

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Niko Kannisto

KUNNAN REKRYTOINNIN JULKISUUS

---

Pro-gradu-tutkielma  
Kunnallisoikeus  
Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KANNISTO, NIKO: Kunnan rekrytoinnin julkisuus

Pro gradu tutkielma,

XII + 98 s.

Kunnallisoikeus

Lokakuu 2013

---

Kunnallisoikeuden alaan kuuluvassa pro gradussa tutkitaan, pääosin lainopin menetelmin, kunnan suorittaman rekrytoinnin julkisuuden oikeussäätelyä, sekä kunnan oman harkintavallan rajoja rekrytoinnin julkisuuden toteuttamisessa. Rekrytoinnilla tarkoitetaan tutkimuksessa sekä kunnallisen työ- että virkasuhteen solmimisprosessia.

Rekrytointiprosessin julkisuus on jaettu tutkimuksessa kahteen osaan, asiakirjajulkisuuteen ja menettelyjulkisuuteen. Asiakirjajulkisuus-osiossa tutkitaan rekrytointiprosessin asiakirjatiedon julkisuussäätelyä, eli sitä miltä osin rekrytointiin liittyvä asiakirjatieto on perustuslain julkisuusperiaatteen, siitä johtuvan julkisuuslain tai jonkin erityislain mukaan julkista tai salaista ja millä edellytyksillä rekrytoinnissa syntyy julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain lisäksi rekrytoinnin julkisuuden rajat määrittävät erityisesti henkilötietolain ja muiden erityislakien mukaisessa henkilötietojen julkisuussäätelyssä.

Rekrytoinnin menettelyjulkisuus tarkoittaa tutkimuksessa viranomaisen toimintaa ja toimintatapoja rekrytoinnissa. Keskeinen oikeudellinen kysymys on kunnan virkasuhtaisen henkilöstön rekrytoinnissa käytettävä lakisääteinen julkinen hakumenettely ja sen soveltamisen oikeudelliset rajat. Toinen tärkeä menettelyllinen erityiskysymys on ei-julkinen viranhaltijoiden rekrytoinnissa sovellettava suostumismenettely. Asian käsittelyn julkisuutta ja kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia tukee rekrytoinnissa pormestarimallin julkinen rekrytointi.

Tutkielmassa käsitellään lisäksi rekrytoinnin julkisuuteen liittyviä oikeussuojakeinoja, asianosaisjulkisuutta, työsuhteen ja virkasuhteen soveltamisen rekrytointiprosessin julkisuuteen tuomia eroja sekä sähköisiin rekrytointijärjestelmiin liittyviä oikeudellisia erityiskysymyksiä.

<b>SISÄLLYS.....</b>	<b>III</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>V</b>
<b>OIKEUSTAPAUKSET.....</b>	<b>XI</b>
<b>LYHENTEET.....</b>	<b>XII</b>
<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Tutkimuskysymykset.....	1
1.2. Aineisto ja aikaisempi tutkimus.....	5
1.3. Julkisuuden ja viranomaistoiminnan oikeustieteellinen suhde.....	7
1.4. Viranomaistoiminnan julkisuus ja avoimuus historiallisessa tarkastelussa.....	12
1.5. Julkisuuden ylikansallinen sääätely.....	16
1.6. Suomen perustuslaki.....	18
1.7. Kunnan toiminnan julkisuussäätelyä eräissä Länsi-Euroopan maissa.....	20
<b>2. KUNNALLISEN REKRYTOINNIN ASIAKIRJAJULKISUUS.....</b>	<b>25</b>
2.1. Kunta asiakirjajulkisuuden toteuttajana.....	25
2.2. Hyvä tiedonhallintatapa julkisuusperiaatteen käytäntönä.....	27
2.3. Rekrytointiasiakirja julkisena asiakirjana.....	29
2.4. Ei-julkiset asiakirjat.....	34
2.5. Asiakirjajulkisuuden rajoittamisperiaatteet.....	37
2.6. Henkilötiedot rekrytoinnissa.....	41
2.7. Salaiset henkilötiedot.....	46
2.8. Henkilörekisterit.....	51
<b>3. KUNNALLISEN REKRYTOINNIN MENETTELYJULKISUUS.....</b>	<b>55</b>
3.1. Menettelyjulkisuuden oikeudellinen perusta.....	55
3.2. Kunnan viranhaltijan julkinen hakumenettely.....	59
3.3. Rekrytointi-ilmoituksen julkistaminen.....	64
3.4. Suostumusmenettely viranhaltijan rekrytoinnissa.....	69

<b>4. REKRYTOINTIASIAN KÄSITTELYN JULKISUUS JA KUNTALAISEN VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET.....</b>	<b>73</b>
4.1. Rekrytoinnin käsittelyjulkisuus.....	73
4.2. Kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet.....	75
4.3. Pormestarimalli.....	76
<b>5. MUITA KUNNALLISEN REKRYTOINNIN JULKISUUDEN OIKEUSKYSYMYKSIÄ.....</b>	<b>78</b>
5.1. Asianosaisjulkisuus.....	78
5.2. Työoikeuden ja virkamiesoikeuden suhde.....	80
5.3. Elektroniset aineistot.....	84
5.4. Oikeussuojakeinot.....	89
<b>6. KUNNAN REKRYTOINTIPROSESSIN JULKISUUDEN RAJAT.....</b>	<b>94</b>

# LÄHTEET:

## Kirjallisuus

Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö: Julkisuus ja salassapito kunnissa. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus Helsinki 1999.

Ahtela, Karoliina, Bruun, Niklas, Koskinen, Pirkko K., Nummijärvi, Anja ja Saloheimo, Jorma(Ahtela et alii 2006): Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum Helsinki 2006.

Anderson, Benedict: Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism. Uudistettu painos (1 p. 1983). Verso London-New-York 2006.

Bohlin Alf: Kommunalrättens grunder. Sjätte upplagan. Norstedts juridik Stockholm 2011.

Bohlin, Alf: Offentlighetsprincipen. Åttonde upplagan. Norstedts juridik Stockholm 2010.

Euroopan unionin virallinen lehti 22.9.2006. Elektroninen aineisto [lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:229:0067:0071:FI:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:229:0067:0071:FI:PDF) (tammikuu 2013).

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 31.5.2001 L145/43. Elektroninen aineisto [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/1049FI.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/1049FI.pdf) (tammikuu 2013).

Harisalo, Risto, Aarrevaara Timo, Stenvall Jari ja Virtanen Petri(Harisalo et alii 2007) Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press Tampere 2007.

Harjula Heikki. Kunnan kokousmuisti. Suomen Kuntaliitto Helsinki 2008.

Harjula Heikki ja Prättälä Kari. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum Helsinki 2012(8. painos, 1. painos 1995).

Haus Michael and Sweeting David: Mayors, Citizens and Local Democracy. Teoksessa Henry Bäck, Hubert Heinelt and Annick Magnier (Eds.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. Vs Verlag Für Sozialwissenschaften Wiesbaden 2006 ss. 151-175.

Helsingin kaupungin hallintosääntö.<http://www.hel2.fi/johtosaannot/hallintosaanto.pdf> (elokuu 2013).

Helsingin Sanomat 30.5.2011: “Avoin virka, suljettu haku” (Pääkirjoitus).

Helsingin Sanomat 15.6.2011 “Laura Rätty valittiin Helsingin apulaiskaupunginjohtajaksi”.

Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011).

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Helsinki 2003

Heuru, Kauko, Mennola Erkki, Rynänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampeen yliopistopaino oy Tampere 2011. 1. painos Edita Helsinki 2008.

Hirvonen, Kalervo ja Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy. Helsinki 2006. Elektroninen aineisto <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5525.pdf> (elokuu 2011).

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1998.

Husa, Jaakko ja Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum Helsinki 2002.

Hynninen, Asko: Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylä Studies in Communication 10 Jyväskylä 2000. Elektroninen aineisto <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/13221> (elokuu 2012)

Itkonen, Rieti: Työvään kunnallinen alkeisopas. Sosialidemokraattinen puoluetoimisto Helsinki 1921.

Jyränki, Antero: Valta ja Vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum Helsinki 2003.

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteineen. Muutettu ja uudistettu toinen painos. 1. painos 2004. Työelämän tietopalvelu oy Raisio 2009.

Komiteamietintö 2002:6: Kunnallisen viranhaltija oikeusasematoimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriö Edita Oy 2002.

Kooiman, Jan: Governing as Governance. Sage Publications London-Thousand Oaks-New Delhi 2003.

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

Koskinen, Seppo ja Kulla Heikki. Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Helsinki 2005 ja 2009.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Helsinki 2008.

Kunnallisen esimiehen työsuhdeopas. Kunnallinen työmarkkinalaitos. Helsinki 2008. Elektroninen aineisto. [http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/kunnallisen\\_esimiehen\\_tyosuhdeopas.pdf](http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/kunnallisen_esimiehen_tyosuhdeopas.pdf) (elokuu 2013)

Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas. Kunnallinen työmarkkinalaitos Helsinki 2008. Elektroninen aineisto. [http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo\\_fin\\_all.pdf](http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo_fin_all.pdf) (elokuu 2013)

Kunnallinen työmarkkinalaitos yleiskirje 20/03, 6.6.2003. Elektroninen aineisto. [http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/release/show\\_release~Id~8131B989F8C24C9BB7774BEB3616608B~groupid~D6FFD6C5DD964F57A1580F58A63BC903~layout~kt2006~tabletarget~data](http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/release/show_release~Id~8131B989F8C24C9BB7774BEB3616608B~groupid~D6FFD6C5DD964F57A1580F58A63BC903~layout~kt2006~tabletarget~data)

[\\_1~pid~3678AA18E724427BA4B235EA47C08FC7.asp](http://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/1~pid~3678AA18E724427BA4B235EA47C08FC7.asp) (elokuu 2013)

Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.

Kuntaliiton yleiskirje 14.9.2010 (Mika Paavilainen ja Ulla-Riitta Parikka) Elektroninen aineisto <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2010/17802010/Muistio%20Julkista%20valtaa%20sis%C3%A4lt%C3%A4vien%20l%C3%A4k%C3%A4k%C3%A4rin%20teht%C3%A4vien%20hoitaminen%20kunnallisessa%20terveydenhuollossa.pdf> (huhtikuu 2011).

Kuntaliiton yleiskirje 6.6.2003 20/03 (Jouni Ekuri ja Heikki Saipio) <http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/ajankohtaista/yleiskirjeet/2003/Sivut/2003-Laki-kunnallisesta-viranhaltijasta-ja-laki-kuntalain-muuttamisesta.aspx> (elokuu 2013).

Kuntatyönantaja 6/2009.

Lausunto asiaan dnro 00732/12/1203, joka koskee Elina Korkeen valitusta Tampereen kaupunginhallituksen päätöksestä 5.3.2012 § 102. Tekijät Timo P. Nieminen ja Jouko Aarnio 4.6.2012. Tampereen kaupungin lakimiesyksikön hallussa.

Lehtonen, Lasse, Häll Maija ja Brander Sampo: Euroopan unionin asiakirjojen salassapito yleisen edun perusteella. Lakimies 2/2007, ss. 208-227.

McDonald, John, Crail Ross and Jones Clive H.: The Law of Freedom of Information. Oxford University Press 2003.

Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government. Teoksessa The Collected Works of John Stuart Mill. Volume XIX. University of Toronto Press 1977. 1. painos 1861. Online Library of Liberty. [http://files.libertyfund.org/files/234/0223.19\\_Bk\\_Sm.pdf](http://files.libertyfund.org/files/234/0223.19_Bk_Sm.pdf) (Helmikuu 2011)

Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Toimittanut Riitta Myllymäki. 5. painos. Kuntaliitto 2012.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. painos (1. painos 2005) WSOYpro Helsinki 2007.

