuttaa epäilyn viranomaisen harkintavallan väärinkäytöstä. Samaan lopputulokseen on ratkaisussaan tullut oikeusasiamies.⁸²

Yleisesti Suomen kunnissa avoimista viroista ilmoitetaan kunnan ilmoituslehdiksi valituissa sanomalehdissä sekä lisäksi esimerkiksi alan ammattilehdissä. Lisäksi nykyisin ilmoitetaan usein sähköisesti internetissä eri foorumeilla. Ilmoituksen pääasiallinen tarkoitus on tavoittaa osaavat ja pätevät henkilöt, jotta heidät saadaan kiinnostumaan

⁷⁹ Mäenpää 2008, s. 198.

⁸⁰ Mäenpää 2008, s. 199.

⁸¹ Mäenpää 2008, s. 315.

⁸² EOA 29.1.2009 D 2831/4/07.

virasta. Varsinkin työvoimapulan vallitessa ilmoittelussa käytetään lisäksi hyväksi monia erilaisia menettelyjä kuten messuja ja teemapäiviä.⁸³ Ilmoittamisvelvollisuuden muodon ja sisällön päättäminen sekä muu toteuttaminen on periaatteessa viranomaisen päätettävissä sopivalla asiaan kuuluvalla tavalla hallintolain 41 §:n 2 momentin mukaan. Lähtökohtana on tehokkaan tiedottamisen periaate, joten ilmoituksen on tavoitettava mahdollisimman kattavasti ratkaisun vaikutuspiirissä olevat osalliset.⁸⁴

Kuntalain kokonaisuudistus on käynnissä Suomessa. Hallitus on antanut esityksensä uudeksi kuntalaiksi 27.11.2014. Lain on tarkoitus tulla pääosin voimaan vuonna 2017, mutta joitakin talouteen liittyviä osioita sovelletaan jo vuonna 2015. Lain voimaantulo oli pro gradun palauttamishetkellä vielä epävarmaa, mutta julkisen hakumenettelyn osalta lakiesityksessä on merkittäviä parannuksia. Esityksessä uudeksi kuntalaiksi esitetään luovuttavaksi vaatimuksesta käyttää julkisten kuulutusten ilmoitustaulua kunnan ilmoitusten julkaisemiseen. Kunnan ilmoitukset julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Pykälässä mainittuina muina tapoina voitaisiin edelleen pitää esimerkiksi ilmoitusten julkaisemista kunnan valitsemissa ilmoituslehdissä.⁸⁵ Jos kuntalaki tulee voimaan, ilmoitustaulun merkitys hakukanavana poistuu ja samaan aikaan tietoverkon merkitys kasvaa. Uudistus ratkaisee tässä esille nostettuja oikeudellisia ongelmia ja korostaa julkisen hakumenettelyn toteuttamista laajalla ilmoittelulla. Julkinen hakumenettely on edelleen pääsääntö, mutta laissa esitetään säädettäväksi julkinen tietoverkko pakolliseksi ilmoituskanavaksi. Lain perusteluissa ei selviä, mikä on tarkempi paikka julkisessa tietoverkossa ilmoitetuille asioille.

2.3 Poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä

Henkilöstöpolitiikassa puhutaan *sisäisestä ja ulkoisesta rekrytoinnista*, joilla on hakijoiden oikeusturvan kannalta keskeinen ero; sisäinen haku on vain niiden henkilöiden saavutettavissa, jotka organisaatiossa työskentelevät. Ulkoinen haku taas pyritään järjestämään siten, että mahdollisimman laaja joukko saisi tiedon paikasta. Kuitenkin kunnallisessa viranhaussa sisäinen hakumenettely on mahdollinen vain erikseen määritetyissä tapauksissa, kuten määräaikaisten tehtävien haussa. Sisäistä hakumenettelyä

⁸³ Rainio 2010, s. 4.

⁸⁴ Mäenpää 2008, s. 246–251.

⁸⁵ HE 268/2014 vp, s. 215.

suositaan usein sen vuoksi, että tekijän osaaminen tiedetään ja hakumenettely on joustava. Kunnallisen viranhaun näkökulmasta nämä eivät ole oikeudellisesti relevantteja kysymyksiä, vaan viranhaussa on tarkasteltava ennen kaikkea julkisuuden vaatimusta hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta.⁸⁶

Kunnallisessa virantäytössä valtionhallinnon tapaan julkinen hakumenettely on pääsääntö. Kuitenkin mahdollisuudet toimia kunnissa eri tavoin ovat valtiota laajemmat.⁸⁷ *Harjulan ja Prättälän* mukaan kunnat ovat osa julkista valtaa ja sen vuoksi niillä on erityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kunta voi puuttua yksilöiden oikeusasemaan ja määritellä yksittäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Näin ollen kunnilla on toiminnassaan enemmän harkintavaltaa kuin valtiolla.⁸⁸ Kunnallisen viranhaltijalain 4 §:n 3 momentin mukaan julkista hakua ei tarvita, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, 22 §:ssä tarkoitettu virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, 24 §:ssä tarkoitettu tai muussa laissa säädetty viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johtosäännössä määrätty peruste. Tämän lisäksi sovellettavaksi tulee viranhaltijalain 46 §, jonka mukaan irtisanottu virkamies pitää ottaa takaisin virkaan, mikäli irtisanomisesta on aikaa alle yhdeksän kuukautta.

Lakiin jäi kumottuihin virkasääntöihin viittaava maininta kunnan johtosäännöistä, joiden kautta virka voidaan täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Julkisen hakumenettelyn näkökulmasta ongelmalliseksi muodostuu juuri tämän lainkohdan tulkinta. Oikeuskäytännössä on ratkaistu hallintosääntöjen määräysten suhdetta julkiseen hakumenettelyyn ja siihen liittyviä kysymyksiä. Pääsäännöksi oikeusratkaisuissa on muodostunut julkinen hakumenettely sisäisten siirtojen tai sisäisen hakumenettelyn sijaan. KHO on vuosikirjaratkaisussaan todennut, että määräaikaisen viran hoitaminen ei yksistään ole sellainen poikkeus, jonka perusteella julkisesta hakumenettelystä voidaan poiketa.

⁸⁶ *Hirvonen – Mäkinen* 2008, s. 69.

⁸⁷ *Koskinen – Kulla* 2013, s. 112.

⁸⁸ *Harjula – Prättälä* 2012, s. 18.

KHO 2009:93: Kunnan hallintosäännössä oli todettu, että sen lisäksi mitä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentissa säädetään, henkilö voidaan ottaa ilman julkista hakumenettelyä muun muassa sellaiseen virkasuhteeseen, jota vastaavia tehtäviä hän on hoitanut vähintään kuusi kuukautta kunnan virka- tai työsuhteessa. Määräys, joka perustui virkaan otettavan aikaisempaan työkokemukseen, ei ollut rinnastettavissa mainitussa laissa tarkoitettuihin poikkeuksiin. Se oli perustuslain 107 §:n tarkoittamalla tavalla ristiriidassa lain kanssa eikä hallintoviranomainen saanut soveltaa sitä virantäytössä.

Lisäksi kohtuullisen tuoreessa korkeimman hallinto- oikeuden ratkaisussa otetaan kantaa poikkeamistilanteisiin.

KHO 06.02.2014 t. 0313 (LRS): Kunnanvaltuuston päätös muuttaa kunnanjohtajan määräaikainen virkasuhde toistaiseksi voimassa olevaksi oli lainvastainen. Perusteluissa lähdetään siitä, että julkisen hakumenettelyn rajoituksia on tulkittava suppeasti ja julkisuus on pääsääntö. Se, että kyseessä oli toisen viranhaltijan siirtäminen ja tehtävien uudelleen jakaminen kunnassa, ei ollut riittävä peruste julkisesta hakumenettelystä poikkeamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen on aina erityistilanne. Tilanteet liittyvät lähinnä joko kiiretilanteiden edellyttämään joustamisentarpeeseen rekrytoitaessa tilapäistä henkilöstöä tai palvelussuhteen jatkuvuuteen.

Viranhaltijalain hallituksen esityksen perustelujen mukaan raskas julkinen hakumenettely ei ole aina tarpeellinen. Hallitus ehdotti kunnille oikeutta johtosäännössä määrätä edellä mainittuihin verrattavista perusteista, jolloin julkista hakumenettelyä ei tarvittaisi.⁸⁹ Esimerkiksi kuntaliitto on pitänyt ongelmallisena sitä, että perusteet tähän lainkohtaan ovat edelleen määrittämättä. Perusteet, joiden mukaan virantäyttö ilman julkista hakumenettelyä on mahdollinen, eivät ole selkeästi laista tai lain perusteluista löydettävissä. Kunnat voivat itse päättää perusteista niiltä osin, kun asioita ei ole oikeustapauksissa ratkaistu.⁹⁰ Sijaisuuden aikaisempi hoitaminen ei yllä todettujen oikeustapausten mukaan ole enää sellainen peruste, jonka mukaan virka voidaan ilman julkista hakumenettelyä täyttää.

Määräaikaisten virkojen osalta julkisen hakumenettelyn vaihtoehtona voidaan käyttää sisäistä hakua. Viranhaltijalain 4 § kieltää sisäisen haun käyttämisen toistaiseksi voimassa olevien virkojen täytössä. Lisäksi määräaikaaisuuden on perustuttava todelliseen tarpeeseen. Viranhaltijalakia on yleensä tulkittu niin, että julkista hakumenettelyä tulisi soveltaa

⁸⁹ HE 196/2002 vp, s. 96.

⁹⁰ Kuntatyönantaja 6/2009, s. 11.

yleisesti kaikkien virkojen, myös määräaikaisten virkasuhteiden, osalta. Määräaikaisten virkojen osalta on mahdollisuus myös sisäiseen viranhakuun julkisen haun sijaan, joten näissä tapauksissa oikeudellista velvoittavuutta ei julkisen haun vaatimuksen suhteen ole.⁹¹ Kunnissa voidaan tehdä merkittäviäkin tehtäviä määräaikaisissa virkasuhteissa. Julkisuusperiaatteen vaatimukset koskevat yleisesti viranomaisen toimintaa, joten määräaikaisuuksissa tulisi mielestäni lähtökohtaisesti soveltaa julkista hakumenettelyä. Laissa ei määräaikaisten virkasuhteiden osalta ole velvoitetta julkiseen hakumenettelyyn, joten menettelytavan valinta jää kunnallisen viranomaisen harkintaan.

Viranhaltijalain 24 §:n säädöksen mukaan viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää, ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu, ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy, ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa. Mikäli virka täytetään sisäisellä henkilöstösiirrolla, julkisen hakumenettelyn voi välttää vain, mikäli siirto tapahtuu viranhaltijalain 24 §:n 1 momentin mukaisesti. Edellytyksenä on tällöin kyseisen säännöksen mukaan se, että viranhaltija täyttää viran kelpoisuusehdot, on sopiva, hänen asemansa ei muutu, perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleen järjestely, ja hänen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa. Viranhaltijalain 24 §:n mukainen siirto on mahdollinen myös silloin, kun siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.⁹²

Viranhaltijan siirto toiseen virkasuhteeseen edellyttää yleisesti muutosta kunnallisessa organisaatiossa. KHO:n vuosikirjaratkaisussa on todettu, että julkinen hakumenettelyn on myös organisaatiouudistuksissa suositeltava tapa täyttää virkoja. Edellytysten täytyessä säännös mahdollistaa siirtämisen ilman julkista hakumenettelyä, mutta ei perusta kenellekään oikeutta tulla siirretyksi uuteen virkaan. Virkaa täytettäessä voidaan aina käyttää selkeänä pääsääntönä julkista hakumenettelyä.⁹³

⁹¹ Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 52–55, Vrt. Koskinen – Kulla 2013, s. 124.

⁹² Hirvonen – Mäkinen 2008, s. 200.

⁹³ KHO: 2013:147

Edellä mainittujen ehtojen täytyessä pysyvän siirtämisen perusteena tulee olla toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy. Toiminnan tai tehtävien uudelleen järjestelyn tarvetta on arvioitava kunnan toiminnan näkökulmasta mahdollisimman objektiivisesti. Viranhaltijoiden siirtäminen toisiin avoimiin virkasuhteisiin ilman julkista hakumenettelyä ei ole pääsääntö, vaan se edellyttää laissa säädettyjen vaatimusten täyttymistä sekä viranomaisen harkintaa.⁹⁴ Näin ollen kunnissa tapahtuvien organisaatiomuutosten ja esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä tulee tarkastella kaikkien kriteerien täyttymistä. Katsoisin myös organisaatiomuutostilanteissa julkisen hakumenettelyn olevan pääsääntö varsinkin tilanteissa, joissa perustetaan uusia virkoja. Mikäli kunnissa viranhaltijoiden virkoja lakkautetaan tai tehtävät olennaisesti vähenevät, virkasiirrot ovat lain sallima vaihtoehto julkiselle hakumenettelylle.

⁹⁴ *Hirvonen – Mäkinen* 2008, s.204.