Mäenpää, Olli(Mäenpää 2008b): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita publishing oy 2008. Elektroninen aineisto <http://helios.uta.fi:2100/kirjat/7456.pdf> (heinäkuu 2013)

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 3. painos (1. painos 1999) WS Bookwell Oy Juva 2008 .

Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtiovarainministeriön ohje 26.1.2009. VM 1/01/2009. Elektroninen aineisto. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/03\\_ohjeet/20010101142000/A\\_Ohje\\_virantaeytoessae\\_noudettavista\\_periaatteista.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20010101142000/A_Ohje_virantaeytoessae_noudettavista_periaatteista.pdf) (elokuu 2013)

Opas säilytysaikojen määrittelyn periaatteiksi. Kansallisarkisto 22.9.2010. Elektroninen aineisto. <http://www.arkisto.fi/uploads/Arkistolaitos/Teht%C3%A4v%C3%A4t%20ja%20toiminta/Seulonta/sailitysaikaopas2292010.pdf> (helmikuu 2013)

Oulun kaupungin viestintäohje. Elektroninen aineisto

[http://cc oulu.fi/~kuutti/UMV\\_luennot\\_06/OUKA\\_viestintaohje.pdf](http://cc oulu.fi/~kuutti/UMV_luennot_06/OUKA_viestintaohje.pdf) (kesäkuu 2012).

Pirkkalan pormestarihallinnon kehittäminen (hyväksytty Pirkkalan kunnavaikuttajainkokouksessa 13.10.2011).

Elektroninen aineisto

<http://www.pirkkala.fi/@Bin/2501396/Pormestarihallinnon+kehitt%C3%A4misen+0711.pdf> (joulukuu 2012)

Puheenjohtajan ABC. Tuuli Tarukannel (toim.) Suomen Kuntaliitto Helsinki 2008.

Riktlinjer för rekrytering i Karlhamns kommun. Elektroninen aineisto

[http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer\\_for\\_rekrytering\\_2007.PDF](http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer_for_rekrytering_2007.PDF) (tammikuu 2013).

Rousseau, Jean-Jacques: Du Contrat Social ou Principes du droit politique. Elektroninen aineisto.

[http://www.espace-rousseau.ch/f/textes/Contrat\\_social.pdf](http://www.espace-rousseau.ch/f/textes/Contrat_social.pdf) (2002) (1762) (helmikuu 2012).

Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere University Press Tampere 2012. Elektroninen aineisto.

[https://helios.uta.fi:2278/kirjasto/pdf/suoj/ryynanen\\_kunnallishallinnon\\_kansainvaliset.pdf](https://helios.uta.fi:2278/kirjasto/pdf/suoj/ryynanen_kunnallishallinnon_kansainvaliset.pdf) (elokuu 2013)

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

Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutus toiminnassa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 57.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos Helsinki 2003.

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

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin Yliopisto, Helsinki 2001.

Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto Helsinki 1966.

Stenvall Jari ja Airaksinen Jenni: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen kuntaliitto Helsinki 2009.

Suomen Tietotoimisto 3.2.2012 ”Osa tilaajapäälliköksi pyrkineistä esiteltiin ilman nimeä” (Lehtiversio).

Syväjärvi, Antti ja Kaurahalme Olli-Pekka. Sosiaalinen media osana kuntien avoimuutta, demokratiaa ja kehittyntä tiedon hallintaa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2010.

Tampereen kaupungin asiakirjahallinta (sisäinen ohje) 6.10.2010, Tre: 7649/00.01.01/2010.

Tampereen kaupungin hakumenettely. (sisäinen ohje) 25.2.2011 Tre: 2035/00.01.01/2011.



Tampereen kaupungin hallintosääntö. Elektroninen aineisto  
[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/unnamed\\_5472/hallintosaanto17062010.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/unnamed_5472/hallintosaanto17062010.pdf) (kesäkuu 2012).

Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjat 23.1.2012, 5.3.2012. Elektroninen aineisto  
<http://ktweb.tampere.fi/ktweb/> (kesäkuu 2012).

Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet (sisäinen ohje) 5.5.2011, Diaaritunnus Tre: 8848/00.01.01/2009.

Tampereen kaupungin sähköpostisäännöt (sisäinen ohje) 8.6.2005, Diaaritunnus KKA:5586/003/2005.

Tampereen kaupungin turvakielto-ohje (sisäinen ohje). Diaaritunnus KKA:8157/006/2000.

Tampereen kaupunginvaltuuston työjärjestys. Elektroninen aineisto  
[http://www.tampere.fi/material/attachments/k/6Ctow5PBc/KV\\_n\\_tyojarjestys\\_\\_voimaan\\_01072013.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/k/6Ctow5PBc/KV_n_tyojarjestys__voimaan_01072013.pdf) (elokuu 2013).

Tampereen kaupungin työntekijöiden terveydentilatietojen käsittely (sisäinen ohje) 2.4.2013.  
Diaaritunnus TRE: 2726/00.01.01/2013.

Tampereen kaupungin viestintäohje. Elektroninen aineisto  
[http://www.tampere.fi/material/attachments/v/unnamed\\_8595/viestintaohje\\_tampere2010.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/v/unnamed_8595/viestintaohje_tampere2010.pdf)  
(kesäkuu 2012).

Tampere Virtaa. Tampereen strategia 2020. Elektroninen aineisto  
[http://www.tampere.fi/material/attachments/t/63yT8o9RG/Tampere\\_virtaa\\_kaupunkistrategia\\_paiivitetyt\\_mittarit\\_2011.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/63yT8o9RG/Tampere_virtaa_kaupunkistrategia_paiivitetyt_mittarit_2011.pdf) (tammikuu 2012).

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

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 30.1.2001. Diaarinumero 909/45/2000. Elektroninen aineisto.  
<http://www.tietosuoja.fi/13800.htm> (toukokuu 2012).

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 2.1.2001 Dnro 1218/45/2000. Elektroninen aineisto  
<http://www.tietosuoja.fi/13807.htm> (elokuu 2013).

Toimiva kunta: Toim. Sirpa Korhonen ja Maria Merisalo. Kirjoittajat Kaija Majoinen, Heikki Harjula, Torsti Kivelä, Oiva Myllyntaus, Maria Salenius, Jarkko Majava ja Markus Pauni. FCG Efeko Oy Helsinki 2008.

Transparency in the public policy: The Great Britain and the United States. Houndsmills. Edited by Neal D. Finkelstein. Macmillan Press Ltd New York 2000. Elektroninen aineisto.  
<http://helios.uta.fi:2079/lib/tampere/docDetail.action?docID=5001677> (maaliskuu 2012).

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1990.

Valkama, Pekka: Kunnallishallinnon yhtiöitymiskehitys ja corporate governance- haasteet. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toimittaneet Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Rynänen ja Pentti Siitonen. Tampere University Press 2007 ss. 225-242.

Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä. WSOYpro Helsinki 2011.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT Vantaa 2001.

VM:n taustamuistio kuntalain kokonaisuudistuksesta 11.6.2013. Elektroninen aineisto  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain\\_kokonaisuudistus\\_jaostojen\\_kokoamia\\_lainsaaedaennoen\\_muutostarpeita\\_ja\\_kehittaemisvaihtoehtoja\\_14\\_5\\_2013\\_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_jaostojen_kokoamia_lainsaaedaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemisvaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf) (kesäkuu 2013)

Voutilainen, Tomi: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Oy Helsinki 2009. Elektroninen aineisto.  
<http://helios.uta.fi:2106/lakikirjasto/7529.pdf> (joulukuu 2012)

## **Internetlähteet**

<https://lagen.nu/2009:400>. (lokakuu 2011).

<http://www.cada.fr/historique-de-loi-du-17-juillet-1978,6054.html> (tammikuu 2013)

<http://www.cada.fr/l-etendue-du-droit-d-acces,20.html> (tammikuu 2013)

[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf) (joulukuu 2011)

[http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer\\_for\\_rekrytering\\_2007.PDF](http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer_for_rekrytering_2007.PDF) (joulukuu 2012).

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241> (Maaliskuu 2012)

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/section/1> (joulukuu 2011).

## **Virallislähteet**

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999). Elektroninen aineisto.  
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063> (lokakuu 2010)

Euroopan Unionin Perusoikeuskirja (2000/C 364/1) Elektroninen aineisto.  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf) (lokakuu 2010)

Euroopan Unionin Tietosuojadirektiivi (95/46/EY) Elektroninen aineisto. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:0050:FI:PDF>

Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 96/1998).

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi (HE 192/1994).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002).

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

Perustuslakivaliokunnan lausunto 34/1998 ”Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi” (PeVL 43/1998).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2000 ” Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi” (PeVL 7/2000).

## **OIKEUSTAPAUKSET(Finlex)**

### **Korkein Hallinto-oikeus**

KHO 1983 II 38,  
KHO 1985 II 32,  
KHO 2005:82,  
KHO 30.4.2007 T 1151,  
KHO 2009:93,  
KHO 2010:60,  
KHO 2011:87

### **Hämeenlinnan Hallinto-oikeus**

Hämeenlinnan HAO 6.11.2012 12/0657/3

### **Turun Hallinto-oikeus**

Turun HAO 29.12.2008 08/0422/1

## LYHENTEET

ArkistoL	Arkistolaki 831/1994
COR	Committee of Regions, Euroopan Unionin alueiden komitea
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan Unioni
FIA	Freedom of Information Act. Ison-Britannian julkisuuslaki.
HallintoL	Hallintolaki 434/2003
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
Htietol	Henkilötietolaki 523/1999
Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999	
JulkisuusL,	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, julkisuuslaki
Kh	Kunnanhallitus, kaupunginhallitus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
KuntaYTL	Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 449/2007
KvhL,	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, viranhaltijalaki
OSL	Offentlighets- och sekretesslag 400/2009, Ruotsin julkisuuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RikosL	Rikoslaki 39/1889
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SVÄL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003
SvtsL	Sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004
Tasa-arvoL	Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
TyöSopL	Työsopimuslaki 55/2001
VirkamA	Valtion virkamiesasetus 971/1994
VirkamL	Valtion virkamieslaki 750/1994
VirkamiesYTL	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 651/1988
VM	Valtiovarainministeriö
YksitL	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004
YhdenvertaisuusL	Yhdenvertaisuuslaki 21/2004
YTL	Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 334/2007

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkimuskysymykset

Tämä pro gradu-tutkielma käsittelee julkisuuden oikeussäätelyä kunnan työ- ja virkanimityskysymyksissä. Työn tarkoituksena on selvittää rekrytointiprosessiin liittyvän julkisuuden oikeudelliset rajat. Rekrytointi viittaa tässä tutkimuksessa yleismerkityksessä sekä kunnallisen viranhaltijalain (viranhaltijalaki, KvhL, 304/2003) mukaiseen virantäyttöön tai virkaan ottamiseen, että työoikeuden (työsopimuslaki, TyöSopL 55/2001) mukaiseen toimien ja työsuhteiden täyttämismenettelyyn.

Oikeustieteellisen tieteenalajaon mukaan tässä tutkielmassa käsitellään kunnallisoikeuden, työ- ja virkamiesoikeuden sekä informaatio-oikeuden tutkimusaloja. Ensisijainen näkökulma on kunnallisoikeudellinen. Tutkimuskohde on perustuslain ja kuntalain keskeisimmin määrittämä kunnan asema oikeusjärjestyksessä, sekä sen tehtäviä ja toimintaa määrittävät oikeussäännöt. Tutkimuskohteena kunnallisoikeudessa on myös kunnallisen toiminnan erityisaloja, kuten maankäyttöä, opetustointia sekä sosiaali- terveydenhoitoa koskeva oikeudellinen sääntely. Tämän tutkimuksen kohde on julkisuuden oikeudellinen sääntely kunnassa rekrytointin erityiskysymyksessä.

Kunnalla on perustuslain tasolla määritetty itsehallinnollinen asema. Samalla kunnallishallinto on sidottu perustuslain määrittämän asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteuttamiseen ja toteutumiseen. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan määritä täysin tyhjentävästi julkisuuden ja kunnan oikeussäätelyjen suhteita. Kunnilla on kuntalain perusteella velvollisuuksia tiedottaa yleisesti myös rekrytointiin liittyvästä toiminnastaan, turvata asukkaiden osallistumisoikeuksia merkittävässä kysymyksissä, sekä erityisesti viranhaltijalain mukaisesti tiedottaa kaikista avoimista toistaiseksi voimassa olevista virkasuhteista. Tässä tutkimuksessa kunnallisoikeudellinen näkökulma tarkoittaa kunnan suorittamaa rekrytointia ja siten kuntien suorittaman rekrytointin oikeussäätelyn analysointia ja systematisointia.<sup>1</sup>

Työ- ja virkamiesoikeuden tehtävänä on määrittää ja täsmentää työ- ja virkasuhteeseen liittyviä

---

<sup>1</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 3-4, 301-303

oikeudellisia kysymyksiä, erityisesti viranhaltijan, työntekijän sekä työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä oikeusasemaa eri tilanteissa. Virkamies on valittu suorittamaan lailla määritellyjä tehtäviä ja hän on ottanut viran vastaan, työsuhde on lähtökohtaisesti sopimusvapauden periaatteen piirissä oleva oikeustoimi, jota kuitenkin säädellään lukuisilla laeilla. ”Ajallisesti” työ- ja virkamiesoikeuden sääntelyn ala voidaan jakaa erilaisiksi prosesseiksi, jotka alkavat työvoiman tarpeen huomioimisesta ja päättyvät työ- tai virkasopimuksen voimassa olon päättymiseen. Uudelleentyöllistämisvelvollisuuden osalta työ- ja virkamiesoikeus säätelee myös kunnallista rekrytointia varsinaisen työ- tai virkasuhteen päättymisenkin jälkeen.<sup>2</sup>

Tässä tutkimuksessa keskitytään työ- tai virkasopimuksen solmimista edeltävään toimintaan, siltä osin kuin se liittyy rekrytoinnin julkisuussääntelyn alaan. Työ- ja virkamiesoikeudessa erityislakiin perustuvaa kunnan julkisuussääntelyä esiintyy virkamiesoikeuden osalta. Lakisääteinen julkinen hakumenettely koskee virkasuhteisen henkilöstön rekrytointia viranhaltijalain 4 § mukaisesti.

Informaatio-oikeuden ala tarkoittaa tiedon tuottamista, käsittelyä ja välittämistä sekä tietoyhteiskunnan oikeudellisia reunaehtoja. Lisäksi informaatio-oikeus viittaa erilaisen elektronisen aineiston käyttöön liittyvään oikeudelliseen sääntelyyn. Tässä tutkimuksessa informaatio-oikeudellinen näkökulma tarkoittaa julkisen ja salaisen aineiston määrittelyä kunnallisessa rekrytoinnissa, sekä siinä erityisesti julkisuuden ja yksityisyyden oikeudellista rajanvetoa rekrytoitavien asiassa.

Rekrytointiprosessin julkisuus voidaan karkeasti ottaen jakaa kahteen osaan, *asiakirjajulkisuuteen* ja *menettelyjulkisuuteen*.

Asiakirjajulkisuus viittaa rekrytointiasiakirjojen sisältöön eli asiakirjatietoon, joka määrittyy perustuslain (PL) 12 §:a ja edelleen julkisuuslain (JulkisuusL) 1 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen mukaisesti. Asiakirjatieto pitää yleiskäsitteenä sisällään viranomaisen tiedon kaikessa muodoissaan (teksti, kuva, ääni, elektroniset aineistot tms.). Asiakirjatietoa ovat kunnan toiminnan tuloksena syntyneet aineistot, sekä sille sen tehtävien hoitamista varten saapuneet aineistot.

---

<sup>2</sup> Kairinen 2009 ss. 8-12. Heuru 2003 s. 101.

Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirja on lähtökohtaisesti julkinen ja kenen tahansa käytössä. Asiakirjan salaaminen perustuu lakiin eikä viranomaisella ole muulla perusteella oikeutta estää asiakirjan luovuttamista. Asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan rekrytoinnissa erityisesti henkilötietojen osalta PL:n 10 §:n, sekä erityislainsäädännössä JulkisuusL:ssa ja henkilötietolaissa (HtietoL, 523/1999) mukaisesti.

Julkisuusperiaate viittaa epäsuorasti julkishallinnon avoimuuteen menettelytapakysymyksenä: yleisesti asioiden vireilläolosta ilmoittamiseen, tiedotustoimintaan, käsittelyn julkisuuteen, hyvään tietohallintoon ja muuhun kunnan tai muun viranomaisen toimintaan, joka synnyttää julkista asiakirjatietoa tai edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Julkisuusperiaatteen voi katsoa muodostavan viranomaistoiminnan julkisuuden keskeisimmän perustan, sillä oikeus tietoon menettelyjulkisuutena johdetaan osin julkisuusperiaatteesta. Tämä viittaa virkamiesoikeudelliseen julkisen virantäytön lainmukaiseen suorittamiseen.

Menettelyjulkisuuden soveltamista kutsutaan tässä tutkielmassa myös avoimuusperiaatteeksi, koska viranomaistoiminnan lähtökohta on monilta osin mahdollisimman laajan ja aktiivisen julkisen toimintatavan soveltaminen asioista tiedotettaessa ja käsiteltäessä. 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 sisältää useammissa tilanteissa runsaasti viranomaisen harkintavaltaa toisin kuin enimmäkseen velvoittavat julkisuusperiaatteen asiakirjatiedon julkisuussääntelyt. Julkisuusperiaate ja avoimuusperiaate ovat toteutumisensa kannalta voimakkaassa vuorovaikutuksessa ja riippuvaisuussuhteessa toisiinsa, niin että monissa tapauksissa tietyllä viranomaistoiminnan tavalla voidaan katsoa olevan vaikutusta molempiin viranomaistoiminnan julkisuuden puoleen.

Kunnan osalta menettelyjulkisuus voidaan jakaa JulkisuusL:n ja KuntaL:n perusteella edelleen kolmeen osaan. Ensimmäinen on tiedottamisperiaate, josta on säädetty JulkisuusL:n 19 § ja 20 § sekä hallintolain (HallintoL) 41 § ja kuntalain (KuntaL) 29 §:ssä. Tiedottaminen viittaa asioiden aktiiviseen ilmoittamiseen julkisuuteen erilaisia informaationvälityskanavia pitkin. Tiedottaminen ei kuitenkaan korvaa yksityisen asiakirjojen julkisuusperiaatteen mukaisia tiedonhankintaoikeuksia. Kunnan virkojen osalta rekrytointi muodostaa poikkeuksen tiedottamismenettelyssä, sillä KvHL:n 4

§ säättää suoraan kunnan julkista tiedottamismenettelyä.

Toinen osa menettelyjulkisuudesta kokousten ja asioiden käsittelyn julkisuus, josta säädetään PL:n 21 §:ssä sekä kunnan osalta erityisesti KuntaL:n 57 §:ssä. Kolmas osa menettelyjulkisuutta on PL:n 14 § ensimmäisen momentin ja HallintoL:n 41 johtuva vaikutusmahdollisuuksien varaaminen, jota kunnan osalta toteuttaa KuntaL:n 4 luku.<sup>3</sup>

Julkisuuden säätelyn oikeudellisen erityistapaus on asianosaisjulkisuus, joka perustuu sekä asiakirjajulkisuuden, että menettelyjulkisuuden säätelyyn. Se perustuu PL:n 21 § 2 momenttiin, jota tarkennetaan julkisuuden osalta erityisesti JulkisuusL:n 11 §:ssä. Se viittaa hallintomenettelyn mukaiseen asianosaisen kuulemiseen ja päätöksen tiedottamiseen asianosaisille. Asianosaisilla on eri laeista johtuvista syistä oikeus olla läsnä asiaa käsiteltäessä ja oikeus tutustua ei-julkisiin ja salaisiin asiakirjoihin.

Edellä mainituilta osin oikeuslähteistö antaa varsin kattavan kuvan julkisuuden muotoutumisesta. Kaksi keskeistä niukasti normitettua merkittävää kunnallisen rekrytoinnin julkisuuden oikeudellista erityiskysymystä ovat työoikeuden (ts. ei- virkasuhteisen henkilöstön palkkaaminen) ja elektronisten aineistojen ja menettelytapojen vaikutus kunnallisen rekrytoinnin julkisuuteen. Erityisesti kunnallisen työoikeuden ja julkisuusperiaatteen kohtaamisesta oikeussääntöjä tai ohjeita on niukasti ja käsittely suuntautuu pitkälti tulevan normittamisen tarpeita arvioivaan *de lege ferenda*- analyysiin. Tietyin osin sama pätee elektronisten aineistojen käyttöön, joskin näiltä osin oikeussääntelyä ja oikeudellista tutkimusta on laadittu enemmän. Näitä kahta kysymystä käsitellään erikseen omassa luvussaan. Lisäksi tutkimusongelmaa taustoitetaan analysoimalla julkisuuden käsitteen ja kunnan suhdetta suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Tämä tapahtuu suomalaisen julkisuuslainsäätelyn historiallisella tarkastelulla, kansainvälisellä vertailulla sekä perustuslain ja ylikansallisen säätelyn analyysillä.

Keskeinen tutkimuskysymys on siten seuraava: *Mitkä ovat kunnan suorittaman rekrytoinnin julkisuuden oikeudelliset rajat?* Tätä kysymystä tarkentavat apukysymykset on jaettu neljään osaan: *Miltä osin kunnan rekrytointiprosessin asiakirjatieto on salaista, miltä osin julkista? Milloin*

---

<sup>3</sup> Julkisuuden hallinto-oikeudellisista jaottelutavoista Mäenpää 2008 ss. 11-12. Heuru, Mennola, Rynänen 2011 ss. 299-301. Harjula ja Prättälä 2012 ss. 307-310. Toimiva kunta 2008 s. 102. Kulla 2008 ss. 301-302.



*kunnan virkasuhteisen henkilöstön rekrytoinnissa on sovellettava avointa julkista ulkoista hakumenettelyä ja missä tilanteissa on mahdollista käyttää kuntaorganisaation sisäistä hakua? Miten kunnan rekrytoinnin käsittelyn julkisuudesta säädetään? Miten kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet on turvattu kunnan rekrytointiprosessissa*

Tutkimuksen keskeisin tavoite on voimassa olevan oikeuden tutkiminen eli oikeusdogmaattinen (lainopillinen). Tavoitteena on voimassa olevan oikeuden systematisointi ja tulkitseminen. Lähtökohta on oikeuspositivistinen, sillä tarkoituksena on analysoida yhteiskunnallista eli ihmisen toteuttamaa prosessia, jossa käsitys ”oikeasta” julkisuuden toteuttamisesta ilmenee yhteiskunnassa. Oikeuspositivismi korostaa oikeusnormin muodollista voimassaoloa, eli sen pätevyys perustuu toiseen normiin.