3 KUNNALLISEN VIRANHAUN ASIAKIRJAJULKISUUS

3.1 Kunnallisen virantäyttöprosessin asiakirjajulkisuudesta

Kuntalaissa on määritetty kunnille velvollisuuksia julkisuusperiaatteen vuoksi, mikä tarkoittaa käytännössä viranomaisen toiminnan julkisuutta pääperiaatteena. Kunnan tulee toteuttaa perustuslain julkisuusperiaatetta kunnallishallinnossa kuntalaissa ja julkisuuslaissa tarkennetulla tavalla. Kunnallishallinnon kannalta keskeiset julkisuusperiaatteen toteuttamistavat ovat asiakirjojen julkisuus (PL 12 §, julkisuuslaki), kokousten julkisuus (kuntalaki 57 §), tiedottaminen (kuntalaki 29 §) ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen (hallintolaki 41 §).⁹⁵

Kunnan asiakirjajulkisuuden normiperusta on kirjoitettu sekä perustuslakiin, että tavallisiin lakeihin. Ensiksi on julkisuusperiaatteen keskeinen perusta, PL 12 §, jonka 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. Perusoikeuksien toteutumisen tueksi on lisäksi PL:n 22§:n säädös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa ei tyhjentävästi määritellä kuntien asiakirjajulkisuutta, mutta tavallisen lain tasolla sen tueksi on muuta lainsäädäntöä. Kuntien viranhaku tuottaa paljon asiakirjatietoa, joten näihin asiakirjoihin sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaatteen keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen sekä viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen. Näillä taataan lähtökohtaisesti erityisesti yksikön oikeusturvan toteutumista. Julkisuusperiaatetta sovelletaan ensisijaisesti viranomaisella olevaan asiakirjatietoon, joka on tallennettu jossakin muodossa.⁹⁶

Keskeinen laki liittyen kunnan asiakirjojen julkisuuteen on julkisuuslaki. Julkisuuslailla pyritään edistämään viranomaisten toiminnan avoimuutta. Lain tavoitteena on myös parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asiakirjoista. Lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lakia sovelletaan kunnalliseen viranomaiseen. Näin ollen myös yksittäiset viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat lain tarkoittamia viranomaisia niissä asioissa, joissa he käyttävät itsenäistä päätösvaltaa esimerkiksi lain tai

⁹⁵ Harjula – Prättälä 2012, s.3–4, 301–303.

⁹⁶ Mäenpää 2008, s. 3–5.

johtosäännön nojalla. Toisaalta laissa tai lain esitöissä ei tyhjentävästi mainita niitä kunnallisia viranomaisia, joihin laki sovelletaan. Myöskään kuntalaissa ei ole tyhjentävää määritelmää kunnan sisällä sovellettavista viranomaisista. Oikeuskirjallisuudessa on tulkittu tämän lakinormiston väljyyden johtuvan erityisesti PL:n 121 §:ssä säädetystä kunnallisesta itsehallinnosta, joka antaa kunnalle enemmän harkintavaltaa kuin muille viranomaisille. Tämä harkintavalta on johtanut siihen, että kunnalliset organisaatiot eroavat toisistaan ja täysin yhtenäisiä kunnallisia organisaatioita ei ole olemassa.⁹⁷

Toisaalta julkisuuslain soveltamisalasta on johdettavissa kunnallisen viranomaisen määritelmää. Julkisuuslain piiriin kuuluvina kunnallisina viranomaisina on pidettävä kaikkia sellaisia henkilöitä ja orgaaneja, joilla on oikeusnormeihin tai johtosääntöihin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa. Tällaisia ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, jaostot ja johtokunnat sekä luottamushenkilöt. Lisäksi kunnallisia viranomaisia ovat muun muassa viranhaltijat, kunnan virastot, liikelaitokset, koulut ja teatterit, sekä kuntayhtymät ja muut kuntien yhteistoimintaelimet niissä asioissa, jossa ne käyttävät itsenäistä päätösvaltaa lain tai johtosäännön nojalla. Julkisuuslakia sovelletaan myös yksityisiin henkilöihin, jos he käyttävät kunnan toimeksiannosta tai muuten kunnalle kuuluvaa julkista valtaa.⁹⁸ Lisäksi kunnalliseen toimintaan liittyvien virastojen ja kuntayhtymien toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Kuntayhtymät ovat kuntien yhteistoimintaan liittyviä organisaatioita, jotka ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Näin ollen kuntalakiä noudatetaan soveltuvin osin, mutta julkisuuslakia kuntayhtymiin sovelletaan aina.⁹⁹ Myös kuntayhtymän sisäisiin virastoihin ja laitoksiin sovelletaan julkisuuslakia, joten rekrytointiasiakirjojen julkisuuskysymykset ratkaistaan näissä samalla tavalla kuin peruskunnassa.

Henkilötietojen käsittelyn osalta keskeinen sovellettava laki on henkilötietolaki. Lain 2 §:n mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolain 2.2 §:n perusteella lakia sovelletaan aina henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Mikäli viranhakijoiden hakemuksia käsitellään automaattisesti, työnantajan on noudatettava henkilötietolain säännöksiä. Viranhakijan oikeusturvan näkökulmasta on olennaista, kuinka henkilötietojen käsittely on määritelty. Henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan säädösten mukaan henkilötietojen käsittelyä on

⁹⁷ Mäenpää 2008, s. 84–88, s. 98–99.

⁹⁸ Harjula – Prättälä 2012, s. 308–309.

⁹⁹ Mäenpää 2008, s. 85.

tietojen kerääminen, tallettaminen, järjestäminen, käyttö, siirtäminen, luovuttaminen, säilyttäminen, muuttaminen, yhdistäminen, suojaaminen, poistaminen, tuhoaminen sekä muut henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet. Näin ollen voidaan muodostaa käsitys, että toiminta, joka kohdistuu viranhakijoiden automaattisesti käsiteltyihin tai manuaalisiin henkilörekistereihin talletettuihin henkilötietoihin, ovat lain tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä.

Kunnalliseen viranhakuun liittyviä tehtäviä tekevät nykyisin monet yritykset.¹⁰⁰ Kuinka julkisuusperiaatetta sovelletaan yrityksiin, on näissä tapauksissa merkittävää. Ensinnäkin PL:n 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tietyin edellytyksin.¹⁰¹ Perustuslain 124 §:n mukaisesti tehtävänsiirto viranomaisen ulkopuolelle edellyttää, että viranomainen varmistaa perusoikeuksien toteutumisen ja takaa hyvän hallinnon vaatimusten täyttymisen. Tästä voidaan päätellä, että julkisuusperiaatteen noudattaminen on varmistettava silloin, kun julkinen viran täyttöprosessin osia annetaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Julkisuusperiaatteen rajapinnat yksityisen yrityksen hoitaessa rekrytointia ovat hieman haasteelliset, sillä yritys ei yleensä tee varsinaista päätöstä, vaan erilaisia valmistelutehtäviä, kuten hakuilmoituksia, hakijoiden vertailua ja haastatteluja. Kuitenkin yritykset näissä tilanteissa käsittelevät hakemuksia eli henkilöiden antamia tietoja. Näiden prosessien sisällä syntyvää asiakirjatietoa tarkastelen myöhemmin tarkemmin, mutta keskeistä on julkisuusolettama¹⁰² myös yksityisen yrityksen hoitaessa toimintaa. Oikeuskirjallisuudessa julkisen vallan käyttö on tyypillisesti hallinnollisten päätösten tekemistä ja näiden päätösten valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät asiat kuuluvat julkisen vallan käyttöön.¹⁰³ Näin ollen kunnan virkarekrytointia hoitava yritys on lähtökohtaisesti asiakirjajulkisuuden piirissä.

¹⁰⁰ Työ- ja elinkeinotoimistojen tilastoista ei selviä, mikä on viranhakuun liittyvien yksityisten rekrytointiyritysten käyttömäärä Suomen kunnissa. Yleisesti kunnallisella sektorilla käytetään yrityksiä erityisesti silloin, kun haetaan henkilöitä asiantuntija- tai johtotason tehtäviin.

¹⁰¹ Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ks. mm. *Keravuori-Rusanen* 2008.

¹⁰² Julkisuusolettama tarkoittaa *Mäenpään* (2008) mukaan sitä, asiakirja on ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa julkinen, jos salassapidolle tai julkisuuden rajoittamiselle ei ole lakiin perustuvaa syytä. Lisäksi julkisuusolettaman rajoitukset ja siitä tehtävät poikkeukset on aina ratkaistava tapauskohtaisesti, eikä tietoja pyytävän tarvitse esittää perusteluja asiakirjapyyntölle.

¹⁰³ *Mäenpää* 2008, s. 94.

3.2 Kaikille julkiset tiedot kunnallisessa virantäytössä

Julkisuuslain mukaisesta tiedonsaantioikeudet viranomaistoiminnassa voidaan jakaa yleisöjulkisuuden, asianosaisjulkisuuden tai erityissäännöksen perusteella saataviin tietoihin. Yleisöjulkinen tieto on kaikille saatavilla julkisuuslain 9.1 §:n mukaisesti. Täysin julkisten asiakirjojen osalta viranomaisella ei ole harkintavaltaa tietojen luovuttamisen suhteen, vaan tieto on annettava kysyjille.¹⁰⁴ Keskeisesti viranhakuasiakirjan julkiseksi tulosta säädetään julkisuuslain 7 §:ssä. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan osalta 7 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä. Näin ollen viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi pääsääntöisesti heti, kun se on saapunut viranomaiseen. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat tulevat julkisiksi silloin, kun ne tulevat valmiiksi.

Julkisuuslain 5 §:ssä on tulkittu kohtuullisen väljästi asiakirjan sisältö, joten periaatteessa mikä tahansa julkisen viranomaisen hallussa oleva tietojoukko voi muodostaa asiakirjan.¹⁰⁵ Hakemusasiakirja on valmis asiakirja, joten voidaan tulkita, että se on julkinen heti, kun se on viranomaiseen saapunut. Hallintolain 18 §:n mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyritykseen. Asiakirjan toimittamistavalla ei yleisesti ole merkitystä, vaan virkahakemus voi tulla viranomaiseen kirjaamon, postin tai esimerkiksi lähetin välityksellä. Näissä viesteissä viranomaisen katsotaan saaneen asiakirjan silloin, kun sen viestin on viranomaisen käytettävissä.¹⁰⁶ Julkiseksi tulemisen ajankohta on olennainen, koska se määrittää ajankohdan sille, kun asiakirja tai tieto tulee julkisuuslain soveltamisen piiriin kokonaisuudessaan.¹⁰⁷

Julkisuuslain 5 §:n mukaan julkisuusperiaatteen kohteena oleva viranomaisen asiakirja tarkoittaa viranomaiselle toimitettua, sen hallussa olevaa, viranomaisen, sen palveluksessa olevan laatimaa tai viranomaisen toimintaan liittyvään asiaan toimitettua asiakirjaa.

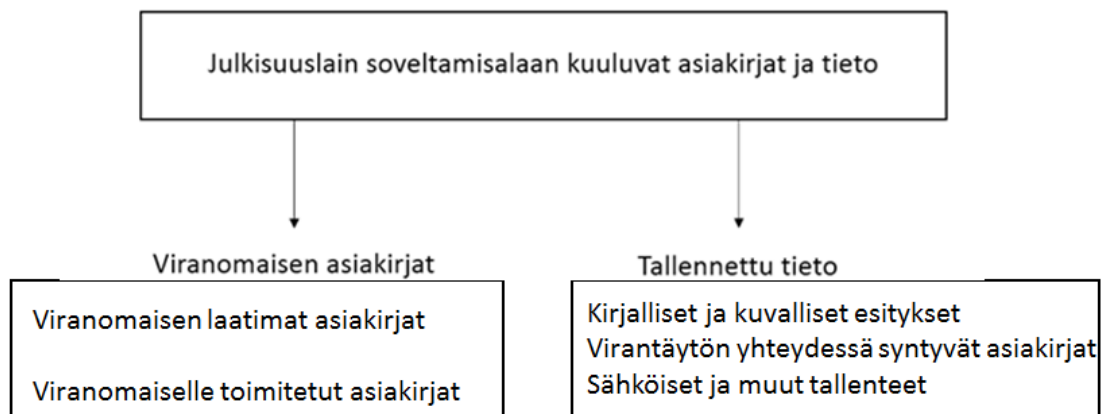
¹⁰⁴ *Voutilainen* 2012, s. 198.

¹⁰⁵ *Mäenpää* 2008, s. 102.

¹⁰⁶ *Mäenpää* 2008, s. 68.

¹⁰⁷ *Mäenpää* 2008, s.103.

Asiakirjat voidaan jakaa kirjallisiin asiakirjoihin (paperiset teksti- ja kuva-asiakirjat, jotka ovat suoraan luettavissa tai katseltavissa) sekä sähköisiin tallenteisiin (digitaaliset, optiset ja muut apuvälinein luettavat asiakirjat). Asiakirja tulkitaan yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, joka voi koostua joko yhtenäisestä tai useasta eri paikassa olevasta fyysisestä tallenteesta tai apuvälineillä luettavista tiedostosta. Toisaalta samalla paperilla, tiedostolla, kuvassa tai äänitallenteessa voi yhteydestä riippuen olla useita tietojoukkoja, jotka eivät muodosta käyttötarkoitukseltaan yhtenäistä kokonaisuutta, eivätkä näin ollen ole yhtenäisiä asiakirjoja.¹⁰⁸ Kunnallisessa rekrytoinnissa tyypillisiä asiakirjoja ovat hakemusasiakirjat, kunnan itse tuottamat asiakirjat (hakijaluettelot) sekä erilaisten toimeksiantojen perusteella suoritettut henkilökohtaiset arvioinnit tai vastaavat asiakirjat. Kunnallisen viranhaun näkökulmasta viranhakuasiakirjat ovat kunnallisia asiakirjoja, sillä julkisuuslain 6 §:n mukaan *viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvaa tietoa ja asiakirjoja selvennän alla olevalla kuvalla.



Kuvio 1. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat ja tieto¹⁰⁹

Kunnallisessa viranhaussa syntyy kaikkea yllä olevaa tietoa. Ensinnäkin virka tulee kuntalain 45 §:n mukaisesti perustaa valtuustossa tai muussa vastaavassa toimielimessä. Viran perustamiseen liittyvät päätöisasiakirjat ovat julkisia julkisuuslain 6 § 6 kohdan mukaisesti silloin, kun pöytäkirja on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu tai sitä vastaavalla

¹⁰⁸ Mäenpää 2008, s. 55–59

¹⁰⁹ Mukailleen Mäenpää 2008 s. 63 kuviota.

tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Viran perustamisen jälkeen virka on kunnallisen viranhaltijalain mukaisesti laitettava julkiseen hakumenettelyyn.¹¹⁰ Näin ollen viranomaisen laatima viranhakuilmoitus voidaan katsoa olevan viranhakuasiakirja, joka on kaikkien saatavissa.

Koska viranhakijan toimittama virkahakemus on viranomaisen asiakirja, se on lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan julkinen silloin, kun se on saapunut kuntaan. Kuitenkin hakemus voi sisältää salassa pidettäviä osioita, joita myöhemmin tarkemmin käsittelem. Sen vuoksi hakemuksen luovuttaminen kokonaisuudessaan ilman viranomaisen harkintaa voi loukata yksityisyyden suojaa. Hakemuksen tosiasiallinen sisältö on ratkaiseva. Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat määritetään julkisuuslain 24 §:ssä, joten pääsääntöisesti listauksen ulkopuolelle jäävät asiakirjat ovat julkisia.

Yksi keskeinen viranhakuun liittyvä tieto on hakijan nimi. Viranhaussa on hyvin yleistä, että viranhakijat ilmoittavat toiveensa nimensä salaamisesta viranhaun yhteydessä. Usein hakijat vetoavat henkilötietojen suojaan. Henkilötietolain mukaan nimi ei kuulu arkaluonteisiin tietoihin¹¹¹, eikä hakijan nimeä mainita julkisuuslain 24 §:n salassa pidettävien asioiden listalla, joten virkaa hakeneen henkilön oma toivomus ei sido viranomaista, eikä vaikuta hakemusasiakirjan julkisuuteen. Toisaalta hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisen on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon henkilöiden omat toiveet ja sen vuoksi toive nimen salaamisesta tulee kirjata ylös. Siitä huolimatta tieto hakijan henkilöllisyydestä voidaan antaa ulkopuoliselle, vaikka hakija olisi etukäteen kieltänyt tiedon antamisen. Hakijan nimi on pyydettyäessä luovutettava kysyjälle sen jälkeen, kun hakemus on saapunut kuntaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että hakijan toivomus nimen salaamisesta on kerrottava tiedon pyytäjälle. Siitä huolimatta nimi voidaan julkistaa esimerkiksi tiedotusvälineissä.¹¹² Hakijan nimen julkaiseminen esimerkiksi lehdessä tai internetissä voi rajoittaa yksilön oikeutta olla pois mediasta. Harkinta tiedon julkistamisessa jää silloin tiedon pyytäjälle, mutta toive ei sido esimerkiksi tiedotusvälineitä.

Virantäyttöprosessissa voidaan joidenkin virkojen osalta käyttää kutsumenettelyä. Viranhaltijalain 5 §:n mukaan kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö,

¹¹⁰ Julkisen hakumenettelyn käsittelen tutkielmani ensimmäisessä osiossa omana kokonaisuutenaan.

¹¹¹ Arkaluonteiset tiedot luetellaan henkilötietolain 11 §:ssä.

¹¹² *Harjula – Prättälä* 2012, s. 280. Ks. myös K 7/1994 vp, s. 120–121.

joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys. Näiden virkojen osalta ei kuntaan saavu varsinaista hakemusta, vaan tieto henkilön suostumuksesta virkaan. Asiakirjajulkisuuden osalta kuitenkin ei ole merkitystä sillä, onko virkaa tavoitteleva henkilö hakijoiden joukossa vai onko hän antanut suostumuksensa virkaan. Esimerkiksi nimi on tässäkin tilanteessa julkinen tieto. Tästä on korkein hallinto-oikeus antanut vuosikirjaratkaisun:

KHO 2013:188: Kaupunginhallitus oli hylännyt toimittajan pyynnön saada tieto asiakirjoista, joista ilmenivät suostumuksensa kaupungin virkaan nimittämiseen antaneiden henkilöiden nimet. Hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginhallituksen päätöksen. Perusteluissa todetaan, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 5 §:n viimeisessä virkkeessä säädetään poikkeuksesta saman pykälän ensimmäisessä virkkeessä ilmaistuun pääsääntöön, jonka mukaan julkisesti haettavana olleeseen virkasuhteeseen voidaan ottaa vain sitä määräajassa hakenut henkilö. Lainkohdassa ei säädetä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta eikä sillä liioin ole sitä merkitystä, että asiakirjan julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa tieto julkiseen virkaan suostumuksensa antaneen henkilöllisyydestä olisi eri asemassa kuin tieto virkaa hakeneen henkilöllisyydestä. Kaupunginhallituksella ei mainitun säännöksen nojalla ollut oikeutta kieltäytyä antamasta tietoa virkaan nimittämistä varten annetuista suostumuksista ja niiden liitteistä. Asiakirjaan sisältyvä tieto suostumuksensa virkaan nimittämiseen antaneen henkilöllisyydestä oli julkinen.

Hakemusten käsittelyyn asiakirjoina sisältyy vaatimuksia lisäksi hallintolaissa ja henkilötietolaissa. Koska hakumenettely, kuten virantäyttö kokonaisuudessaan, on hallintomenettelyä, siihen sovelletaan viranhaltijalain erityisten menettelysäännösten lisäksi täydentävästi hallintolakia.¹¹³ Hallintolain 24 §:ssä todetaan, että asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Henkilötietolaissa säädetään huolellisuus- ja suojaamisvelvoitteista, joiden mukaan viranomaistyönantajan hallussa olevien henkilötietojen käsittelyn tulee olla huolellista ja siinä tulee suojata henkilön yksityisyyttä, vaikka henkilötiedot sisältyisivät julkisiin asiakirjoihin. Näin ollen voidaan todeta, että yksityisyyden suoja on tärkeä elementti hakumenettelyn julkisuudesta huolimatta. Vaikka hakijoiden nimi on lähtökohtaisesti julkinen tieto ja PL:n 12 §:sta johdettu julkisuusperiaate edellyttää kunnalliselta viranomaiselta aktiivista julkisuusmyönteistä ajattelua, nimien julkistamisessa voi vaarantua hakijoiden yksityisyyden suoja. Tällä

¹¹³ Koskinen – Kulla 2013, s. 120.

perusteella tietosuojavaltuutettu on antanut lausunnon, joka koski virkaa hakeneiden henkilötietojen toimittamista pyytämättä muille hakijoille.

TSV 30.1.2001 Dnro 909/45/2000: Kunta oli toimittanut jokaiselle virkaa hakeneelle hakemuksista laaditun yhteenvedon pöytäkirjan liitteenä sekä oikaisuvaatimusohjeet. Yhteenvedo sisälsi tiedot hakijan osoitteesta, syntymävuodesta, hakijan opinnoista, työpaikoista ja tiedon, onko hakemuksen mukana ollut todistuksia. Tietosuojavaltuutetun mukaan kunnan on noudatettava myös valitsematta jääneiden hakijoiden henkilötietojen käsittelyssä sellaisia menettelytapoja, jotka täyttävät sekä henkilötietolain ja julkisuuslain että kuntalain säännöksistä johtuvat velvoitteet. Erityislakina kuntalain säännökset ovat tiedoksiannon suhteen ensisijaisia, mutta tiedoksiantomenettelyn tulee olla henkilötietolain tarkoituksen ja suojaamisvelvoitteen sekä julkisuuslain säännösten mukainen. Tietosuojavaltuutettu suositteli, että kunta toimittaa viranhakijoista laaditun yhdistelmän ainoastaan silloin, kun sitä nimenomaisesti pyydetään.

Kunnalliseen rekrytointiin liittyen koulu- ja työtodistukset ovat rekrytointien perustietoja. Näiden avulla mitataan sitä kelpoisuutta, joka säädetään perustuslain 125 §:ssä ja viranhaltijalain 6 §:ssä.¹¹⁴ Koulu- ja työtodistukset ovat julkisia, koska näitä tietoja ei ole erikseen julkisuuslaissa tai henkilötietolaissa säädetty salassa pidettäviksi. Kuitenkin viranomaisen tulee varmistaa, etteivät todistukset sisällä salassa pidettävää tietoa, kuten henkilötunnusta. Mikäli todistukset sisältävät salassa pidettävää tietoa, ne tulee peittää tai poistaa todistuksista ennen luovuttamista sivulliselle.

Kunnan viranomaisella ei ole kunnallisesta itsehallinnosta huolimatta omaa harkintavaltaa siinä, luovuttaako se kysyjille julkisia asiakirjoja, koska julkisuuslain 9.1 §:ssä on säädetty jokaiselle kuuluvasta yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Tästä voidaan tulkita, että viranhakuilmoituksesta asiakirjana on annettava tieto niiltä osin, kun se ei ole salassa pidettävää. Esimerkiksi hakuilmoituksesta voidaan antaa hakijan nimi, koulutus ja työhistoria, mutta erikseen salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja ei voi luovuttaa. Kunnallisessa viranhaussa kaikille julkisia, niin sanottuja yleisöjulkisia tietoja ovat siis hakuilmoitus, hakemuslomake, hakijan nimi, hakijan koulutus- ja työhistoriatiedot sekä muut tiedot, joita ei ole erikseen säädetty salassa pidettäviksi. Näin ollen kunnallisen viranomaisen on virkahakemusten osalta yhdistettävä perustuslain julkisuusperiaate

¹¹⁴ Perustuslain 12 §:n mukaisesti yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Näiden asioiden mittaaminen tulee tehdä viranhaun yhteydessä ja sen vuoksi on tarkoituksenmukaista kerätä koulutus- ja työhistoriatietoja. Ansiovertailu on edellytys virkaan valinnalle. Korkeimman hallinto-oikeuden tuore ennakkoratkaisu tukee tätä laintulkintaa. KHO 24.9.2013/3023

yksityisyyden suojan vaatimuksiin. PL:n 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla ja PL:n 12 §:ssä säädetään vastaavasti julkisuusperiaatteesta.

Hallinnon oikeusperiaatteet säädetään hallintolain 6 §:ssä, ja viranomaisen tulee käyttää harkintavaltaansa hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.¹¹⁵ Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisuisaan ottaneet kantaa kahden perusoikeuden väliseen painotukseen. Ratkaisuisa on todettu, että henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus on hallinnon julkisuusperiaatetta turvaavaa perusoikeutta painavampi ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti suojata henkilön yksityisyyttä.¹¹⁶ Näin ollen hakemuksia käsiteltäessä on otettava huomioon huolellisuuden vaatimus. Hakemuksia ei tule automaattisesti kokonaisuudessaan luovuttaa sivulliselle, vaan viranomaisen on huolehdittava yksityisyyden suojan vaatimuksista.

Tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa asiaan menettelyn näkökulmasta, ja painottanut oikean hallinnollisen menettelyn merkitystä osana viranhakuprosessia. Työvoimatoimiston käytäntönä oli ollut pitää virkaa hakeneiden hakemuksia esillä kansliassa, jossa virkailijat saattoivat käydä niitä vapaasti katsomassa. Hakemukset olivat olleet myös taukuhuoneessa kahvilukemisena. Niistä ei ollut peitetty salassa pidettäviä tietoja. Tietosuojavaltuutettu totesi, että viranomaiselle osoitetut työhakemukset ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja, joihin liittyvien salassapitovelvoitteiden noudattamisen osalta viranomaisen on toimittava lain 18 §:n mukaisesti. Säännös edellyttää sellaisten menettelytapojen luomista, ettei henkilöstön toiminta muodostu salassapitovelvoitteiden ja hyväksikäyttökieltojen vastaiseksi.¹¹⁷

¹¹⁵ Ks. hallinnon oikeusperiaatteista *Mäenpää* 2011b, s. 68–93; *Niemivuo – Keravuori – Kuusikko*, s. 125–133; *Kulla* 2012, s. 95–112.

¹¹⁶ AOA 9.10.2002 Dnro 1835/2/99 ja 2200/4/99; AOK 7.2.2005 Dnro 168/1/04.

¹¹⁷ TSV 29.4.2004 Dnro 665/45/2004.

3.3 Asianosaisen ja valtuutetun erityinen tiedonsaantioikeus

Asianosainen on henkilö, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta käsiteltävä asia koskee. Viranhakuun liittyvissä kysymyksissä asianosainen on virkaa hakenut henkilö tai virkaan suostumuksensa jättänyt hakija. Asianosaiselle on annettu erityisiä oikeuksia tiedonsaannin näkökulmasta¹¹⁸. Asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan hallintomenettelyn asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säädökset on kirjattu julkisuuslain 11.1 §:n. Sen mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta sekä asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Näin ollen asianosaisella voi olla oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskevat myös muita kuin häntä itseään. Edellytyksenä muuten salassa pidettävälle tiedon antamiselle on, että kyseinen asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn. Asianosaisjulkisuus lieventää julkisuuden rajoituksia yhden henkilötahon osalta merkitsemättä kuitenkaan asiakirjan yleistä julkisuutta.¹¹⁹

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on 11 §:n 2 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa katsottu, että erittäin tärkeä yksityinen etu asianosaisen tiedonsaannin rajoittamisperusteena voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään.¹²⁰

Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on tietojen rajaamisesta huolimatta laajennettu oikeus saada viranomaisen asiakirjoista tieto. Viranhakijalla, valittajalla, sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Laajempi tiedonsaantioikeus on myönnetty sen

¹¹⁸ *Voutilainen* 2012, s. 198.

¹¹⁹ *Mäenpää* 2008, s. 112, *Wallin – Konstari* 2000, s. 254.