Oikeusteoreetikko Hans Kelsen käyttää ns. normihierarkiaa, jossa oikeusjärjestys koostuu eritasoisista oikeusnormeista. Ylempi normi sisältää aina valtuutuksen alemmanasteisen normin antamiseen. Oikeusjärjestyksen sitoo yhteen perusnormi, johon alemmanasteisten normien pätevyys perustuu. Herbert (H.L.A.) Hartin teoriassa taas oikeusjärjestyksen perustana on tunnistamissääntö, jonka avulla tuomarit ja muut lakia soveltavat viranomaiset tunnistavat voimassa olevan oikeussäännöt velvoittavaksi oikeudeksi. Lainopin tehtävä on tuottaa tieteellistä tietoa ennen kaikkea lainsoveltamisen tarpeisiin. Tämä toteutuu oikeussäännösten systematisoinnin ja tulkinnan avulla.<sup>4</sup>

Tämän lisäksi tutkimuksessa sovelletaan jonkin verran oikeushistoriallista ja oikeusvertailevaa otetta, jotka tukevat erityisesti *de lege ferenda*- pohdintaa. Oikeushistoriallisen analyysin tarkoitus on hahmottaa pitkiä kehityssuuntia, muutosta ja tulevaisuutta. Oikeusvertailevan analyysin tarkoituksena on asettaa oikeusjärjestelmiä rinnakkain Yhtäläisyyksien ja erojen selvittämisen avulla hahmotetaan lainsäädännön keskeisiä muutostarpeita.<sup>5</sup>

## **1.2. Aineisto ja aikaisempi tutkimus**

Keskeisimmän normipohjan työlle muodostavat julkisuuslain, kuntalain, kunnallisen

---

<sup>4</sup> Siltala 2003 ss. 109-110.

<sup>5</sup> Husa 1998 ss. 11-14, 19.

viranhaltijalain sekä henkilötietolain sisältämä julkisuussäätely. Näihin liittyvät hallituksen esitykset ja ylikansallinen säätely. Sekä julkisuusperiaatteen toteutumista kunnassa että kunnan työ- ja virkasuhteiden välisiä rajoja kunnassa on määritelty runsaasti 2000-luvun taitteen lakiuudistuksissa. Julkisuusperiaatetta säätelevä yleislaki on julkisuuslaki (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, JulkisuusL 621/1999), mutta siihen on vuoteen 2013 mennessä tehty runsaasti muutoksia. Myös vireillä oleva kuntalain (KuntaL 365/1995) kokonaisuudistus tulee osaltaan vaikuttamaan kunnallisen julkisuuden säätelyyn.

Tutkimusta kunnallisen rekrytointiprosessin ja julkisuusperiaatteen suhteista ei ole tehty. Suomalaisen julkisuus oikeuden tärkein perusteos on Olli Mäenpään ”Julkisuusperiaate”, joka on julkaistu uudistettuna painoksena vuonna 2008. Teos käsittelee kattavasti asiakirjajulkisuutta, mutta ei erityiskysymyksenä kunnan tai muun julkisyhteisön työhönottoon liittyvää julkisuutta.

Julkisuusperiaatteen toteutumista kunnissa on käsitelty muutamassa laajemmassa tutkimuksessa. Taisto Ahvenaisen ja Tapio Rädyn teos ”Julkisuuslainsäädäntö: Julkisuus ja salassapito kunnissa” on vuodelta 1999. Se on kommentaari vuoden 1999 julkisuuslaista. Siinä ei ole mukana vuoden 2003 viranhaltijalakia (Laki kunnallisista viranhaltijoista, KvHL), joka määrittelee keskeisesti julkista virantäyttömenettelyä, eikä siihen liittyvää oikeuskäytäntöä. Viranhaltijalakia käsittelee laajimmin Kalervo Hirvosen ja Eija Mäkisen teos ”Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman säätely”, joka on vuodelta 2006. Kunnalliseen virkamiesoikeuteen keskittyvästä teoksesta puuttuu uusimpia oikeustapauksia, jotka ovat muuttaneet virkamiesten rekrytointiprosessin julkisuuden rajojen tulkintaa. Yleisemmin virkamiesoikeutta käsittelee Seppo Koskisen ja Heikki Kullan teos ”Virkamiesoikeuden perusteet” vuodelta 2009.

Muilta osin käytetty tutkimuskirjallisuus on enimmäkseen kunnallis- ja julkisoikeuden yleisesityksiä sekä julkisuusperiaatetta tai sen suhdetta muuhun oikeusjärjestelmään sivuavia artikkeleja. Näistä tärkeitä rekrytointin julkisuuden rajojen määrittelyssä ovat olleet Jarno Vannon tutkimus ”Henkilötietolaki käytännössä” sekä Jukka Voutilaisen tutkimus ”ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa”. Käytännön esimerkkinä kunnan julkisuusohjeistuksista on käytetty Tampereen kaupungin johtosääntöjä, ja näille alisteisia sisäisiä ohjeita eli konsernimääräyksiä.

### 1.3. Julkisuuden ja viranomaistoiminnan oikeustieteellinen suhde

Julkisuus on nykyisen yhteiskuntamallin välttämätön ominaisuus. Kansallisiin yksiköihin perustuva sekulaari, moderni valtio on riippuvainen intensiivisestä, koko yhteiskuntaa koskettavasta yhteisöllisyyden tuotannosta: tiedotusvälineistä, julkisesta tiedottamisesta, yleensä ottaen julkisesta tilasta. Julkisuuden kontrollointi on valtion olemassa olon edellytys. Julkisuus on länsimaissa sekä itseisarvo, että yhteiskunnan funktio. Demokratian ihanteen ja käytännön vaatimusten mukaan keskeiset päätökset perustuvat julkiseen, kaikille avoimeen keskusteluun ja osallistumiseen.<sup>6</sup>

Julkisuus-käsitteen määrittelytulokset riippuvat määrittelyn tieteellisistä lähtökohdista, joten oikeustieteelliset, valtio-opilliset, tiedotusopilliset, sosiologiset tai kasvatustieteelliset määritelmät eroavat toisistaan. Oikeustieteellistä lähestymistapaa edustava Kaarlo Tuori jakaa julkisuuden oikeudelliseen oikeusperiaatteeseen jota noudatetaan valtiokoneiston toiminnassa ja toisaalta yhteiskunnalliseen julkisuustilaan, jonka tehtävä on välittää tietoa sen eri osa-alueille.<sup>7</sup> Olli Mäenpään jaottelussa julkisuus ilmenee viidellä eri tavalla. Julkisuus on tila, suhde, informaation välittämisen tapa, kulttuurinen käytäntö ja oikeudellisen sääntelyn kohde.

Julkisuus tilana on yksityisen vastakohta ja samaan aikaan siitä erottautuva suhde.

Oikeusjärjestelmä suhteena määrittää keskeisesti julkisen ja yksityisen tilan rajoja yhteiskunnassa. Julkisuus on avoimuutta ja avointa tilaa, jossa informaatio liikkuu ja on yleisesti saatavilla. Tämä viittaa informaation välittämisen tapoihin ja yhteiskunnan järjestäytymisperiaatteeseen tiedotusvälineiden, kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kautta. Toisaalta julkisuustila on olemassa valtion, läänien ja kunnan kaltaisina kiinteinä julkisina organisaatioina sekä niiden toimintana. Julkisuus kulttuurisena käytäntönä viittaa ilmiöihin, jotka eivät johdu suoraan oikeussääntelystä, taloudellisista arvoista tai teknisistä mahdollisuuksista. Tällaisia ovat esimerkiksi käsitykset demokratiasta, kulttuuriset arvot, sekä yhteiskunnan historia. Tällaiset tekijät synnyttävät alueellisia, paikallisia ja kansallisia identiteettejä, jotka muokkaavat koko julkista tilaa ja sen oikeussääntelyä.

Oikeudellisen sääntelyn kohteena julkisuuden yhteiskunnalliset tehtävät voidaan tiivistää

---

<sup>6</sup> Anderson 2006 s. 35. Rousseau 2002 s. 14. Mill 1977 s. 547.

<sup>7</sup> Tuori 1990 s. 205.

seuraavaan listaan:

- Oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen
- Osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen
- Avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen
- Sananvapauden tukeminen
- viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen
- julkisten tietovarantojen hyödyntämisen mahdollistaminen<sup>8</sup>

Keskeistä julkisuuden yhteiskunnallisten suhteiden määrittelyssä on sen suhde muihin samansuuntaisiin oikeuksiin. Tällaisia ovat etenkin sananvapaus, viranomaistoiminnan julkisuus, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet sekä toisaalta yksityisyyden ja intimitetin suoja. Nämä oikeudet perustuvat julkisuuteen, mutta samalla myös vahvistavat ja rajaavat julkisuuden merkitystä ja ilmenemistä.<sup>9</sup>

Julkisuuden toteuttamisessa on erotettava sisällöllinen ja menettelyllinen ulottuvuus, jotka yhdessä muodostavat PL:n 2 luvussa määritellyn julkisuusperusoikeuden. Molemmat ulottuvuudet liittyvät hallinnon ja kansalaisen väliseen suhteeseen, mutta määrittävät sitä hieman eri näkökulmasta. Sisällöllisen ulottuvuuden kohteena ovat erityisesti viranomaisten tuottamat tiedot ja tietosisällöt eli asiakirjajulkisuuden periaate (PL 12 § 2 momentti). Jokaisella on mahdollista toteuttaa julkisuutta ja saada tietoa julkisesta asiakirjasta. Sisällöllisen julkisuuden ja menettelyllisen julkisuuden rajapintaa määrittelevät säännökset, joiden mukaan viranomaisella on velvollisuus jakaa tietoa ja tiedottaa toiminnastaan ja toimia avoimesti ja julkisesti sekä osallistumista ja asian käsittelyn julkisuutta turvaavat säännökset (PL 2 § 2 momentti, 9 §, ja 13 §). Näitä rajoittaa yksityiselämän suojan periaate (PL 9 §). Menettelyjulkisuus viittaa myös hallinnon tekniseen puoleen. Viranomaisten tieto- ja asiakirjahallinto on järjestettävä julkisuusperiaatetta toteuttavalla tavalla, niin että yksityisyyttä ja asiakirjasalaisuutta tuovien normien ja julkisuusperiaatteen tuomat velvollisuudet toteutuvat yhdessä mahdollisimman hyvin. Tämä tarkoittaa hyvän tietohallintotavan noudattamista ja tietojärjestelmien suojaamista.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Mäenpää 2008 ss. 20-21. Nousiainen ja Pylkkänen 2001 ss. 18-19,

<sup>9</sup> Mäenpää 2008 ss. 3, 28-29.

<sup>10</sup> Mäenpää 2008 ss. 202-203.

Lisäksi julkisuudessa viranomaisen toimintaperiaatteen ja yhteiskunnallisen julkisuuden suhteen osalta on erotettava sen temporaalinen ulottuvuus. Se on jaettavissa kolmeen osaan, etukäteisjulkisuuteen, reaaliaikaiseen julkisuuteen ja jälkikäteisjulkisuuteen. Etukäteisjulkisuus kattaa valmistelusta tiedottamisen kaikissa muodoissaan ja erityisesti tätä kautta myös osan asiakirjajulkisuudesta. Reaaliaikainen julkisuus sisältää oikeuden seurata valtuuston istuntoja tai osallistua kuntalaisena kunnan asian valmisteluun tai kommentointiin sekä asianosaisuusjulkisuuden osalta oikeuden olla läsnä asiaa päätettäessä. Jälkikäteisjulkisuus korostaa julkisuuden valvontatehtävää, jota viranomaiselle säädetty tiedottamisvelvollisuudet, tiedotusvälineet ja nykyisin myös esimerkiksi internetin keskustelupalstat toteuttavat. Keskeisimmin jälkikäteisjulkisuus toteutuu asiakirjojen julkisuusperiaatteen kautta, sillä sen kautta selviävät asian ratkaisuun liittyvät valmisteluvaiheet. Tämä helpottaa kokonaiskuvan saamista asian ratkaisusta ja sen taustoista.<sup>11</sup>

Oikeusperiaate viittaa legitimoituun käsitykseen ”oikeasta oikeudesta”, joka ei suoraan tule ilmi säädettyssä laissa. Julkisuusperiaate ei ole nykyinsäädännössä siten oikeusperiaate, vaan oikeussääntöön perustuva oikeudellinen ratkaisuargumentti. Ennen vuoden 1999 julkisuuslakia julkisuusperiaatteessa painottui enemmän oikeusperiaatteen suuntaan. JulkisuusL teki viranomaisen julkisuusperiaatteen soveltamisvelvoitteen aikaisempaa huomattavasti ehdottomammaksi säätämällä aikaisempaa suppeammista poikkeuksista ja viranomaisen harkintavallasta.

PL:n 12 § 2 momentin sekä JulkisuusL:n 1 § 1 momentin määrittämän julkisuusperiaatteen 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. PL:n 21 § turvaa puolestaan viranomais- ja oikeuskäsittelyjen julkisuuden ja oikeudenmukaisuuden. EU-tasolla sama julkisuusperiaate näkyy muun muassa Euroopan Unionin Perusoikeuskirjassa. Hallinnon avoimuusperiaatteeseen viitataan samassa PL:n 12 § 2 momentissa sekä suuremmin JulkisuusL:n 3 §:ssa, jossa viitataan suoraan avoimuuteen.<sup>12</sup>

Julkisuusperiaate määrittelee julkisuusolettaman, jonka mukaan asiakirja on ilman

---

<sup>11</sup> Vrt. Tuori 1990 s. 206. Hynninen 2000 s. 35.

<sup>12</sup> Euroopan Unionin Peruskirja (2000/C 364/1)Elektroninen aineisto (lokakuu 2010). Mäenpää 2008 ss. 2-3.

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 asiakirjapyyntöille.<sup>13</sup> Sen sijaan ”avoimuusolettamaa” ei ole olemassa menettelyjulkisuuden oikeudellisena lähtökohtana. Avoimuuden toteuttaminen on siten selkeästi laajemmin viranomaisen harkintavallassa.

Julkisuus on erityisesti asiakirjajulkisuuden osalta, mutta myös viranomaisten toiminnan avoimuuden näkökulmasta, ensisijaisesti PL:n 2 luvun mukainen perusoikeus. Julkisuusperiaatteella on korostettu oikeudellinen asema ja merkitys, jotka hallintoviranomaisten ja oikeuslaitoksen on otettava asianmukaisesti huomioon. Perustuslaissa säädetyn ja JulkisuusL:ssä määritellyn julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin ja julkisuus-perusoikeuden turvaamista voidaan ajaa tarvittaessa oikeudenkäyntiteitse. Perusoikeudella on etusija lakiin ja alemmantasoisiiin normeihin (PL 106 §), sillä tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain tasoiselle säädökselle. Toisaalta julkisuusperiaatetta ei saa rajoittaa sellaisella asetuksella, johtosäännöllä tai kunnallisella säännöksellä, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 107 §).

Perusoikeusmyönteisen ja perusoikeuksia edistävän tulkinnan vuoksi viranomaisen on useista mahdollisista tulkinnoista ja lainmukaisista ratkaisuvaihtoehdoista lähtökohtaisesti valittava julkisuutta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttava vaihtoehto. Lain perusteella säädetty asiakirjojen ja viranomaistoiminnan julkisuus on pääsääntö, johon voidaan tehdä erityisesti asiakirjajulkisuuden osalta vain suppeita poikkeuksia. Rajoittaminen on säädettyä painavien yleisesti hyväksytyjen perusteiden mukaan lailla, eikä toimivaltaa voi delegoida eduskuntaa alemmalle tasolle. Suhteellisuusperiaatteen mukaan suuret tai periaatteelliset muutokset eivät voi tapahtua tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunnan useasti toistaman kannan mukaan perustuslain sisältämä perusoikeus on asiakirjojen julkisuus. Tällöin suuret ja periaatteelliset muutokset asiakirjajulkisuuteen eivät voi suhteellisuusperiaatteen mukaan toteutua tavallisella lailla. Lainsäätäjän toimivallassa on asettaa pelkästään sellaisia julkisuuden rajoituksia, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä. Käytännössä syy voi olla merkittävän yksityisen tai yleisen intressin turvaaminen, jotka on tarkemmin määritelty Htietol:ssa ja JulkisuusL:ssa.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Mäenpää 2008 ss. 12-13.

<sup>14</sup> PeVL 7/2000, PeVL 43/1998. Viljanen 2001 ss. 139-149. Mäenpää 2008 ss. 23-26, 42-44.

Toisaalta julkisuusperiaate viittaa Mäenpään mukaan ”modernin yhteiskunnan rakenne- ja toimintaperiaatteeseen”, johon sinällään kuuluu muitakin laadullisia elementtejä kuin tiedon saannin oikeus ja mahdollisuus. Julkisuus on siten erotettava tietyin osin perusoikeuden asemassa olevasta asiakirjojen julkisuusperiaatteesta. Tämä on julkisuuden avoimuusperiaatteen ydin, joka on pitkälti rinnasteinen ja liittyneeän asiakirjojen julkisuusperiaatteen näkökulmiin, mutta toisaalta erotettava siitä tietyin osin. Mäenpään jaottelussa avoimuusperiaate on ikään kuin sisäänkirjoitettuna julkisuusperiaatteen määrittelyihin. Tämä on siinä mielessä perusteltua, että viranomaistoiminnan avoimuuden ja julkisuuden suhteissa on oikeudellisesti kyse julkisen ja salaisen rajanvedosta, joka on määritelty keskeisimmin juuri asiakirjajulkisuutta koskevissa säädöksissä ja joka siten määrittää menettelyjulkisuuden rajoja.<sup>15</sup>

Avoimuusperiaatteen alisteisuus julkisuusperiaatteelle tulee ilmi kahdella tavalla. Ensimmäkin se näkyy viranomaisten tiedottamistehtävässä, josta ei säädetä perustuslain tasolla. Kuntal säättää kuitenkin kunnalle ilmoitus- ja tiedottamisvelvollisuuksia. Velvollisuudet ovat kuitenkin monilta osin harkinnanvaraisia ja perustuvat yksittäistapauksissa tarkoituksenmukaisuusnäkökulmiin kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Mahdollisimman avointa tiedottamista ja asioiden käsittelyä on kuitenkin pidettävä tarkoitettuna pääsääntönä. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävin poikkeus tästä periaatteesta on kunnallisen viranhaltijain 4 §:n säättämä velvollisuus ilmoittaa julkisesti toistaiseksi täytettävistä kunnan viroista.

Toiseksi julkisuus, asiakirjajulkisuusperiaatteen ja avoimuutta korostavan tiedottamismenettelynä on yhteiskunnallinen kehityssuunta, joka on otettava huomioon kaikessa julkisuussäätelyä koskevassa *de lege ferenda* – analyysissä. Julkisuuden edistäminen on nykytilanteessa yleinen oikeusjärjestelmän legitiimi kehityssuunta, sillä se edustaa oikeudellisesti PL:n tavoitteita. Viranomaistoiminnan julkisuuden tai avoimuuden vähentämistä kannattavat puheenvuorot ovat Suomessa erittäin harvinaisia. Tämä osoittanee käytännön lainsäädännöllistä kehityssuuntaa tulevaisuudessa.

Julkisen hallinnon legitimitetti toteutuu nykytilanteessa vain asiakirjajulkisuusperiaatteen ja menettelyjulkisuuden paremman soveltamisen kautta. Tällöin viranomaistoiminnan julkisuuden arviointi saattaa Raimo Siltalan tulkintaa seuraten soveltua julkista hallintoa käsittelevään

---

<sup>15</sup> Mäenpää 2008 s. 2.

oikeudelliseen ratkaisuun ”enemmän- tai vähemmän”- tyyppisesti sisällöllisen painoarvonsa ja hyväksyttävyytensä perusteella ilman selkeää asiaan liittyvää oikeusohjettakin.<sup>16</sup> Tätä kautta julkisuusperiaate on sekä legaalitasoa, että yhteiskunnan kehittämisperiaatteena, joka suhteuttaa lainsäädännön muutoksien kautta yhteiskunnan arvoja ja tavoitteita.

#### **1.4. Viranomaistoiminnan julkisuus ja avoimuus historiallisessa tarkastelussa**

Julkisuusperiaate on vanha ilmiö suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Julkisuusperiaatteen historiallisessa analyysissä on erotettava moderni ja vanha julkisuusperiaate. Moderni julkisuusperiaate eroaa vanhasta kahdella tavalla: teknisesti ja yksilön ja yhteiskunnan lähtösuhteiltaan. Julkisuuden tuottamisen tekniset edellytykset ovat kehittyneet 1800-luvun lopulta alkaen ja erityisesti 1900-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa. Yleistäen tietoverkkojen julkisuus on luonteeltaan toisenlaista kuin aikaisempi ihmisten välittömään kanssakäymiseen ja kokoontumiseen perustuva julkisuus.

Toisaalta moderni julkisuusperiaate korostaa kansalaisten ja viranomaisten tasa-arvoisuutta ja siitä johtuvaa yhdenvertaisen ja laajan julkisuuden periaatetta, vanha yhteiskunnan monitasoisuutta ja siitä johtuvaa viranomaisen harkintavaltaa. Modernissa julkisuusperiaatteessa asiakirjan luovuttaminen tai asian käsittelyn julkisuus toteutuu sivullisen näkökulmasta lain perusteella kaikille, tai ei kenellekään, mutta pyrkimys on pitää julkisuus mahdollisimman laajana. Asianosaisjulkisuus muodostaa poikkeuksen tähän periaatteeseen.

Vanhan julkisuusperiaatteen juuret ulottuvat Ruotsin vallan loppupuolelle. Ruotsalaisessa hallintokäytännössä julkisuusperiaate syntyi 1700-luvulla. Sen perusta oli ruotsalaisen tuomioistuinten vanhassa suullisessa asioiden käsittelytavassa. Varsinaisesti julkisuusperiaate syntyi 1700-luvun painovapauden myötä. Painovapaus tarkoitti alkuperäisessä merkityksessään julkisten asiakirjojen painamista yleisölle. Julkisuus painovapautena oli osa länsimaisen yhteiskunnan kehitystä, jossa vapausoikeudet ja tasa-arvo muuttuivat vähitellen keskeisemmäksi osaksi julkista

---

<sup>16</sup> Siltala 2001 ss. 60-61.



valtaa ja viranomaisia säätelevää oikeusjärjestystä.<sup>17</sup>

Suomessa sensuuri ja painovapaus vuorottelivat 1600-luvulta lähtien sekä Ruotsin että Venäjän vallan aikana. Sensuuri leimasi erityisesti Venäjän vallan loppupuolta. Kunnallishallinnon muotoutumisen kausi osui yhteen sensuurikauden kanssa. Suomessa kunta oli perustaltaan osa snellmanilais-hegeliläistä konservatismia.<sup>18</sup> Vuonna 1867 asetettu sensuuri kesti vuoteen 1905. Suurlakon jälkeen valmisteltiin lait lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Uudistuksia seurasi vuodesta 1908 uusi sensuurikausi, joka jatkui aina vuoden 1917 kevääseen asti.

Vuoden 1905 uudistukset olivat kuitenkin merkittäviä, sillä niiden sisältämät vapausperiaatteet siirrettiin pääosin sellaisinaan itsenäisen Suomen vuoden 1919 hallitusmuotoon. Merkittävin perusta julkisuuden määrittelyssä oli yhdenvertaisen julkisuuden periaate. Julkisessa hallinnossa julkisuus rakentui itsenäisyyden alkupuolella harkintaperiaatteelle. Kunnan toiminnan säätelyssä julkisuusperiaatetta ei mainittu eikä siihen kiinnitetty erityistä huomiota. Päähuomio oli tehtäviltään laajentuvan kunnan taloudellisen toimintakyvyn turvaamisessa ja kunnallisen demokratian vakiinnuttamisessa. Vuosien 1917 - 1919 kunnallislakien jälkeen toteutetuissa vaaleissa toteutui sekä yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, että yleinen ja yhtäläinen vaalikelpoisuus. Nämä edistivät yleisen kiinnostuksen lisääntymisen kautta epäsuorasti kunnan asioiden julkisuuden merkitystä jo 1920-luvun alkupuolella.<sup>19</sup>

Julkisuusperiaatteen perusrakenne, eli asiakirjojen julkisuusolettama, oli tavallaan sisäänkirjoitettuna vuoden 1919 hallitusmuotoon. Käytännössä asiakirjajulkisuutta ei tulkittu viranomaisia kovin suuresti velvoittavaksi periaatteeksi ja sen merkitys alkoi kasvaa vasta toisen maailmansodan jälkeen. Lakinormistossa sana julkisuusperiaate mainittiin ensimmäisen kerran vuonna 1951, jolloin säädettiin laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta(83/1951) ja sitä tukeva asetetus (650/1951), jossa säädettiin lain poikkeuksista. Asiakirjoilla oli kolme eri julkisuusluokitusta: julkinen, ei-julkinen/luvanvaraisesti julkinen ja salainen.