¹²⁰ *HE 30/1998 vp*, s. 67.

vuoksi, että asianosainen voi valvoa oman käsittelyn asianmukaisuutta ja että hän voi käyttää oikeuksiaan prosessissa mahdollisimman laajasti.¹²¹

Tyypillinen tilanne viranhakuun liittyen on viranhaun yhteydessä tehty psykologinen arviointi, joka on lähtökohtaisesti salassa pidettävä asiakirja. Erilaiset testit voivat kattavasti kuvata henkilön persoonallisuutta, minkä vuoksi niiden julkisuus olisi vastoin ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa. Tietojen julkisuus olisi viime kädessä myös vastoin julkishallinnon etua työnantajana.¹²²

KHO 2010:60: Korkein hallinto-oikeus on todennut vuosikirjaratkaisussaan, että soveltuvuustestien osalta yksityisyyden suoja on vahvempi oikeus kuin asianosaisen oikeus saada tieto testituloksesta. Koska psykologisen testin kohteina olleilla henkilökohtaisilla ominaisuuksilla ei ole ollut yksinomaisen ratkaisevaa merkitystä virkaan nimittämistä koskevassa harkinnassa, hakijalla ei ole erityistä tarvetta saada tietoa testin tuloksesta. Tähän nähden intressi suojata yksityisyyttä on syytä arvioida sellaiseksi, että tiedon saaminen olisi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Toisaalta kohtuullisen vanhassa oikeustapauksessa KHO on todennut, että asianosaisella oli oikeus muuten salassa pidettävään materiaaliin, koska se oli vaikuttanut suurelta osin virkavaalin tulokseen.

KHO 1991-A-8: Viranhakijalla, joka oli tullut virkavaalissa 2. sijalle, oli oikeus saada tieto tiedekuntaneuvoston ehdollepanoa käsitelleen kokouksen keskustelun sisältävästä äänitteestä. Perusteena oli, että äänite saattoi vaikuttaa ehdollepanosta tehdyn muutoksenhaun käsittelyyn.

Näin ollen harkinnassa on aina arvioitava, onko asiakirja tai tieto vaikuttanut asian käsittelyyn ja harkintavalta on lähtökohtaisesti viranomaisella. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei esimerkiksi voi saada toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa sillä perusteella, että henkilö tarvitsee tietoa toisessa viranomaisessa vireillä olevaa muuta asiaa varten.¹²³

Perustuslain mukaiset yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Päätös on pääsäännön mukaan perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja

¹²¹ *Voutilainen 2012, s. 199.*

¹²² *HE 30/1998 vp, s. 99.*

¹²³ *Heuru 2003, 260–261.*

selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Virkavalintapäätökseen perustelujen pohjaksi tulee tehdä ansiovertailu, jonka osioita voivat olla esimerkiksi hakijaluettelo sekä hakijoiden arviointitaulukko.¹²⁴ Yleisesti käytetään erilaisia pisteytystaulukoita, joihin pisteytetään koulutus, työkokemus, erityisosaamiset, haastattelun pisteet ja muita viranhakuun liittyviä asioita. Taulukkoa käytetään parhaan valittavan henkilön valinnassa pohjatietona. Hakijoista tehty ansiovertailu on asianosaiselle kuuluvaa tietoa, koska se on olennaisesti vaikuttanut asian käsittelyyn. Tietoa ei tule tietosuojavaltuutetun tulkinnan mukaisesti aktiivisesti lähettää asianosaiselle, vaan se tulee toimittaa pyydettyä. Näin suojataan sekä hakijan oikeusturvaa, että muiden hakijoiden yksityisyyttä.¹²⁵

Salassa pidettäviä tietoja voi siis luovuttaa asianosaisille, mikäli laissa säädetyt kriteerit täyttyvät. Olennaista viranomaisen harkinnassa on se, ovatko tiedot vaikuttaneet asian käsittelyyn. Julkisuuslain 25 §:ssä on säädetty merkinnöistä, joita tulee tässä tapauksessa tehdä. Lain sanamuodon mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle, ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Luovutettaessa salassa pidettäviä tietoja, on asianosaisella tiedon saajalla velvoitteita. Julkisuuslain 22 §:ssä säädetään, että salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Lisäksi tiedon saajalla on tiedon suhteen hyväksikäyttökielto.¹²⁶ Näin ollen virkaan hakeneella henkilöllä on asianosaisena tietoa saadessaan merkittäviä velvoitteita tietojen suojaamisen näkökulmasta.

Päätöksentekijöille, kuten kunnanvaltuutetuilla, on myös virkavaaliin liittyen laajempi tietojensaantioikeus. Kuntalain 43 §:ssä säädetään, että luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tässä kirjauksessa on olennaista, että lähtökohtana on luottamushenkilön oma arviointi tarpeellisuudesta. Toisaalta laissa viitataan muuhun salassapitolainsäädäntöön, joka virkavaaliin liittyen on löydettävissä julkisuuslaista ja henkilötietolaista. Mielestäni olennaista arvioinnissa on se,

¹²⁴ Ahvenainen – Harjula – Paavilainen 2008, s. 3.

¹²⁵ TSV 30.1.2001

¹²⁶ Hyväksikäyttökielto merkitsee sitä, ettei henkilö saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi eikä toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

onko kyseisellä luottamushenkilöllä mahdollisuus vaikuttaa tai päättää kyseessä olevasta virkavalinnasta. Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut tapauksen liittyen tähän kysymykseen.

KHO 30.4.2007 T 1151: Julkisuuslain 24 §:n 29 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja psykologisista testistä, soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta ovat salassa pidettäviä. Saman lain 22 § mukaan salaisia asiakirjoja ei saa näyttää sivullisille. Valtuutettu ei ollut kuitenkaan sivullinen, sillä he tarvitsivat tiedot kaupunginjohtajan vaalissa.

Perusteluissa todetaan, että valtuutettu ei ollut tässä tapauksessa sivullinen, koska hän tarvitsi tiedon valintapäätöksen pohjaksi. Jos valtuusto ei valitse yksittäistä virkamiestä, valtuutetulla ei liene oikeutta saada siinä tilanteessa salassa pidettäviä asiakirjoja. Kuntalain hallituksen esityksessä on todettu, että valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan kunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Yksiselitteisiä rajauksia ei kuitenkaan olisi mahdollista tehdä. Lähtökohtana olisi, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden. Luottamushenkilön tietojensaantioikeus ulottuisi julkisten tietojen lisäksi ei-julkisiin tietoihin. Salassapitosäännökset rajaisivat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen, ja joita tarvitaan päätöksenteon perusteena.¹²⁷ Näin ollen katson, että valtuutetuilla ei ole oikeutta viranhakuun liittyviin salassa pidettäviin asiakirjoihin silloin, kun kyseessä ei ole heidän päätösvaltaansa kuuluva asia.

3.4 Salassa pidettävät asiakirjat kunnallisessa virantäytössä

3.4.1 Valmisteluaineisto

Kunnallisen virantäytön yhteydessä, varsinkin alustavissa toimissa, syntyy paljon valmisteluasiakirjoja. Valmisteluasiakirjojen katsotaan pääsääntöisesti olevan tehty ennen julkisuuslain soveltamisen alkamista, joten nämä eivät ole julkisia. Näitä asiakirjoja voivat olla valmisteluaineisto, haastattelurunko tai hakijoiden pisteytysrunko. Näihin asiakirjoihin liittyy vahvasti se periaate, että ne ovat yleensä kesken. Asiakirjoista voi tulla julkisia niiden valmistuttua. Julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan tiedon antaminen näistä asiakirjoista on viranomaisen harkinnassa julkisuuslain 17 § ja 24 § rajoitukset huomioon

¹²⁷ HE 192/1994 vp, s. 63.

ottaen. Julkisuuslain säädösten tarkoituksena on katsottu olevan, että julkisuuteen tarkoitettu asiakirja ei ole pysyvästi ei-julkinen.¹²⁸ Toisaalta päätöksen valmisteluun liittyvät muistiot, pöytäkirja tai vastaava voi tulla julkiseksi sen jälkeen, kun varsinainen päätös asiasta on tehty. Samalla valmistelun täydellistä avoimuutta ei ole kirjallisuudessa pidetty suotavana, joten säätely valmisteluasiakirjojen osalta on monitahoista. Julkiseksi tulo määräytyy eri perustein eri asiakirjatietyöryhmien välillä.¹²⁹ Viranhakuprosessin aikana syntyneet erilaiset koosteet ja aineistot katsotaan salassa pidettäviksi valmisteluaineistoksi. KHO:n ratkaisussa asiaa on sivuttu hakijayhteenvedon osalta ja todettu, että hakijayhteenvedo esimerkiksi on vain viranomaisen laatima apuväline.

KHO 2013:3023: Kaupungissa oli käytössä sähköinen rekrytointijärjestelmä, jonka avulla kaupungin työpaikkoja oli kaupungin internetsivujen kautta mahdollista hakea sähköisellä lomakkeella. Järjestelmä tuotti hakijayhteenvedon, josta hakijoiden eri ansiot olivat kaupungin mukaan olleet vertailtavissa. Hakijoiden ansioista ei ollut tehty erillistä kirjallista ansiovertailua. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hakijayhteenvedo oli ainoastaan päätöksentekijää varten laadittu apuväline, eikä se vastannut ansiovertailua. Valintapäätöstä ei kuitenkaan kumottu virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, vaikka nimenomaista kirjallista ansiovertailua ei ollut laadittu, koska asiakirjoista ilmenevä valintamenettely kokonaisuutena osoitti, että hakijoita oli esillä olevassa asiassa menettelyn kuluessa tosiasiallisesti vertailtu keskenään.

Hallituksen esityksen mukaan lakiin perustumattomat kunnan viranomaisen asettamat työryhmät, toimikunnat tai niihin verrattavat ovat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella.¹³⁰ Näitä työryhmiä voivat kunnallisen virantäytön yhteydessä olla esimerkiksi haastatteluryhmä, kysymysten valmisteluryhmä tai viran kelpoisuusvaatimuksia määrittävä ryhmä. Vaikka nämä ryhmät ovat lähtökohtaisesti lain soveltamisen ulkopuolella, se ei tarkoita näiden ryhmien työn tuloksena syntyvien asiakirjojen julkistamiskieltoa. Kunnallisen viranhaun osalta kunnanhallitus voi nimetä työryhmän viranhakuun liittyen. Näin ollen kunnallista virantäyttöprosessi valmistelevien työryhmien asiakirjat voidaan rinnastaa kunnanhallituksen julkisuusperiaatteen piiriin kuuluviksi asiakirjoiksi, jolloin ne tulevat julkiseksi julkisuuslain 6 §:n mukaan viimeistään asiasta päättämisen jälkeen.¹³¹

¹²⁸ *Mäenpää* 2008, s. 88–89.

¹²⁹ *Mäenpää* 2008, s. 104–105.

¹³⁰ *HE 30/1998 vp*, s. 52.

¹³¹ *Mäenpää* 2008, s. 88–89, *Wallin – Konstari* 2000, s. 203.

3.4.2 Salassa pidettävät henkilötiedot

Virkahakemukset voivat sisältää salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällöin näiden tietojen osalta tietoja ei saa luovuttaa ulkopuoliselle julkisuuslain 22§:n mukaisesti. Hakemusasiakirja ei ole kokonaisuudessaan aikaisemmin todetun mukaisesti salainen, vaan siitä tulee poistaa salaisiksi luokitellut henkilötiedot. Salaisten henkilötietojen käsittelyn on perustuttava tarpeeseen ja säilyttämisen on oltava erityisen huolellista.

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävät asiakirjat. Rekrytointiasiakirjoihin liittyen julkisuuslain 24 §:n luettelossa on mainittu salaisiksi asiakirjoiksi kohdassa 29 asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Toiseksi kohdassa 30 sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja. Kolmanneksi kohdassa 31 asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan, samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Neljänneksi kohdassa 32 asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.¹³² Myös julkisuuslain 24 §:n kohdassa 25 mainitut tiedot terveydentilasta ovat salassa pidettäviä, mutta henkilötietolain mukaan ne ovat arkaluonteisia tietoja. Sen vuoksi terveydentilatiedot luokittelen viranhaun yhteydessä arkaluonteisiin tietoihin.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisia ovat kaikki henkilötiedot, jotka henkilö on itse saattanut aikaisemmin julkisuuteen tai joiden julkaisemiseen hän on erikseen itse antanut luvan. Kirjallisuudessa tosin huomautetaan, että uusi sosiaalinen media muodostaa asiaan edelleen uuden näkökulman, sillä siellä avoimesti kerrottu uskonnollinen ja poliittinen tieto voi olla julkinen. Esimerkiksi Facebookissa julistettu uskonnollinen tai

¹³² *Viljanen* 1996, s. 802–803

poliittinen kanta, sekä kuuluminen ammattiyhdistysliikkeeseen voitaneen tulkita henkilön itsensä julkiseksi saattamaksi tiedoksi.¹³³ Toisaalta viranhakuun liittyen sosiaalinen media ja internet eivät lähtökohtaisesti ole oikeita tiedonhankintakanavia. Työelämän tietosuojalaki edellyttää, että tiedot kerätään ensisijaisesti työntekijältä itseltään. Tietosuojavaltuutettu on tähän asiaan ottanut kantaa ja todennut, että internetin hakukoneiden avulla hankittuun tietoon liittyy ongelmia tiedon ajantasaisuuden, luotettavuuden, virheettömyyden sekä henkilön luotettavan tunnistamisen kannalta. Työnantajan on lisäksi huomioitava henkilötietolain säännökset, joiden mukaan rekisterinpitäjän on meneteltävä huolellisesti, käytettävä luotettavia tietolähteitä ja käsiteltävä vain tarpeellisia henkilötietoja. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu piti verkosta hakukoneita käyttämällä tapahtuvaa henkilötietojen keräämistä ja tallettamista työelämän tietosuojalain 3 §:n, 4 §:n ja 5 §:n sekä henkilötietolain 5 §:n, 6 §:n ja 9 §:n vastaisena menettelynä.¹³⁴

Soveltuvuustestitulokset ovat julkisuuden näkökulmasta hieman haasteellisempia. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on 11 §:n 2 momentin 1 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa katsottu, että erittäin tärkeä yksityinen etu tiedonsaannin rajoittamisperusteena voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään.¹³⁵ Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa vuosikirjaratkaisussaan tiedon luovuttamiseen soveltuvuustestistä.

KHO 2010:60: Henkilöt X ja Y olivat hakeneet Suomen Ympäristökeskuksen (SYKE) merikeskuksen johtajan virkaa. Y:n tultua valituksi X pyysi kopion virkaan valitun Y:n hakemuksesta liitteineen ja soveltuvuustestituloksesta. SYKE antoi muut asiakirjat, mutta kieltäytyi soveltuvuuskokeen luovuttamisesta vedoten tärkeään yksityiseen etuun

¹³³ Vanto 2011, s. 59.

¹³⁴ TSV 24.10.2006 Dnro 626/452/2006.

¹³⁵ HE 30/1998 vp, s. 67.

JulkisuusL:n 11 § 2 momentin perusteella. Hallinto-oikeus määräsi luovuttamaan asianomaisasemassa olevalle tiedon. KHO:n mukaan henkilöarviointi sisälsi Y:n yksityiselämän suojan piirissä olevia henkilökohtaisia tietoja, jotka ovat pitkälti rinnastettavissa terveydentilaa koskeviin tietoihin. Intressi suojata Y:n yksityisyyttä on syytä arvioida sellaiseksi, että tiedon saaminen olisi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. KHO piti voimassa päätöksen, jolla asiakirjapyyntö hylättiin.

KHO katsoi perusteluissaan yksityisyyden suojan vahvemerkiksi perusoikeudeksi kuin asianosaisen tiedonsaantioikeuden. Eli on selvää, että soveltuvuustestitulokset on muille kuin testattavalle itselleen salassa pidettävää tietoa. Tätä tukevat hallituksen esityksen perustelut julkisuuslain esitöissä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että testien käyttäminen perusteena on uusi, ja on tullut tarpeelliseksi tulosjohtamisen, kannustuspalkkauksen ja soveltuvuustestien yleistyttyä julkishallinnossa. Erilaiset testit voivat kattavasti kuvata henkilön persoonallisuutta, minkä vuoksi niiden julkisuus olisi vastoin ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa. Tietojen julkisuus olisi viime kädessä myös vastoin julkishallinnon etua työnantajana.¹³⁶ Toisaalta on muistettava aikaisemmin työssä esitetty valtuutettujen tiedonsaantioikeus, jonka mukaan esimerkiksi kunnanvaltuutetuilla on oikeus testituloksiin siinä tilanteessa, jossa he ovat päättämässä virkavalinnasta. Tämä muodostaa poikkeuksen salassa pidettävään tietoon viran testitulosten osalta.

Oleennaista henkilötietojen näkökulmasta on myös se, kuinka viranomaiset kerää tietoa. YksitL:n 4 §:n 1 momentin mukaan henkilötiedot tulee saada ensisijaisesti henkilöltä itseltään ja niiden käytön tulee perustua henkilön suostumukseen lukuun ottamatta laissa määriteltyjä syitä. Kunnallisen viran täyttöprosessissa keskeistä on virkaan hakeminen, sillä kunnalliseen virkaan voidaan valita vain virkaa hakenut henkilö.¹³⁷ Näin ollen hakemukseen tulevat tiedot kerätään hakijoilta itseltään esimerkiksi hakulomakkeen muodossa. Rekrytoinnissa hakemuksen lähettäminen voidaan tulkita tietojen keräämiseen oikeuttavaksi luvaksi, mutta se ei ole samalla suostumus tietojen luovuttamiseksi ulkopuolisille. Oleennaista on YksitL:n 3 §:n mukaan se, että työntekijöiden ja virkamiesten henkilötietojen käsittely on kaikissa tilanteissa perustuttava tarpeeseen käsitellä henkilötietoja työ- tai virkasuhteen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin liittyvissä

¹³⁶ HE 30/1998 vp, s. 99.

¹³⁷ Poikkeus tästä on kunnanjohtajan virka, jossa voidaan käyttää viranhaltijalain 6 §:n mukaisesti myös kutsumenettelyä.

asioissa. Edes henkilön suostumus ei ylitä tarpeellisuusvaatimusta.¹³⁸ Kunnallisessa viranhaussa henkilötietojen käsittelyn syy on viranhakuprosessi, johon hakija on itse osallistunut lähettämällä hakemuksen.

Julkisuuslain 24 §:n lisäksi salassa pidettäväksi tiedoksi voidaan katsoa henkilötietolaissa mainittu henkilötunnus.¹³⁹ Henkilötietolain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa. Viranhakija on virkaa tavoitteleva henkilö, ja siten hän ei ole kuntaan virkasuhteessa. Näin ollen työnantajalla ei ole oikeutta tällä perusteella käsitellä hakijan henkilötunnusta.¹⁴⁰ Henkilötunnus ei ole viranhaun kannalta oleellinen tieto, mutta viranhakijoiden hakemuksissa ilmenee usein, esimerkiksi osana ansioluetteloa, henkilötunnus. Viranhakutilanteessa henkilötunnuksen käsittely on tarpeellisuusedellytyksen täytyessä sallittua rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella.¹⁴¹

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään perustellut henkilötunnuksen rinnastamista arkaluonteisiin tietoihin EU:n henkilötietodirektiivillä, jonka 8 artiklassa henkilötunnus rinnastetaan arkaluonteisiin tietoihin. Rinnastus on tehty siitä syystä, että henkilötunnus mahdollistaa samaa henkilöä koskevien tietojen nopean löytämisen rekisteristä sekä erilaisten rekisteritietojen yhdistelyn. Näin ollen se on tärkeä henkilötieto.¹⁴² Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranhakuun liittyvissä asiakirjoissa mahdollisesti oleva henkilötunnus ei ole salainen tieto, mutta sen luovuttaminen sivullisille on kuitenkin kielletty henkilötietolain 5 §:n mukaan ilman erityisiä perusteita.¹⁴³

Kunnallisessa virantäyttöprosessissa muodostuu salassa pidettävää tietoa, jonka käsittelyssä keskeistä on henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset. Henkilötietojen käsittelyn tulee perustua henkilötietolain 8.1 §:n 1. kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti henkilön suostumukseen, joka aiemmin perustellun mukaisesti toteutuu henkilön hakiessa

¹³⁸ Vanto 2011, s. 18–19, 22–28.

¹³⁹ Väestörekisterikeskuksen mukaan henkilötunnus on yksilöimiskeino, joka yksilöi kansalaiset vielä tarkemmin kuin nimi. Täysin saman nimisiä ihmisiä löytyy, mutta ei kahta, joilla olisi täysin sama henkilötunnus. Se säilyy muuttumattomana koko elinajan. Henkilötunnus otettiin Suomessa käyttöön 1960-luvulla.

¹⁴⁰ Koskinen 2004, s.19.

¹⁴¹ Suostumuksen antamista on käsitellyt mm. Raatikainen 2002, s. 206. Suostumuksen voidaan katsoa olevan olemassa, jos henkilö on henkilötunnuksen itse hakemukseen laittanut. Jos henkilötunnus on hakemuksessa kysytty, ei suostumus ole aivan selvä.

¹⁴² PeVL 25/1998, vp, s. 4.

¹⁴³ Mäenpää 2008, s. 227–291.

itse virkaa. Viranhakijan tulee tietää henkilötietojen käsittelyn laajuus jo virkaa hakiessaan. Tämä yleensä ilmoitetaan muun muassa sähköisten rekrytointijärjestelmien rekisteriselosteessa. Yleisen tietojen käsittelyn vaatimusten lisäksi merkitystä on menettelyllä, jota viranomaisen noudattaa prosessissa. Myös menettelyn tulee olla yksityisyyden suojan huomioon ottavaa. Tietosuojavaltuutettu on antanut ratkaisun tilanteesta, jossa ryhmässä oli keskusteltu henkilön yksityisistä tiedoista.

TSV: Dnro 1747/44/2006: Käyttämällä testausmenetelmää, jossa työnhakija joutuu kertomaan yksityisasioitaan toisten kuullen, rekisterinpitäjä A on laiminlyönyt noudattaa henkilötietolain 5 §:n tarkoittamaa huolellisuutta henkilötietojen käsittelyssä. Valtuutettu katsoi, että A on laiminlyönyt yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 13 §:n mukaan varmistaa käyttämiensä henkilö- ja soveltuvuusarviointien testausmenetelmien luotettavuuden, testien suorittajien asiantuntevuuden ja testauksella saatavien tietojen virheettömyyden. Tietosuojavaltuutettu huomautti A:ta asiasta vastaisen varalle.

3.4.3 Arkaluonteiset tiedot

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan 1) rotua tai etnistä alkuperää, 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta tai häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä tai 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. Laissa olevan pääsäännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty. Tähän sääntöön on lukuisia poikkeuksia, mutta lähtökohtaisesti viranomaisen ei saa tietoja käsitellä. Viranhaussa näitä tietoja ei saa luovuttaa muille osapuolille, mutta näitä tietoja ei saa lähtökohtaisesti edes kerätä viranhaun yhteydessä. Ainoastaan henkilötietolain 12 §:ssä säädetyllä poikkeusperiaatteella viranomaisen voi tietoja kerätä.¹⁴⁴ Viranhakija voi antaa suostumuksen arkaluonteisten asioiden käsittelyyn, mutta tähän on olemassa tiukat kriteerit. Henkilötietolain mukaan suostumuksen on oltava nimenomainen. Nimenomainen

¹⁴⁴ Koskinen ym. 2006, s. 98.

suostumus edellyttää yleensä kirjallista suostumusta, josta ilmenee, minkälaiseen henkilötietojen käsittelyyn lupa on annettu.¹⁴⁵

Arkaluonteisten tietojen osalta vallitsee ehdoton luovuttamiskielto. Työelämän tietosuojalain 5.2 § kieltää tietoja käsitteleviä henkilöitä ilmaisemasta näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana ja työsuhteen päätyttyä. Myös julkisuuslaissa säädetty asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus koskee viranomaisten asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai muita arkaluonteisia tietoja.¹⁴⁶ Viranhaun yhteydessä syntynyt arkaluonteinen tieto tai asiakirja on siis ehdottoman salassapidon piirissä ja niiden käsittelyssä on noudatettava erityistä huolellisuutta. Yksityisyyden suojan rikkomisesta on säädetty rangaistusasteikko.¹⁴⁷

Arkaluonteisten henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista koskevien tietojen käsittely on sallittu henkilötietolain 12.1 §:n 2 kohdan mukaisesti silloin, kun asianosainen henkilö on saattanut asiat itse julkiseksi. Henkilö voi tuoda asiat julkiseksi esiintymällä mielipidekirjoituksissa, mainoksissa tai TV-ohjelmissa. Näin esille tulleissa tiedoissa ei ole ehdotonta käsittelykieltoa.¹⁴⁸

Virantäyttöprosessissa erikoinen kokonaisuus ovat terveydentilatiedot. Viranhaltijalain 7 §:n mukaisesti virantäytöstä päättävälle virkamiehelle tulee toimittaa terveydentilatiedoista selvitys. Työterveyshuoltohenkilöstö voi luovuttaa työnhakijaa koskevia tietoja työnantajalle ainoastaan laissa säädetyn edellytyksin. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta on asiasta nimenomainen säännös. Tässä tilanteessa kyse on viranhakijan vapaaehtoisesti hankkimasta ja samalla tavoin työnantajalle toimittamasta selvityksestä tai todistuksesta. Työsopimuslaissa tällaista säännöstä ei ole, joten kyseessä on viranhakuun liittyvä erityispiirre.¹⁴⁹

Terveydentilatietoihin liittyvä todistus tulee hankkia viranhakijan tai virkaan valitun toimesta. Työelämän tietosuojalain 4 §:n mukaan työnantajan tulee kerätä tiedot työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta. Koska virkaan hakeva ei ole vielä virkasuhteessa, oikeutta muuhun keräämistapaan ei mielestäni ole, vaan

¹⁴⁵ HE 96/1998 vp, s. 44.

¹⁴⁶ HE 75/2000 vp, s. 26–27.



¹⁴⁷ Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä on 28§:ssä määritelty rikkomuksista sakkorangaistus. Vakavimmista loukkauksista säädetään rikoslaissa.

¹⁴⁸ Raatikainen 2002, s. 193.

¹⁴⁹ Koskinen 2004, s. 19.

hakija toimittaa lääkärintodistuksen työnantajalle.¹⁵⁰ Tämä menettely vastaa lain säädöstä. Lääkärintodistus on salassa pidettävä asiakirja sen arkaluontoisuuden vuoksi. Mikäli todistus osoittaa henkilön soveltumattomuuden virkaan, hänet voidaan ehdollisuuteen perustuen jättää lopullisesti valitsematta virkaan.¹⁵¹ Siinä tilanteessa myös valitsematta jättämispäätös on salassa pidettävä siltä osin, kun siinä viitataan todistukseen terveydentilasta.

Hakemusasiakirjojen julkisuutta selvennän seuraavalla kuvalla, joka perustuu aikaisemmin työssäni esittämiin perusteluihin. Kuvassa on esitetty kokonaisuus, joka muodostuu virantäytön yhteydessä kerättävästä tiedosta ja miten sen julkisuus määräytyy.