Keskeisin ero nykytilanteeseen oli se, että vuoden 1951 laissa korostettiin viranomaisten

---

<sup>17</sup> Bohlin 2010 s. 17, 21. Taylor 2007 ss. 169-171.

<sup>18</sup> Ryynänen 2012 ss. 29-31. Soikkanen 1966 s. 117.

<sup>19</sup> Nousiainen ja Pylkkänen 2001 ss. 20-24. Itkonen 1921 s. 25.

harkintavaltaa. Valmisteltavana olevien asiakirjojen julkaiseminen oli täydellisesti viranomaisten omassa harkinnassa. Valmisteluaineisto jäi julkisuusperiaatteen ulkopuolelle asian käsittelyn päättymisen jälkeenkin. Viranomais selvitykset olivat lähtökohtaisesti salaisia. Myös valtion liikelaitokset ja julkisia palveluita tuottaneet yksityiset palveluntuottajat jäivät kokonaan julkisuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle.

Vuoden 1951 lain suurin ongelma oli julkisuuden ja salassapidon välisen rajan epämääräisyys. Vuosikymmenten lakiuudistusten jälkeen eri laeissa oli lopulta satoja viranomaisen asiakirjan julkisuutta ja salaamista sääteleviä pykäläitä. Tämä yhdessä viranomaisten laajan harkintavallan kanssa teki julkisuusperiaatteen yhtenäisen soveltamisen mahdottomaksi. Epävarmoissa tilanteissa asiakirjat salattiin tai niiden luovuttamisesta kieltäydyttiin niissäkin tapauksissa, joissa ne olisivat periaatteessa voineet olla julkisia. Keskimäärin viranomaisilla oli paljon harkintavaltaa ja vähän mielenkiintoa julkaista aktiivisesti toimintaansa. Sekavan lainsäädännön toteutuminen jätti paljon ihmisten oman aktiivisuuden varaan, koska asiakirjoihin tutustuminen vaati paljon aikaa ja henkilökohtaisia resursseja. Timo Konstari piti vuoden 1951 julkisuuslakiin perustuvaa julkisuusperiaatetta väitöskirjassaan ”muodollisena” oikeutena.<sup>20</sup>

Julkisuuslain uudistaminen muuttui ajankohtaiseksi 1970-luvulla, mutta yrityksistä huolimatta uudistusesitykset eivät edenneet. 1990-luvulta alkaen, jo ennen JulkisuusL:n uudistusta, viranomaistoiminnan tosiasiallinen avoimuus kuitenkin lisääntyi. Samalla lisääntyi myös julkisuusperiaatteen toteuttamisen vaatimus, mitä heijastui osaltaan KuntaL:n uudistukseen ja lopulta vuoden 1999 JulkisuusL:n.<sup>21</sup>

Kokonaisuudessa suomalainen julkisen hallinnon suhde oikeusjärjestelmään on muuttunut viimeisen 20 vuoden aikana. 1990-luvulta alkaen oikeusturvan käsite on laajentunut muodollisesta oikeusturvasta materiaaliseen oikeusturvaan. Hallintoprosessin lainmukaisuusarvioinnissa on korostettu viranomaisen harkintavallan käyttöä esimerkiksi harkintavallan rajoitusperiaatteiden kautta. Viranomaistoiminnan ja julkisen hallinnon toimivuuden kriteeriksi on nostettu laissa määrättyjen yksilön oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen.

---

<sup>20</sup> Konstari 1977 s. 93.

<sup>21</sup> Ahvenainen ja Rätty 1999 ss. 19-21. Mäenpää 2008 ss. 1-2. Hynninen 2000 ss. 38-41.

Julkiseen hallintoon on tullut samalla selkeämmin laadullisia vaatimuksia (palvelevuus, joustavuus, tehokkuus), joita ei voi yhdistää pelkästään muodolliseen tai materiaaliseen oikeusturvaan. Tätä muutostrendiä on nimitetty ”hyväksi hallinnoksi”, ”uudeksi hallintokulttuuriksi” tai ”governance-”-ajatteluksi. Sen ideaaleina on pidetty muun muassa ulkopuolisiin toimijoihin sitoutunutta verkostoajattelua, kumppanuutta, osallistumista sekä informaatio-ohjausta. Uuden hallintokulttuurin toteutuminen edellyttää tiedon jakamista: avoimuutta, tehostuvaa tiedottamista sekä vaikutusmahdollisuuksien ja vuorovaikutuksen lisääntymistä.<sup>22</sup>

Uusi julkisuusperiaate koostuu kahdesta perusoikeudesta: oikeudesta tietoon ja osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Erityisesti vuoden 2000 perustuslaki, vuoden 2003 hallintolaki, vuoden 1999 julkisuuslaki ja 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus kirjasi oikeuksia lakinormistoon. Kunnille tuli erityisvelvollisuus toteuttaa PL:ssä mainittuja perusoikeuksia viranomaistoiminnan julkisuus mukaan lukien sekä perusoikeuksista johtuvia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet). Näiden oikeuksien turvaaminen kunnissa edellytti taloudellisen tehokkuuden turvaamisen lisäksi tehokkaampaa tiedottamista ja asiakirjajulkisuuden toteuttamista.<sup>23</sup>

Erityisesti vuoden 1999 julkisuuslain jälkeen julkisuusperiaatetta ja hallinnon avoimuutta vahvistava toiminta vakiintui kunnalliselämän kehittämisen ohjenuoraksi. Tämä näkyy muun muassa pakollisen julkisen virantäyttömenettelyn asettamisessa kunnalliseen viranhaltijalakiin. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportin (2006) mukaan julkisuusperiaate tulee ottaa kaikilla tasoilla huomioon kuntia koskevissa uudistushankkeissa.<sup>24</sup>

Julkisen hallinnon ja viranomaistoiminnan julkisuuden ja avoimuuden lisääntyminen on osa yhteiskunnallista muutosprosessia, joka perustuu tietotekniikan ja tietoverkkojen tuottamaan tekniseen vallankumoukseen. Tietoisuus viestinnän ja informaation välittämisen merkityksestä lisääntyy. Kansalaisille suunnattu viestintä, avoimuus ja vaikutusmahdollisuudet on koettu entistä tärkeämmäksi valtion ja kuntien legitimitetin kannalta.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Uuden hallintokulttuurin määrittelystä esim. Kooiman 2003 ss. 11-26.

<sup>23</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 6-7, 61-62.

<sup>24</sup> Kuntademokratian valkoinen kirja 2006. Julkisuusperiaate mainitaan sivuilla 19, 50 ja 51. Kts. HE 196/2002.

<sup>25</sup> Mäenpää 2008 s. 2-3. Mäenpää 2007 s. 2-3, 7. Vrt. Ahvenainen ja Rätty 1999 s. 13.

Asiakirjajulkisuuden harkintaperiaatteelle perustunut aikaisempi julkinen hallintokulttuuri ei ole enää yleisen oikeustajun mukaista. Tämä todetaan selvästi jo Jaakko Husan ja Teuvo Pohjolan julkisoikeuden yleisesityksen vuoden 2002 painoksessa. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana elektronisen(sähköisen) aineiston massiivinen kasvu on lisännyt huomattavasti viranomaisten päätöksenteon tosiasiallista saavutettavuutta ja julkisuutta. 2000-luvulla pelkkä julkisuusperiaatteen rikkominen muodostaa perusteen vahingonkorvauskanteen ajamiselle tai virkarikossyytteen nostamiseen virkamiestä vastaan.<sup>26</sup> Avoimuusperiaatteen eli menettelyjulkisuuden osalta muutos ei ole niin selvä. Hallintotoiminnan menettelyjulkisuus on edelleen suhteellisempi, vähemmän normitettu ja siten enemmän viranomaiselle harkintavaltaa jättävä oikeusperiaate.

### **1.5. Julkisuuden ylikansallinen säättely**

Euroopan Unionilla ei ole hajautettua hallintoa jäsenmaissa. EU-oikeuden näkökulmasta kunnat ovat osa jäsenvaltiota valtion ja maakuntien viranomaisten tavoin. EU:n perusperiaatteena on jäsenvaltioiden institutionaalinen autonomia. Samalla kunnilla on velvollisuus huolehtia EU-oikeuden täytäntöönpanosta.<sup>27</sup>

Ylikansallisella tasolla julkisuusperiaate näkyy EU:n perusoikeuskirjassa, EU:n valkoisessa kirjassa hyvästä hallinnosta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Kunnan toiminnan julkisuuteen viittaavan läheisyysperiaatteen (subsidiariteettiperiaate) mukaan ihmisiä koskevat päätökset on tuotava mahdollisimman lähelle, jotta he voivat vaikuttaa julkisen vallan toimintaan sekä heitä koskeviin asioihin. Suomessa kunta vastaa keskeisesti julkishallinnosta ja erityisesti julkisesta palvelusektorista, joten kunnalla on tässä mielessä erityisvastuu myös julkisen hallinnon julkisuuden toteuttamisesta.<sup>28</sup>

EU korostaa nykyisissä säännöksissään julkisuusperiaatetta ja avoimuutta, mutta toimintatavan historia on yllättävänkin lyhyt. Ensimmäisen kerran avoimuusartiklat lisättiin Amsterdamin

<sup>26</sup> Husa ja Pohjolainen 2002 ss. 64, 154-166.

<sup>27</sup> Harjula ja Prättälä 2012 s. 87.

<sup>28</sup> Ryynänen 2006 ss. 116-112. Mäenpää 2007 ss. 5-6.

sopimukseen vuonna 1997.<sup>29</sup> EU-tason oikeussäätelyssä avoimuusperiaatteet näkyvät Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa. Sen 11 artikla turvaa sananvapauden, mielipiteenvapauden ja tiedonvälityksen vapauden ilman että viranomaisilla on oikeus puuttua näihin oikeuksiin. 12 artikla turvaa kokoontumis- ja yhdistymisvapauden. 41 artikla (Oikeus hyvään hallintoon) ja 42 artikla (Oikeus tutustua asiakirjoihin) tarkentavat edelleen viranomaisen toiminnan julkisuussäätelyä. 42 artiklan mukaan kaikki luonnolliset ja oikeushenkilöt EU:n alueella saavat tutustua EU:n asiakirjoihin.<sup>30</sup> Suomessa julkisuusperiaatteen soveltamisperiaate on universaalinen, sillä asiakirjajulkisuutta ei ole PL:n 12 §:ssä tai JulkisuusL:n 1 §:ssä rajoitettu koskemaan pelkästään Suomen tai EU-maan kansalaisia.

EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan ja Euroopan Parlamentin ja Neuvoston 1049/2001 asetuksen mukaan Euroopan Unionin komission, parlamentin, sekä Euroopan neuvoston osalta asiakirjajulkisuus on perussääntö, johon tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Toimielimen, on asiakirjan salatessaan osoitettava mihin päätös perustuu. Viranomaisen ei voi salaamisessa vedota ainoastaan pyydetyn asiakirjan asiakirjaluokkaan, vaan salaamisen on perustuttava EU-säännöksiin.<sup>31</sup>

Euroopan unionissa on julkisuusvalvontaa toteuttavia toimielimiä. Euroopan Unionin oikeusasiamies ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)), joka valvoo erityisesti julkisuuden toteutumista ja tietosuojavaltuutettu ([www.edps.europa.eu/eDPsWeB](http://www.edps.europa.eu/eDPsWeB)) joka valvoo, että Euroopan Unioni noudattaa yksityisyyden suojaa toiminnassaan.

Euroopan Unionissa on erityinen alueiden komitea (engl. Committee of Regions, COR), johon kuuluu 344 jäsentä. Se on neuvoa-antava elin kaikissa kunta- ja aluehallintoa koskevissa asioissa. COR on tuottanut paikallista julkisuutta käsitteleviä kannanottoja. Kannanotossa CDR 52/2006 käsiteltiin eurooppalaisen julkisuuden muodostamisen merkitystä, mutta samalla myös yhteisen julkisuuden muodostamista paikallistasoille.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Hynninen 2000 s. 52.

<sup>30</sup> Euroopan Unionin Peruskirja (2000/C 364/1) Elektroninen aineisto.  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf). (Tammikuu 2013).

<sup>31</sup> Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 31.5.2001 L145/43.  
[http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/1049FI.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/1049FI.pdf) (tammikuu 2013).

<sup>32</sup> Euroopan unionin virallinen lehti 22.9.2006. Elektroninen aineisto eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:229:0067:0071:FI:PDF (tammikuu 2013).

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) on yleisluontoinen asiakirja niistä periaatteista, joiden mukaan kuntaa koskevista asioista tulee päättää. Suomen lainsäädäntö seuraa melko tarkasti perusoikeuskirjaa, joka ei kuitenkaan käytännössä vaikuta kunnan julkisuuskäytäntöihin. Käytännössä sen merkitys koskee lähinnä uusien kuntaa koskevien lakien säätämistä.<sup>33</sup>

Julkisuusperiaate ja toiminnan avoimuus on EU:n periaate, mutta EU ei säädi jäsenmaidensa julkisuuskäytännöistä. Jokaisella jäsenmaalla on oikeus soveltaa EU:n viranomaistoiminnan julkisuussäännöksiä oman hallintokulttuurinsa puitteissa. Tämä ei tuo vahvaa velvoittavuutta viranomaistoiminnan avoimuuden tai asiakirjojen julkisuusperiaatteen noudattamiseksi. Suomessa julkisuuslainsäädäntö on periaatteiltaan yhteneväinen Euroopan Unionin säännöksiin kanssa. Tästä voinee olettaa, että julkisuusperiaate toteutuu Suomessa Euroopan Unionin keskimääräistä tasoa kattavammin.<sup>34</sup>

## **1.6. Suomen perustuslaki**

Julkisuusperiaatetta ei sanana mainita perustuslaissa (PL). Sen sijaan julkisuus mainitaan useassa pykälässä suoraan tai epäsuoralla viittauksella erityisesti asiakirjajulkisuuteen ja osallistumisoikeuksien turvaamiseen. Asian käsittelyn julkisuuteen viitataan myös suoraan perustuslaissa, sen sijaan tiedottamismenettelyyn viittaukset ovat epäsuorempia.

Perustuslain mukaan viranomaistoiminta on järjestettävä laintasoisella sääntelyllä tiedon jakamista mahdollisimman hyvin toteuttavalla tavalla avoimeksi ja julkiseksi. PL 2 § 2:n mukaan ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Osallistuminen ja vaikuttaminen perustuvat demokratiaan, joka on yhteiskunnan poliittisen järjestäytymisen peruseriaatteena riippuvainen avoimesti saatavissa olevasta tiedosta yhteiskunnan toiminnasta.

Perustuslaissa turvataan erikseen vielä sananvapaus, (PL 12 § 1 momentti), asiakirjajulkisuus (PL

---

<sup>33</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 90-91.

<sup>34</sup> Lehtonen, Häll ja Brander 2007 ss. 208-210.

12 § 2 momentti) ja kokoontumis- ja vaalioikeudet (13 ja 14 §). PL:n 21 § 2 momentti turvaa viranomaisten asioiden käsittelyn julkisuuden, kuulluksi tulemisen, oikeuden saada perusteltu päätös asiassaan sekä muutoksenhakuoikeudet, joista kaikista säädetään erikseen lailla.

Perustuslaki määrittää julkisuussäätelyn yleiset periaatteet. PL:n 12 § 2 momentin mukaan julkisuutta voi rajoittaa vain lailla. PL:n 10 § mukaan yksityisyyden suoja on turvattu perusoikeutena. Edelleen samaa problematiikkaa jatkavat PL:n 80 § 1 momentti, jonka mukaan yksityisen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla ja toisaalta PL:n 2 § 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin. Näihin pykäliin sisältyy perustuslaillinen toimeksianto määrittellä yksityisen ja julkisen rajoja ja keskinäisiä suhteita yhteiskunnassa lain tasoisella sääntelyllä.

Antero Jyrängin mukaan ihmisarvo ja demokratia ovat keskeisiä oikeudellisia periaatteita Suomen valtiosäännössä.<sup>35</sup> Perustuslaissa myös julkisuus yhteiskunnassa on tässä mielessä yksilön ja valtion suhdetta määrittävä keskeinen perus- ja ihmisoikeus, sillä se on sekä ihmisarvon, että demokratian toteutumisen edellytys. Julkisuusperiaatteen tarkemmat rajat määritellään useissa erityislaeissa, kuten hallinto-, julkisuus-, kunta- ja kielilaisissa sekä rikkomusten osalta rikoslaisissa.<sup>36</sup>

Perustuslain mukaan viranomaisen ja yksityishenkilön välinen suhde on keskeinen oikeusjärjestelmän määrittelyn kohde. Viranomaisten suhteissa lähtökohta on viranomaisten erillisyys. Erillisyysperiaatteen mukaan toisella viranomaisella ei ole pelkästään viranomaisasemansa perusteella oikeutta saada tietoja salassa pidettävästä materiaalista, vaan oikeuden perustuttava lakiin, johtosäätöön tai viranomaisten tehtäviin. Käytännössä kunnallisten viranomaisten tietovarantojen ja toiminnan suhde on huomattavasti monimutkaisempi kysymys, sillä kunta voi itsehallintonsa perusteella säätää varsin vapaasti omasta organisaatiostaan sekä niiden välisestä toimivallasta. Erityiset suhteet ovat lisäksi sananvapauteen ja sensuurin kieltoon perustuvalla mediajulkisuudella, joka välittää tietoa kaikkiin suuntiin yhteiskunnassa. Perustuslaki turvaa myös tietoverkkojen tuoman mahdollisuuden ottaa kantaa ja tuoda omat mielipiteet nopeammin ja periaatteessa tehokkaammin julkisuuteen.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Jyränki 2003 s. 39.

<sup>36</sup> Mäenpää 2008 ss. 1-2, 22-23.

<sup>37</sup> Mäenpää 2008 ss. 18-20.

## 1.7. Kunnan toiminnan julkisuussäätelyä eräissä Länsi-Euroopan maissa

Kunnan ja julkisuusperiaatteen suhde vaihtelee. Pelkästään länsi-Euroopan alueella on erotettavissa useita kunnallishallinnon järjestämisperiaatteita: pohjoismaisen (Pohjoismaat), keskieurooppalaisen (esim. Saksa, Sveitsi), anglosaksisen (Iso-Britannia ja Irlanti) ja napoleonisen (Ranska, Italia) sekä ns. uusien demokratioiden mallit (Keski- ja Itä-Euroopan entiset kommunistivaltiot). Lisäksi Euroopan Unionin jäsenyydellä on suuri vaikutus mallien soveltamiseen. Eri periaatteet näkyvät siinä, onko kunnallishallintoa monilla eri tasoilla, ja mikä on kunnan suhde valtioon, sekä kunnan tehtävien laajuuteen. Suomen järjestelmä on sikäli poikkeuksellinen, että Suomesta puuttuu lähes kokonaan kunnan ja valtion välinen maakunnallinen hallintoporras, joskin käytännössä esimerkiksi kuntayhtymät voidaan osin tulkita sellaisiksi.<sup>38</sup>

Viranomaishallinnon julkisuuskäytännöt on yleensä jaettu kolmeen ideaalityyppiseen lähestymistapaan salausperiaatteeseen, harkintaperiaatteeseen ja julkisuusperiaatteeseen. Salausperiaatteen mukaan asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salaisia ja avoimuus viranomaisen päätöksenteossa tai asiakirjojen julkistamisessa poikkeus. Kiinan kansantasavalta on esimerkki tätä periaatetta soveltavasta valtiosta. Harkintaperiaatteen mukaan viranomaiset jakavat oman harkintansa mukaisesti toiminnassaan syntyneen informaation julkisuuteen. Harkintaperiaatteelle rakentuva julkisuuslainsäädäntö on käytössä monissa Euroopan Unioniin kuuluvissa Keski- ja Etelä-Euroopan maissa. Viranomaisen on tapauskohtaisesti tulkittava kansalaisten tiedon tarvetta ja toisaalta viranomaisen tiedon luottamuksellisuuden periaatetta asiakirjojen julkistamisessa. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaistoiminnassa syntyneet asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ja hallinnon legitimizeetti perustuu avoimuusperiaatteen mukaan viranomaisasioiden käsittelyn julkisuudelle ja ihmisten mahdollisuuteen osallistua ja ottaa kantaa asioiden valmisteluun. Julkisuusperiaatetta soveltavat muun muassa kaikki Pohjoismaat. Kokonaisuudessa valtioiden hallintokulttuurit eroavat kuitenkin toisistaan ja saattavat eri asiaryhmissä sisältää elementtejä eri periaatteista.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 83-85.

<sup>39</sup> Lehtonen, Häll ja Brander 2007 ss. 208-210.



Ison-Britannian asiakirjajulkisuuden sääntely perustuu lakiin ”Freedom of Information Act” (FIA, vuodelta 2000). Sen mukaan jokaisella on oikeus saada viranomaisten hallussa olevia julkisia tietoja. FIA kattaa julkisen vallan kaikki tasot, myös kunnat ja muut paikallisyhteisöt sekä julkisyhteisöjen omistamat yhtiöt. Julkinen tieto pitää luovuttaa pyytäjälle, jos pyyntö on tehty lain edellyttämällä tavalla. Hakijan tulee muun muassa ilmoittaa nimensä, mitä Suomessa ei tarvitse tehdä julkisten asiakirjojen osalta.

FIA määrittää muiltakin osin Suomen julkisuuslakia enemmän informaation hankkimisprosessin luonnetta. Keskeistä asiakirjajulkisuuden toteuttamisen kannalta on asiakirjan, viranomaisen ja viranomaiselta vaadittavan asiakirjapyynnin luonne, millä ei Suomessa ole merkitystä lukuun ottamatta salaisen asiakirjatiedon luovuttamista. Salassa pidettävän materiaalin luokittelun suhteen laki on yksityiskohtaisempi kuin Suomen julkisuuslaki. Salaaminen perustuu monin osin erikoislainsäädäntöön. Ison-Britannian julkisuuslain säätämien poikkeusten on arvioitu olevan laajempia kuin demokraattisten maiden julkisuuslainsäädännössä keskimäärin. Myös erityyppistä ei-julkista valmisteluaineistoa on luokiteltu Suomen julkisuuslakia tarkemmin. FIA antaa viranomaisille myös enemmän harkintavaltaa asiakirjajulkisuuden suhteen kuin Suomen julkisuuslaki.<sup>40</sup>

Kokonaisuudessa julkishallinnon asiakirjajulkisuus toteutuu Isossa-Britanniassa rajatummin kuin Suomessa. Varsinkin Englannista puuttuu kokonaan Suomen kaltainen kunnallinen itsehallinto, jolloin julkisuudenkin merkitys hallinnossa on toisenlainen. Anglo-amerikkalaisessa tutkimusperinteessä on korostettu julkisuuden merkitystä hallinnon ja demokratian rajapinnassa. Hallinnossa ja päätöksenteossa aktiivisen julkisuuden tulee painottua sellaisiin asioihin, joita ihmiset ymmärtävät, mistä on saatavissa tietoa ja jonka tiedon vertailtavuus on hyvää.<sup>41</sup>

Ranskan perustuslaki on vuonna 1958 säädetty ja kansanäänestyksellä hyväksytty ns. viidennen tasavallan perustuslaki (La Constitution du 4 octobre 1958). Ranskan perustuslaki korostaa avoimuutta ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia erityisesti kansanäänestysten kautta.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/section/1> (joulukuu 2011). McDonald, Crail and Jones 2003 ss. 275-308.