KUNNALLISEEN VIRANHAKUUN LIITTYVÄT TIEDOT			
Perustuslain 12 §:n mukaisesti kaikki asiakirjat lähtökohtaisesti julkisia			
Julkiiset kaikille (Yleisöjulkiset)	Julkiiset asianosaisille - Viranhakijat - Päätäjät	Salassa pidettävät tiedot	Arkaluonteiset tiedot
Hakuilmoitus Hakulomake (tyhjä) Hakijan nimi Hakijan koulutustiedot Hakijan työhistoria <i>Koulutus- ja työhistoriatiedoissa salassa pidettäviä henkilöarviointiin perustuvat osat</i>	Valintaan tai päätökseen vaikuttanut asiakirja tai tieto. Esim. ansiovertailut, pisteytykset ja hakijaluettelot ilman yksityiskohtaisia arviointeja. Päätäjille: Testitulokset	Henkilöarvointi Testitulokset Henkilötunnus Poliittinen tausta Mielipiteet Elämäntavat Perhesuhteet Osallistuminen yhdistystoimintaan	Rotu ja tausta Poliittinen suuntautuminen Rikostausta Terveydentilatiedot Seksuaalinen suuntautuminen Sosiaalihuollon tarve
Muistettava yksityisyyden suojan yleiset vaatimukset 	Asianosaisella kielto luovuttaa tietoa sivulliselle	Jos pyydetty salaisiksi: Osoite-, puhelin- tai muut henkilökohtaiset tiedot	

Kuvio 2: Kunnalliseen viranhakuun liittyvät tiedot

¹⁵⁰ Terveydentilatodistuksen merkityksestä viranhaussa on säädös kunnallisen viranhaltijalain 7§:ssä. Sen mukaan todistus on edellytys virkaan valinnalle. Jollei terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja ole käytettävissä virkasuhteeseen otettaessa, ottaminen on suoritettava ehdollisena. Ehdollisesti otetun viranhaltijan on esitettävä tiedot ottamisesta päättävän viranomaisen asettaman kohtuullisen määräajan kuluessa ottamista koskevan päätöksen tiedoksisaannista lukien. Toisaalta mielestäni erikoista tässä on se, että terveystietoja ei tarvitse kuitenkaan esittää ennen ehdollista valintapäätöstä. Ehdollisesti virkaan voidaan valita siis henkilö, joka ei terveydentilansa puolesta ole virkaan soveltuva. Terveys ei siis ole sellainen tekijä, jota voisi ottaa taidon, kyvyn ja koetellun kansalaisuuden arviointiperusteeksi ennen virkavalintaa, vaan terveydentilallinen kelpoisuus arvioidaan jälkikäteen. Ks. mm. *Hirvonen – Mäkinen* 2008, s. 101, 122.

¹⁵¹ EOA 30.10.2002

3.5 Asiakirjajulkisuus ja yksityisyyden suoja

Kunnalliseen viranhakuun liittyvässä prosessissa kohtaavat julkisuusperiaatteen mukainen julkisuuden ja avoimuuden vaatimus henkilön yksityisyyden suojan kanssa. Näiden välille muodostuu rajapintoja ja jännitteitä useassa kohdin. Kunnallisen työnantajan näkökulmasta keskeistä on saada virkaan mahdollisimman hyviä hakijoita. Hakijoiden vertailun pohjaksi kerätään mahdollisimman paljon sellaista tietoa, jonka pohjalle ansiovertailu voidaan tehdä. Työnantajan intressi on mahdollisimman laajan tiedon kerääminen päätöksen pohjaksi. Julkisuuslain säädösten mukaisesti kerättävät tiedot ovat pääosin julkisia. Samalla yksittäisen henkilön, viranhakijan, intressi on suojata yksityisyyttään mahdollisimman laajasti. Henkilötietojen suojasta säädetään henkilötietolaissa ja laissa yksityisyyden suojasta työelämässä. Näiden kahden asian välillä on jännitteitä viranhakuprosessissa, joihin tässä alaluvussa keskityn.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perusoikeutena yksityisyyden suojan taustalla olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Suomessa henkilötietojen ja yksityiselämän suoja lähtee perustuslain kirjauksista. PL:n 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Toisessa momentissa säädetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi perustuslain esitöissä tätä on tarkennettu siten, että lain säätämisen tarkoituksena on turvata ihmisten oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Perustuslain esitöiden mukaan yksityiselämän suojan turvaamisen lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piiriin kuuluvat muun muassa yksilön oikeus solmia vapaasti suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön.¹⁵²

Näitä perustuslain vaatimuksia toteuttamaan on Suomessa säädetty laki yksityisyyden suojasta, julkisuuslaki ja henkilötietolaki. Rekrytointiasiakirjoista salaiset asiakirjat määrittyvät siis yksityisyyden suojan periaatteen nojalla, sillä henkilötietojen suoja kuuluu lähtökohtaisesti yksityiselämän suojan piiriin. Näin ollen keskeisin henkilötietojen käsittelyä koskeva laki on henkilötietolaki. Tätä perustellaan sillä, että perustuslain kirjaus edellyttää yleisesti lainsäädäntöä henkilötietojen suojaan liittyen.¹⁵³ Perustuslakivaliokunta on tarkemmassa pohdinnassaan edellyttänyt, että lainsäätäjän tulee turvata tarkemmin lailla

¹⁵² HE 309/1993 vp, s. 52–53.

¹⁵³ Hallberg ym. 2011, s. 398.

ainakin tietojen rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika. Säätelyn tulisi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.¹⁵⁴

Henkilötietolaissa ei ole kattavia säädöksiä henkilötietojen keräämiseen, mutta ne määräytyvät yleisten käsittelyedellytysten perusteella. Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet määritellään henkilötietolaissa. Periaatteet koskevat myös työnhakemis- ja työhönottotilanteita. Näitä ovat huolellisuusvelvoite (5 §), henkilötietojen käsittelyn suunnittelu (6 §), käyttötarkoitussidonnaisuus (7 §), käsittelyn yleiset edellytykset (8 §), tietojen laatua koskevat periaatteet (9 §) sekä rekisteriselosteen laatiminen (10 §). Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä 4 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, että työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Tietojen keräämistapa on olennainen yksityisyyden suojan kannalta, sillä viranhakijalla voi olla intressi jättää kertomatta joitakin asioita. Samaan aikaan esimerkiksi verkosta löytyy runsaasti henkilöön liittyviä tietoja. Ilman hakijan suostumusta hakukoneiden käyttäminen tiedonhakuun viranhaussa ei ole sallittua.¹⁵⁵

Aikaisemmin tutkielmassa on todettu, että kaikille julkisia tietoja yksilön henkilötietojen suojan näkökulmasta viranhaussa ovat hakulomake, nimi, koulutus- ja työhistoria sekä puhelin- ja osoitetiedot, ellei niitä ole erikseen salaisiksi pyydetty. Kunnallisen viranhaun näkökulmasta erityisesti nimi, koulutus- ja työhistoriatiedot ovat olennaisia, koska ansiovertailu hakijoista on kyettävä tekemään päätöksen perustelujen pohjaksi. Lisäksi hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitetussa asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Yhteystiedot, kuten henkilön asuinpaikka, eivät ole viranhaun kannalta olennainen tieto, mutta niitä edellytetään asioiden hoitamisen vuoksi. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettua tarpeellisuusvaatimusta sovelletaan soveltuvin osin myös viranhakuun liittyen. Laissa on asetettu tietojen keräämiselle yleiset edellytykset. Ne soveltuvat myös työnhakijasta kerättävien tietojen tarkasteluun. Kerättävien tietojen tulee olla välittömästi työnhakijan tulevan työsuhteen kannalta tarpeellisia ja niiden tulee liittyä työsuhteen

¹⁵⁴ *Viljanen* 2001, s. 79–80. Ks. PeVL 51/2002 vp, s. 1–2; PeVL 25/1998 vp, s. 2.

¹⁵⁵ TSV 24.10.2006 Dnro 626/452/2006.

osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtua työtehtävien erityisluonteesta.¹⁵⁶

Viranhakuun liittyvät tarpeelliset tiedot määrittää viranomaisen haettavan viran perusteella. Kuitenkin keskeisiä ovat juuri koulutus- ja työhistoria ja muut ansioita todistavat seikat. Viranhakuun liittymättömiä tietoja ei tulisi lainkaan hakemuksissa kerätä. Tästä tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa edes työnhakijan suostumuksella. Työnantajalla ei ole täten oikeutta edes käsitellä valinnan kannalta tarpeettomia tietoja. Työnantajan tulee jättää nämä tiedot huomioimatta virkavaalissa. Mahdollista on myös palauttaa epäolennaiset tiedot.¹⁵⁷ Viranhakulomake on julkinen asiakirja. Tietosuojavaltuutetun mukaan hakemuslomakkeella ei saa yksityisyyden suojan vuoksi kerätä ainakaan työnhakijan puolison henkilötietoja, työnhakijan tyttö- ja poikaystävien tietoja, työnhakijan elatusvelvollisuuksia koskevia tietoja, työnhakijan konkursseja tai häneen kohdistettuja ulosottotoimia sekä hakijan avo- tai aviopuolison terveyttä, työssäkäyntiä, työnlaatua, kuukausiansioita, keskimääräisiä kuukausimenoja ja taloudellista tilannetta koskevia tietoja. Jos poikkeustilanteissa työnantaja tarvitsee jotakin tietoa, sitä ei tulisi systemaattisesti kerätä kaikilta hakijoilta, vaan henkilökohtaisesti esimerkiksi haastattelussa.¹⁵⁸

Hakijan nimi on julkinen siitä hetkestä lähtien, kun hakemus on saapunut viranomaiselle. Hakijan nimen julkisuus on yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallinen. Hakija voi esittää toiveensa, ettei nimeä julkaistaisi tiedotusvälineissä. Koska nimi ei kuulu salassa pidettäviin tietoihin, hakijan toive ei sido viranomaista. Hakijan toive tulee viranomaisen toimesta ilmoittaa tiedon kysyjille.¹⁵⁹ Hakijan toive perustuu usein tarpeeseen suojata omaa yksityisyyttään siten, että hänen hakemisensa virkoihin ei tulisi julkiseksi esimerkiksi mediassa. Näin ollen nimen julkaiseminen vastoin hakijan tahtoa esimerkiksi sanomalehdessä tai verkossa rikkoo henkilön oikeutta olla poissa julkisuudesta. Kunnan viranomaisen ei voi nykyisen lainsäädännön voimassa ollessa suojata henkilön yksityisyyttä medianäkyvyyden näkökulmasta muulla keinolla, kuin tuomalla esiin hakijan toiveen nimen salaamisesta.

¹⁵⁶ Koskinen 2004, s. 8.

¹⁵⁷ Raatikainen 2002, s.23.

¹⁵⁸ Raatikainen 2002, s.129.

¹⁵⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 280.

Suomessa on säännöllisin väliajoin keskustelua siitä, vähentääkö nimien julkisuus hakijoiden hakeutumista kunnallisiin virkoihin. KHO teki vuonna 2013 päätöksen, että Tampereen kaupungin elinkeinojohtajan virkaan suostumuksensa antaneiden nimet tulee julkistaa.¹⁶⁰ Tampereen kaupungin tietojen mukaan 7 hakijaa vetäytyi hakuprosessista päätöksen jälkeen. Kokonaisuudessaan virkaa hakeneista 43 hakijasta 26 olisi halunnut pitää nimensä poissa julkisuudesta. Hakijoilla on siis nimen suhteen intressi pitää se salassa, mutta nykyinen julkisuusperiaatteeseen perustuva voimassa oleva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta nimien salaamiseen. Julkisuuslain 9.1 §:ssä säädetystä jokaiselle kuuluvasta yleisestä tiedonsaantioikeudesta seuraa, että viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä.

Viranhaussa kerätään usein sellaisia henkilötietoja, jotka ovat julkisia asianosaille tai päätöksentekijöille, mikäli ne ovat olennaisesti vaikuttamassa käsiteltävään asiaan. Aikaisemmin työssäni esitettyjen luokittelujen mukaisesti sellaisia tietoja viranhaussa ovat henkilöarvioinnit ja testitulokset. Näiden arviointien käyttämisen perusteena on henkilöiden testaaminen eli sen selvittäminen, onko henkilö soveltuva kyseiseen virkaan. Erilaisissa testausmenetelmissä kerätään tietoa, joten henkilötietolain ja työelämän tietosuojalain säädökset tulevat sovellettavaksi. Testien tarkoituksena on yleisesti soveltuvuuden testaaminen.¹⁶¹ Testejä on monen tyyppisiä, mutta kunnallisessa viranhaussa yleisin testausmenetelmä on haastattelu. Haastattelussa kerätään erilaista tietoa hakijasta. Olennaista on tietosuojalaissa säädetty tarpeellisuusvaatimus, joten kysytyjen kysymysten tulee liittyä haettavaan virkaan. Kysymysten asianmukaisuutta on tietosuojavaltuutettu ratkaisuihinsa ohjeistanut tarkemmin.¹⁶²

Kysymyslomakkeiden julkisuudesta ei ole suoranaisia säädöksiä, mutta katsoisin niiden kuuluvat viranomaisen työkaluiksi valmisteluvaiheessa. Näin ollen kysymykset tulevat julkiseksi, kun prosessi on saatu loppuun. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranomaisen toimesta tehdyt luettelot ja muut ovat julkisia vasta sen jälkeen, kun virantäyttöprosessi on käyty loppuun.¹⁶³ Toisaalta haastatteluissa kerättävän tiedon julkisuus tulee viranomaisen toimesta arvioida. Viranhakija voi olla valmis vastaamaan työnantajan kysymyksiin, vaikka ne eivät olisi viran hoidon kannalta tarpeellisia. Viranhakija on hakija-roolinsa myötä erilaisessa asemassa suhteessa haastattelijoihin, joten

¹⁶⁰ KHO 2013:188

¹⁶¹ HE 75/2000 vp, s. 19.

¹⁶² TSV 28.2.2006, Dnro 138/49/2006.

¹⁶³ Wallin - Konstari 2000, s. 203.

henkilö voi arvioiden kysymyksiin vastaamisen olevan välttämätöntä. Työnantajalla ei ole suostumuksenkaan nojalla oikeutta kysyä asioista, joilla ei ole merkitystä virkasuhteen kannalta.¹⁶⁴ Mikäli salassa pidettäviä tietoja haastatteluissa tulee ilmi, niitä ei voi käyttää virkavalinnassa eikä luovuttaa sivulliselle.

Psykologisten testien tulos on julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassa pidettäväksi. Kuitenkin asianosaisella itsellään on oikeus testitulokseen. KHO:n päätöksen mukaisesti myös päätöksentekijöillä on oikeus tulokseen, mikäli he ovat päättämässä juuri tästä virkavalinnasta.¹⁶⁵ Yksityisyyden suojan näkökulmasta tämä on jokseenkin ongelmallista. Soveltuvuustestejä voi Suomessa tehdä kuka tahansa, sillä niiden tekemiseen ei ole määritetty muodollisia vaatimuksia. Näin ollen testausjärjestelmässä ei ole selvää luotettavaa laatumittaria, vaan testien luotettavuus jää kunnallisen viranomaisen harkintaan. Lisäksi testausmenetelmät tuottavat viranhakijoista merkittävästi henkilökohtaista tietoa, joten yksityisyyden suojan näkökulmasta yksilön suojaaminen korostuu.¹⁶⁶ KHO:n tulkinnan mukaan näiden tietojen tulee olla esimerkiksi valtuutettujen tiedossa silloin, kun valtuusto valitsee viranhaltijaa. Pidän tätä tiedonsaantioikeutta erityisen ongelmallisena, koska testien luotettavuuden varmistaminen on haasteellista. Lisäksi testeissä voi tulla esille runsaasti yksityiskohtaista tietoa, joka ei ole viranhakuprosessin kannalta olennaista. Mielestäni päätöksentekijöille riittäisi rajattu tieto testaustuloksista. Tämä voisi olla esimerkiksi tieto siitä, onko henkilö testin perusteella soveltuva virkaan.

Salassa pidettävistä asioista yksityisyyden suojan näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat terveydentilatiedot. Tietoja ei lähtökohtaisesti saa kerätä, mutta kunnallisessa viranhakuprosessissa on säädetty tästä poikkeus. Viranhaltijalain 7 §:ssä säädetään virkasuhteeseen ottamisen edellytykseksi, että siihen otettava henkilö antaa viranomaisen pyynnöstä ottamisesta päättävälle viranomaiselle tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot, sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Velvollisuus terveydentilan selvittämiseen koskee sekä virkaa hakenutta että siihen suostumuksensa antanutta henkilöä.¹⁶⁷ Virkavalinnassa tietoja voidaan kerätä, koska terveydentilatiedoilla on merkitystä viran hoitamisen näkökulmasta. Terveydentila on yksi tekijä, joka vaikuttaa viranhaltijan kykyyn

¹⁶⁴ HE 75/2000 vp, s. 17.

¹⁶⁵ KHO 30.4.2007 T 1151

¹⁶⁶ Nyssölä 2009, s. 90–92.

¹⁶⁷ HE 196/2002 vp, s. 33.

suoriutua tehtävistään. Kuitenkin on katsottu, että terveydentilaselvitys toimitetaan vasta ehdollisen virkavalinnan jälkeen. Terveydentilatiedot eivät lähtökohtaisesti ole sellaista tietoa, joka voisi virkavaaliin vaikuttaa.¹⁶⁸ Laillisuusvalvoja on todennut että virkavaali voi raueta sen perusteella, jos myöhemmin toimitetut terveydentilatiedot osoittavat henkilön terveydellisen soveltumattomuuden virkaan.¹⁶⁹ Terveydentilatietojen osalta yksityisyyden suojaaminen on erityisen tärkeää. Sen vuoksi terveydentilatietoja käsittelevien henkilöiden määrä tulisi olla mahdollisimman pieni. Työelämän tietosuojalain 5.2 §:n mukaan työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka näiden tietojen perusteella valmistelevat tai tekevät työsuhdetta koskevia päätöksiä tai panevat niitä toimeen.¹⁷⁰

Yksityisyyden suoja on viranhaussa kerättävien asioiden osalta vahva perusoikeus. Suomen lainsäädäntöä ja oikeudellista ratkaisutoimintaa arvioidessa voidaan sen katsoa asettuvan yleisen julkisuusperiaatteen yläpuolelle. *Lehtonen* on todennut, että yksityisyys muodostaa yksilön ympärille suojapiirin, jonka voima heikkenee mitä kauemmas häntä itseään koskevista asioista siirrytään.¹⁷¹ Yksilön terveyttä ja sairautta koskevat tiedot ovat yksityisyyden näkökulmasta keskeisiä. Viranhaun näkökulmasta ne ovat lisäksi tarpeettomia tietoja, joita ei ainakaan aktiivisesti saa työnhaun yhteydessä kerätä.¹⁷² Yksityisyyden suojan keskeinen sisältö on, että yksilöllä tulee olla oikeus järjestää yksityiselämänsä ilman ulkopuolisen perusteetonta puuttumista, oikeus tietää itseään koskevista asioista sekä oikeus vapaasti päättää itseään koskevista asioista lain sallimissa rajoissa.¹⁷³ Kunnallisten viranomaisten tulee samaan aikaan noudattaa julkisuusmyönteistä tulkintaa ja varmistaa mahdollisimman hyvä yksityisyyden suojan toteutuminen.

¹⁶⁸ *Hirvonen – Mäkinen* 2008, s. 101, 122.

¹⁶⁹ EOA 30.10.2002 Dnro 1293/4/01.

¹⁷⁰ *HE 75/2000 vp*, s. 26.

¹⁷¹ *Lehtonen* 2001, s. 193.

¹⁷² Työelämän tietosuojalain 2.2 §:n säädöksen mukaan lakia sovelletaan sekä yksityisoikeudellisessa työsuhteessa että julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaan ja soveltuvien osin myös työnhakijaan. Jotkut lain säännökset koskevat nimenomaan hakijaa. Työnhakijalla tarkoitetaan lain esitöiden mukaan sitä, joka on hakenut avoimna olevaa työpaikkaa, joka on hakenut avoimeksi julistettua virkaa tai johon työnantaja on ottanut yhteyttä mahdollisen työhön ottamisen tarkoituksessa. Keskeisin hakijan henkilötietojen käsittelyä ohjaava säännös on lain 3 §:n tarpeellisuusvaatimus, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja.

¹⁷³ *Viljanen* 1999, s. 336.

3.6 Henkilörekisterin muodostuminen virantäytössä

Henkilörekisteri määritellään henkilötietolaissa. Henkilörekisterin määritelmä on lain 3 §:n 3 kohdassa. *Henkilörekisterillä* 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. Määritelmä on kunnallisen viranhaun kannalta sikäli merkittävä, että henkilöstörekisteriä koskee tarkempi säätely.

Kunnallisen viranhaun tuloksena syntyneiden hakijaluetteloiden tulkinta henkilöstörekisterin näkökulmasta on joiltakin osin kiistanalainen. Oikeuskäytännössä KHO on tehnyt tulkintaa tästä näkökulmasta henkilörekisterilain voimassaolon aikana.¹⁷⁴ KHO:n tapauksessa arvioitiin yksityisen sektorin yritystä, mutta laintulkinta voitaneen ulottaa myös julkiselle sektorille. Tapauksessa yritys oli hakulomakkeella kerännyt henkilötietoja työnhakijoilta ja oli ilmoittanut tuhoavansa tiedot työnhakijoista prosessin jälkeen. Tämä vuoksi yhtiö katsoi, että kyseessä ole henkilörekisteri. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että yhtiölle muodostui henkilötietojen keräämisen seurauksena henkilörekisterilain 2.2 §:ssä tarkoitettuja henkilörekistereitä.¹⁷⁵

Laillisuusvalvojista tietosuojavaltuutettu on ottanut asiaan kantaa henkilötietolain voimassa ollessa. Valtuutettu vastasi kysymykseen muodostaako kunnalle osoitetuista julkisista viranhakemuksista laadittu yhteenveto henkilötietolain mukaisen henkilörekisterin. Kannanottonaan tietosuojavaltuutettu toteaa, että työnhakijoiden henkilötiedoista muodostuu henkilörekisteri. Hakijoiden hakemukset liitteineen, sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostavat loogisen rekisterikonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on työntekijän valinta. Yhdistelmästä löytyvät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Vaikka kysymyksessä olisikin vain yhtä käyttökertaa varten perustettu rekisteri, tulevat kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa säädetyt velvoitteet noudatettaviksi. Näin ollen rekrytoinnin yhteydessä tulevat noudatettavaksi kunnalle kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa määrätyt velvollisuudet.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Henkilötietolaki (523/1999) tuli voimaan 1.6.1999. Tällä kumottiin sitä edeltänyt henkilörekisterilaki (471/1987).

¹⁷⁵ KHO 1993-A-12.

¹⁷⁶ TSV 30.1.2001 Dnro 909/45/2000

Toisaalta asia on oikeustieteessä joiltakin osin kiistanalainen. Eduskunnan oikeusasiamies on omassa ratkaisussaan päätenyt erilaiseen tulokseen kuin tietosuojavaltuutettu. Oikeusasiamiehen tulkinnan mukaan hakemukset kunnan virkaan eivät sellaisenaan muodostaneet viranomaisen henkilörekisteriä, vaan kyse oli yksittäistä käyttöä varten laaditusta henkilötietojen ja ansioiden yhdistelmästä. Myöskään viranhakijoista ja heidän ansoistaan laadittu yhteenvetolista kunnanhallituksen käsittelyä varten ei täyttänyt rekisterinpidon suunnittelun ja perustamisen vaatimuksia.¹⁷⁷ Henkilötietolain hallituksen esityksen mukaan henkilörekisterin syntyminen edellyttää loogista kokonaisuutta. Perustelujen mukaan looginen rekisterikäsité 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 määriteltäviin henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin.¹⁷⁸ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty tulkinta, että henkilötietorekisterin ominaisuuksia ovat tietty pysyvyys ja käsiteltävyys, joka ei toteudu viranhaussa sen vuoksi, että kyseessä on vain yhteen virkavalintaan tähtäävä kokonaisuus.¹⁷⁹

Henkilökohtaisesti katson tietosuojavaltuutetun kannanoton olevan lähempänä oikeaa tulkintaa. Viranhakijoiden hakemukset muodostavat loogisen rekisterikokonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on viranhaltijan valinta. Tämän tulkinnan voidaan katsoa olevan lainsäätäjän tahdon mukainen. Kuntaliitto on omassa pohdinnassaan tullut samaan lopputulokseen ja se ohjeistaa omia jäseniään tämän tulkinnan mukaisesti.¹⁸⁰

Koska viranhakijaluettelo tai muut viranhaun yhteydessä syntyneet loogiset rekisterit muodostava henkilörekisterin, niitä käsitellään henkilötietolain vaatimusten mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että henkilörekisteriä sovelletaan henkilötietolain 4 §:n mukaisesti sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jossa rekisterinpitäjän toimipaikka on Suomen alueella tai muutoin Suomen oikeudenkäytön piirissä. Näiden tietojen luovuttamisesta

¹⁷⁷ EOA 2.4.1993

¹⁷⁸ HE 96/1998 vp, s. 35–36.

¹⁷⁹ Ks. tarkemmin: *Mäenpää* 2008, s. 223.

¹⁸⁰ Kuntaliiton ohjeen mukaan työ- tai viranhakijoiden henkilötiedoista muodostuu henkilörekisteri.

Hakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostavat loogisen rekisterikokonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on palvelussuhteeseen valinta. Yhdistelmästä löytyvät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Vaikka kysymyksessä olisikin vain yhtä käyttökertaa varten perustettu rekisteri, tulevat kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa säädetyt velvoitteet noudatettaviksi.

viranomaiselta ulospäin säädetään henkilötietolain 4 §:n 8 momentin mukaan julkisuuslaissa. Hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi todetaan, että julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tulee ulottua julkishallinnon rekistereihin ja henkilötietoihin.¹⁸¹ Näin ollen muodostuneet henkilörekisterit ovat julkisuuslain soveltamisen piirissä. Siitä seuraa, että henkilörekisteri on lähtökohtaisesti julkinen. Rekisterin julkisesta osasta tietoja voidaan luovuttaa. Julkisuuslain 24 § 1 momentin mukaan kokonaan salaisia rekisterejä ovat vain rikosten ehkäisemiseen ja rikosten ratkaisemiseen liittyvät poliisin tai esitutkintaviranomaisten rekisterit, sekä eräin edellytyksin rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä. Näin ollen viranhaussa muodostunut henkilörekisteri ei ole missään tilanteessa kokonaan salassa pidettävä.

Henkilörekisteriin rekisteröity henkilö on lain 3 §:n 5 kohdan mukaan henkilö, jota henkilötieto koskee. Virantäytön yhteydessä rekisteröidyllä tarkoitetaan henkilöä, joka on hakenut virkaa. Henkilötietoja saa käsitellä jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan. Toisaalta viranhakijoiden tulisi henkilötietolain 3 §:n 7 kohdan mukaan esittää selkeä, vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen suostumus, jolla hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Perinteisesti se, että hakija hakee virkaa, on tulkittu henkilötietojen käsittelyn hyväksymiseksi. Oikeustieteellisen arvion mukaan pelkkä hiljainen hyväksyntä ei täyttäisi lain vaatimuksia. Hiljaisen hyväksynnän lisäksi hakijoilta tulisi saada suostumus henkilötietojen käsittelemiseksi.¹⁸² Toisaalta oikeus käsitellä viranhakijoiden henkilötietoja voidaan katsoa perustuvan henkilötietolain 8.1 §:n 5 kohdassa säädettyyn yhteysvaatimukseen. Sääöksessä todetaan, että mikäli rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan, henkilötietoja voidaan käsitellä. Viranhaussa voidaan katsoa yhteyden olevan olemassa selkeästi.

¹⁸¹ HE 96/1998 vp, s.13.

¹⁸² Vanto 2011, s. 33–34, 47–48.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnalliseen viranhakuprosessiin liittyy julkisuuden näkökulmasta useita elementtejä. Tässä tutkielmassa on keskitytty tutkimuskysymysten mukaisesti kolmeen asiaan. Ensiksi on käsitelty julkisen hakumenettelyn vaatimuksiin ja tosiasialliseen toteutumiseen liittyviä kysymyksiä. Toiseksi tutkielmassa on tarkasteltu viranhakuun liittyvien asiakirjojen julkisuuskysymyksiä siitä näkökulmasta, ovatko asiakirjat tai niiden osat julkisia, salassa pidettäviä tai käsittelykiellon piirissä olevia arkaluonteisia tietoja. Kolmanneksi tutkielmassa on tarkasteltu yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä viranhakijan oikeuksia suhteessa julkisuuden vaatimuksiin. Julkisuuden ja työnhakijoiden intressit viranhakuprosessissa ovat erilaiset, joten jännite kahden oikeuden välillä on selkeästi löydettävissä.

Perustuslain ja muun lainsäädännön keskeinen periaate on, että kunnallisen viranhaltijaan liittyvät menettelyt ovat pääsääntöisesti julkisia. Laeissa ja lainsäädännön esitöissä julkisuusperiaate on keskeisenä periaatteena kautta linjan. Lisäksi kunnallisen rekrytoinnin osalta laki asettaa reunaehdot sille, kuinka rekrytointimenettely on tehtävä. Tulevaisuudessa kunnallisella sektorilla henkilöstöpoliittisena haasteena voi olla se, kuinka löytää osaavia tekijöitä työelämästä poistuvien henkilöiden tilalle. Julkisen hakumenettelyn avulla pyritään takaamaan mahdollisimman laaja mahdollisuus osaaville henkilöille hakeutua kunnallisen sektorin palvelukseen ja täten toteuttaa tätä tavoitetta. Julkisten ilmoitusten säätelyn tulisi toimia käytännössä sen tavoitteen mukaisesti, että julkinen sektori saisi mahdollisimman paljon hakijoita avoimiin virkoihin. Henkilöstöpolitiikassa on usein muitakin tavoitteita kuten pyrkimys joustavaan hakumenettelyyn. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kuitenkin hakijoiden ja muiden osallisten oikeusturva on keskeinen kysymys.

Julkisten ilmoitusten merkitystä voidaan katsoa laajemmin virantäytön näkökulmasta. Virkaan on valittava perustuslain mukaan se, joka on taidoltaan, kyvyiltään ja koetellulta kansalaiskunniltaan pätevin. Viranhaltijalain 5 §:n mukaan virkaan voidaan valita vain henkilö, joka on hakenut virkaa määräajan puitteissa ja joka täyttää vaaditut kelpoisuusvaatimukset. Perustuslain ja tavallisen lain säädösten mukaan keskeinen periaate viranhaussa, ja yleisesti julkisen viranomaisen toiminnassa, on julkisuusperiaate. Kunnallisen viranomaisen tulee siis toimia lähtökohtaisesti julkisesti ja julkisuudesta poikkeamista on tulkittava suppeasti. Laki julkisista kuulutuksista tuntee nimeltä

ilmoituskanavana vain julkisten kuulutusten ilmoitustaulun ja muiden ilmoituskanavien laissa todetaan kuuluvan kunnan harkintavallan piiriin.

Perustuslain näkökulmasta julkisuus edellyttää mahdollisimman laajaa julkisuutta viranhakuilmoituksiin ja tämä todetaan myös viranhaltijalain esitöissä sekä oikeuskirjallisuudessa. Perustuslain nimitysperusteiden mukaiset parhaat hakijat eivät välttämättä saa tietoa avoimena olevasta virasta, mikäli ilmoitusvelvollisuutta tulkitaan mahdollisimman suppeasti. Kunnallisen viranhaun tosiasiallinen avoimuus tulee olla lähtökohtana julkisen hakumenettelyn toteuttamisessa. Laki kunnallisista ilmoituksista velvoittaa ilmoittamaan virkailmoitukset ainoastaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla. Ilmoitustaululla toteutettu hakumenettely ei siis lain mukaan muodosta valitusperustetta, sillä lain vähimmäisvaatimus toteutuu. Suoraa tulkintaa noudatettuna ilmoitustaululla ilmoitettu työpaikka on ilman lakimuutosta edelleen julkinen hakumenettely. Oikeuskirjallisuudessa on otettu asiaan vastaava kanta. Eduskunnan oikeusasiamies on toisaalta ratkaisussaan katsonut, ettei pelkkä ilmoitustaulumenettely toteuta lain vaatimusta ja kehoittanut kaupunkia korjaamaan menettelynsä. Laintilaa siitä, milloin julkinen hakumenettely toteutuu, voidaan siis edelleen pitää epäselvänä.

Oikeudellisen kokonaisuuden näkökulmasta totean, että ainoastaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla suoritettu julkinen hakumenettely toteuttaa lain vaatiman minimitason. Menettely täyttää lain julkisista kuulutuksista sisältämän julkisuusvaatimuksen, mutta nykypäivän tilanteessa se ei toteuta perustuslain julkisuusperiaatetta. Kunnallinen viranhaltija ei voi päättää poikkeamista julkisuusperiaatteesta kuin perustellusta syystä. Koska viranhaltijalaki lähtee julkisen hakumenettelyn pääsäännöstä, pelkkä ilmoitustaululla tehty haku ei voine olla perusteltu syy poiketa tosiasiallisen julkisuuden toteuttamisesta. Kuntalain uudistuksessa asiaa esitetään muutettavaksi siten, että julkinen verkko olisi ilmoitustaulun sijaan pakollinen ilmoittamiskanava. Mielestäni tämä tulisi olla vähimmäisvaatimus. Tähänkin liittyy ongelmia, sillä potentiaalisen työnhakijan voi olla hankala löytää ilmoitus juuri nimenomaisen kunnan nettisivuilta. Julkisuusperiaatetta paremmin toteuttava vaatimus olisi julkaista ilmoitus työvoimahallinnon maksuttomilla nettisivuilla.

Kunnallisessa viranhakuprosessissa on tarkoituksena mahdollisimman pätevän henkilöstön saaminen kunnallisiin virkoihin. Prosessissa kerätään tietoa päätöksenteon pohjaksi. Kunnallista toimintaa ohjaa lainsäädäntö sekä toiminnan julkisuuden että henkilötietojen

suojan näkökulmasta. Virkaan liittyvä asiakirjatieto on lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan julkista heti, kun se on saapunut viranomaiseen. Julkisuus tarkoittaa lähtökohtaisesti yleisöjulkisuutta eli kaikille julkista tietoa. Lainsäätäjä on samaan aikaan tehnyt lainsäädäntöä suojaamaan yksilön tietoja. Tämän jännitteen vuoksi viranhakuprosessissa syntynyt asiakirjatieto on vain joiltakin osin julkista. Tieto voidaan jakaa yleisöjulkiseen, asianosaisjulkiseen, salassa pidettävään ja arkaluonteiseen tietoon. Selkeästi kaikille julkista tietoa viranhaussa ovat viranhakuun liittyvät päätökset, hakuilmoitus, tyhjä hakemuslomake, hakijan nimi, koulutus ja työhistoriatiedot. Yksityisyyden suojan näkökulmasta julkiset tiedot eivät ole ongelmattomia, mutta niiden luovuttamisesta viranomaisen ei voi oman harkintansa perusteella kieltäytyä.

Asianosaisille on säädetty laissa erityisiä oikeuksia saada tietoa siinä tapauksessa, kun muuten salassa pidettävä asiakirja on merkittävästi vaikuttanut oman asian ratkaisuun. Kuitenkin virkavaaliin liittyvissä kysymyksissä merkittäviksi ei ole katsottu sellaisia asioita, jotka ovat vain osaltaan olleet vaikuttamassa lopputulokseen. Näin ollen esimerkiksi psykologisten testien tulokset ovat jääneet asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle. Kunnallisen viranomaisen harkintavalta on asianosaisjulkisuuden näkökulmasta merkittävässä roolissa. Suosittelisin lainsäätäjää määrittämään tarkemmin, mitkä ovat viranhaun kannalta erityisen merkittäviä tietoja.

Viranhakijalla on asianosaisena oikeus omaan psykologisen testin arvioon, mutta ei muiden hakijoiden. Toisaalta päättävillä viranomaisilla ja valtuutetuilla on oikeus kaikkien hakijoiden testitulosten käyttöön. Viranhakijan oikeusturvan kannalta on haasteellista, ettei hän voi arvioida omaa soveltuvuuttaan suhteessa muihin. Silti ongelmallisempaa on, että testit ovat kokonaisuudessaan päättävien henkilöiden tiedossa, vaikka ne sisältävät runsaasti henkilökohtaista tietoa. Soveltuvuustestien osalta tulisi harkita terveydentilatietojen kohdalla käytettävää mallia, jossa päätöksentekijä saisi tiedon vain henkilön soveltuvuudesta virkaan testaajien näkemyksen mukaan, ei koko testitulosta yksityiskohtasine perusteluineen.

Salassa pidettävää tietoa ei saa luovuttaa sivulliselle iankaan. Salassa pidettävää tietoa voi kerätä virkaprozessissa, mikäli tiedolla on merkitystä virkavalinnan kannalta. Virkavalintaprozessissa salassa pidettäviä tietoja ovat julkisuuslain 24.1 §:n ja 32 §:n mukaisilta osiltaan salassa pidettäviä. Näitä tietoja ovat asianomaisen terveydentila, psykologiset testit ja soveltuvuuskokeet sekä niiden tulokset ja työntekijän valintaa varten

tehty arvio, vapaa-ajan harrastukset ja perhe-elämä, salaisiksi määritetyt puhelin- ja osoitetiedot, poliittinen tausta, mielipiteet, perhetausta, osallistuminen yhdistystoimintaan ja henkilötunnus. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että nämä tiedot pysyvät salassa. Viranhaussa syntyvää arkaluonteista tietoa koskee käsittelykielto. Viranomaisen voi käsitellä esimerkiksi terveydentilatietoa siltä osin, kuin se liittyy viranhakuun. Tästä keskeinen esimerkki on virkaan vaadittava selvitys terveydentilasta. Viranomaisen ei voi luovuttaa tietoa terveydentilasta sivulliselle eikä myöskään muille hakijoille. Muilta osin arkaluonteisia tietoja ei saa kerätä eikä käsitellä viranhakuprosessin yhteydessä.

Viranomaisen keräämät tiedot virkavaalissa ovat keskeisesti tarpeellisuusarvioinnin piirissä. Tarpeellisia ovat yleisiin kelpoisuusehtoihin ja kunnan päättämään erityiseen kelpoisuuteen liittyvät selvitykset sekä muut menestyksellisen viranhoidon kannalta tarpeelliset henkilötiedot. Tiedot tulee kerätä ensisijaisesti hakijalta itseltään ja tietojen luovuttamisen suhteen viranomaisen tulee tehdä arvio siitä, onko tieto julkisuuden vai salassa pidettävien asioiden joukossa. Työnhakijaa koskevien henkilötietojen käsittely on monin osin säännelty sekä henkilötietolaissa että laissa yksityisyyden suojasta työelämässä. Minulle rekrytointityön tekijänä oli yllättävää, kuinka paljon kyseisistä laeista aiheutuu erilaisia sääntöjä ja rajoituksia kunnallisen viranhaun asiakirjojen käsittelylle.

Viranhakijalla on prosessissa monia oikeuksia, joita perustuslain lähtökohtasäännöksen lisäksi turvataan henkilötietolain ohella, erityisesti lailla yksityisyyden suojasta työelämässä. Vaikka kunnallisen viranhaun julkisuus on pääsääntö, yksilön henkilötietojen suojaamiseksi merkittävä osa viranhakuprosessin tiedoista on salassa pidettävää. Asiakirjatiedon osalta voidaan mielestäni todeta, että merkittävä osa kunnallisen viranhaun henkilöön liittyvistä tiedoista on salassapidon piirissä. Mielestäni lainsäätäjän tulisi myös hakijan nimen kohdalla pohtia mahdollisuutta, jossa hakija voisi kieltää oman nimensä yleisöjulkisuuden. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin kunnallisen julkisen hakumenettelyn keskeinen tavoite on saada kunnallisiin virkoihin mahdollisimman hyviä hakijoita. Mediajulkisuus voi selkeästi estää tämän tavoitteen toteutumista. Toiseksi nimen julkaiseminen vastoin hakijan tahtoa rikkoo henkilön oikeutta pysyä pois julkisuudesta. Lainsäätäjän tulisi punnita, onko avoin julkinen prosessi tästä näkökulmasta tärkeämpi kuin pätevien ihmisten laaja saatavuus ja henkilön yksityisyyden suoja. Kunnallisen viranomaisen tulee punnita näiden perusoikeuksien välistä suhdetta harkitessaan tiedon luovuttamista. Yksi mahdollisuus nykyisen lainsäädännön aikana on luovuttaa henkilötietoja vain pyydettyä ja välttää asiakirjojen aktiivista julkaisemista. Tämän

tutkielman aikana esille tulleiden asioiden perusteella totean, että yksityisyyden suoja on julkisuusperiaatetta voimakkaampi perusoikeus viranhakuun liittyvissä kysymyksissä. Myös kunnallisen viranhaun julkisuuteen liittyvää lainsäädäntöä tulisi entistä vahvemmin kehittää yksilön suojaamisen suuntaan.