<sup>41</sup> Harjula ja Prättälä 2012 s. 85. Transparency in public policy 2000 ss. 1-3.

<sup>42</sup> La constitution de la France: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf) (joulukuu 2011) s.1.

Paikallishallinnon painopiste on alueellisella ja maakunnallisella tasolla. Osavaltiot ja itsehallinnolliset alueet saavat sen puitteissa päättää kuntia koskevasta sääntelystä. Seurauksena kunnista on eri säädöksiä eri alueilla.<sup>43</sup>

Ranskan asiakirjajulkisuutta säättävä julkisuuslaki on nimeltään ”De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques” (1978).<sup>44</sup> Julkisuuslaki perustuu kolmeen keskeiseen linjaukseen. Ensinnäkin katsottiin, että kansalaisilla oli oikeus tietää hallinnon toiminnasta. Toisaalta uudistuksella haluttiin parantaa hallinnon imagoa ja legitimizeettää. Kolmanneksi julkisen hallinnon kehittämisen katsottiin onnistuvan paremman palautteen kautta.<sup>45</sup>

Lain mukaan julkinen asiakirja on mikä tahansa viranomaisen tekemä tai viranomaiselle toimitettu, sekä yksityisen tuottama asiakirja, joka on tehty viranomaisen palveluksessa. Poikkeuksia ovat valmisteluasiakirjat ja jo julkaistut aineistot. Eräät asiaryhmät on jätetty asiakirjajulkisuuden ulkopuolelle. Näitä ovat lakimiesten ja lääkäreiden tekemät asiakirjat, sekä yritysten asiakirjat, mikäli nämä eivät ole suorittamassa tehtävää julkiselle organisaatiolle. Myös erilaiset henkilökohtaiset tiedot, viranomaisten välinen ja esimerkiksi yrityssalaisuudet ovat Ranskan julkisuuslain ulkopuolella.<sup>46</sup>

Ruotsissa julkisuusperiaatteeseen liittyy ajatus hallinnon ja päätöksenteon avoimuudesta, ilmaisun- ja sananvapaudesta, sekä asiakirjojen julkaisemisesta. Ruotsin perustuslain ja erillisen julkisuuslain mukaan julkisuusperiaate on lähtökohta. Ruotsin kuntalaki määrittää kunnan viranomaistoiminnan menettelytapojen julkisuutta, muuten julkisuusperiaatteen tulkinta lähtee eri tilanteissa julkisuuslaista.<sup>47</sup> Ruotsissa valtuusto voi päättää perustellusta syystä pitää kokouksensa suljettuna, kuten Suomessa voi kuntalain 57 § mukaan tehdä. Valtuuston alaisten toimielinten kokoontumiset ovat lähtökohtaisesti suljettuja, mutta toimielimillä on mahdollisuus pitää kokouksensa julkisina, kuten Suomessa. Selkeä yleisöjulkisuuteen liittyvä ero on erillinen säännös valtuuston julkisen kokousten turvakontrollista. Suomessa ei tällaista säädöstä ole toistaiseksi katsottu tarpeelliseksi.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Harjula ja Prättälä 2012 s. 85.

<sup>44</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241> (Maaliskuu 2012)

<sup>45</sup> <http://www.cada.fr/historique-de-loi-du-17-juillet-1978.6054.html> (tammikuu 2013)

<sup>46</sup> <http://www.cada.fr/l-etendue-du-droit-d-acces.20.html> (tammikuu 2013)

<sup>47</sup> Bohlin 2010 ss. 18-19. Bohlin 2011 ss.16-19, 22-24, 54, 205, 210, 226.

<sup>48</sup> Bohlin 2011 ss. 205-206, 209-210.

Asiakirjajulkisuus on Ruotsissa lähtökohta ja viranomaistoiminnan julkisuuden on tarkoitus turvata hallintotoiminnan laillisuutta ja legitimitettä, sekä suojata ihmisiä viranomaisten mielivallalta. Ruotsin vuoden 2009 julkisuuslaki on nimeltään ”Offentliga- och sekretesslag” (”julkisuus- ja salassapitolaki”, OSL, lakitunnus 2009:400). Uuden julkisuuslain säätämisen tarkoituksena oli selventää sanamuotoja ja tuoda esiin oikeusperiaatteita, jotka aikaisemmassa laissa olivat oikeuskäytännön ja lain valmisteluaineistojen varassa.<sup>49</sup> Ruotsin julkisuuslaki säätelee salassapitoa tarkasti monilla yhteiskunnan aloilla, kuten terveydenhuollossa ja verotuksessa. Suomessa nämä salassapidon kohdat on määritelty erityislaeissa.

OSL:n normisto on riippuvaissuhteessa painovapauslakiin, josta lain kommentaarin kirjoittanut Alf Bohlin johtaa monet julkisuusperiaatteen toteutumisen muodot. Suomessa ei ole erillistä painovapauslakia, mutta PL:n 12 §:s turvaa sananvapauden, julkisuuden ja ilmaisunvapauden ilman sensuuria. Painovapauden periaatteella ei ole esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa ollut Suomessa selkeää yhtymäkohtaa viranomaistoiminnan julkisuuteen, jossa korostuu asiakirjajulkisuuden lisäksi hallinnon avoimuuden periaate jota säätelevät JulkisuusL:n lisäksi muun muassa KuntaL ja HallintoL.<sup>50</sup>

Ruotsissa olennaista julkisuuden muodostumisessa on se, miten itsenäiseksi esimerkiksi eri kunnalliset viranomaiset on tulkittu suhteessa toisiinsa. Kunnanvaltuuston alaiset jaostot on yleensä tulkittu valmisteluorganisaatioiksi kunnanvaltuustolle mutta siinä mielessä itsenäisiksi, että kunnanvaltuustolle lähetetyt aineistot on yleensä voitu tulkita itsenäisen organisaation luomuksiksi ja siten julkisiksi.<sup>51</sup> Suomesta kunnan viranomaisen asettamat työryhmät, toimikunnat, virkamiesten epäviralliset neuvottelut tai niihin verrattavat ovat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella, mikäli ne eivät toteuta jotain lakiin, asetukseen perustuvaa tehtävää, kuten esimerkiksi monet lautakuntien alajaostot tekevät. Suomessa epäviralliset työryhmät ovat usein viranomaisten jotain asiaa varten perustamia ad-hoc- tyyppisiä elimiä. Ainakin valtuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan asettamien työryhmien asiakirjojen on katsottu kuitenkin vertautuvan asettajan asiakirjoihin. Lisäksi

---

<sup>49</sup> Lain tarkoitusta selventävä kommentaari, joka on lain yhteydessä. Tekijä Helena Andersson. Elektroninen aineisto <https://lagen.nu/2009:400>. (lokakuu 2011).

<sup>50</sup> Bohlin 2010 ss. 64-65. Suomessa painovapaus tulee erityisesti laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä 460/2003, mutta tällä lailla ei ole suoraa liittymäkohtaa kunnan toiminnan julkisuuteen.

<sup>51</sup> Bohlin 2010 ss. 114-115, 118-119.

toiminnaltaan vakiintuneiden tai luonteeltaan verrattain pysyviksi tulkittujen työryhmien asiakirjat vertautunevat viranomaisten asiakirjoihin.<sup>52</sup> Suomessa valmisteluaineiston ja ”valmiin” asiakirjan suhde on katsottu muodostuvan lähtökohtaisesti asiasisällön ja asian käsittelyvaiheen mukaan, ei lähettäjätahon tai kunnan alaisuusjärjestysten perusteella.<sup>53</sup> Oikeuskäytännössä tällaisen ei-julkisen aineiston salaamista on tulkittu suppeasti.<sup>54</sup>

Ruotsissa kunnalliset yritykset ovat velvollisia toimittamaan pyynnöstä julkisia asiakirjojaan eri maksusta kaikille. Suomessa kunnan osakeyhtiöt ovat julkisuuslain piirissä vain, jos niiden toiminta koskettaa julkisen vallan käyttöä. Suomessa kunnan tytäryhteisöt eivät ole julkisuuslain piirissä, paitsi jos tytäryhteisö käyttää julkista valtaa julkista tehtävää hoitaessaan. Toisaalta Suomessa kunnan konsernijohtoon, kuten kunnanhallitukseen sovelletaan julkisuuslakia, kun se ohjaa tai valvoo tytäryhteisöjä. Bohlin katsoo, että Ruotsissa on sovellettu erittäin laajaa tulkintaa ja kunnan harjoittama yritystoiminta on siten laajemmin julkisuusperiaatteen piirissä. Kunnan osakkuusyhtiöt eivät ole saman tulkinnan piirissä, mutta Ruotsin kuntalain mukaan kunnalla on velvollisuus edistää julkisuuden toteutumista myös näissä.<sup>55</sup> Kokonaiskuvassa Ruotsin julkisuussäätely muistuttaa pienin poikkeuksin Suomen sääntelyä.

---

<sup>52</sup> HE 30/1998 s. 52. Mäenpää 2008 ss. 88-89.

<sup>53</sup> HE 30/1998 (yksityiskohtaiset perustelut kohta 19 §. Ahvenainen ja Rätty 1999 s. 119.

<sup>54</sup> Mäenpää 2008 ss. 71-73, 244-245 .

<sup>55</sup> Bohlin 2010 ss. 62-64, 106-107. Bohlin 2011 s. 54. Mäenpää 2008 ss. 84-86, 88.

## 2. Kunnallisen rekrytoinnin asiakirjajulkisuus

### 2.1. Kunta asiakirjajulkisuuden toteuttajana

Asiakirjojen julkisuutta määrittävä julkisuusperiaate johtuu PL:n 12 §:stä. Sen toisen momentin mukaan asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden perusteella erikseen lailla rajoitettu. Asiakirjajulkisuuden tarkempi sisältö määritellään JulkisuusL:ssa, joka on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säätelevä yleislaki. JulkisuusL ei säädi täysin tyhjentävästi kunnallisten viranomaisten asiakirjojen julkisuuden tai salassapidosta, sillä sääntelyä on jonkin verran muissakin laeissa. JulkisuusL:n pyrkimyksenä on kuitenkin ollut yhtenäistää julkisuussääntelyä. Lain säätämisen yhteydessä vuonna 1999 hallitus esitti peräti 77 eri lain muuttamista.

Hallituksen esityksen mukaan ”(Julkisuuslain) tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon”.

Lain tarkoituksena on sovittaa yhteen julkisuusperiaatetta ja muita perusoikeuksia, asiakirjajulkisuuden (PL 12 § 2 momentti) lisäksi erityisesti osallistumisoikeuksia (PL 2 § 2), sananvapautta, (PL 12 § 1), kokoontumis- ja vaalioikeuksia(13 ja 14 §) sekä PL:n 21 § 2 momenttia, joka turvaa viranomaisten asioiden käsittelyn julkisuutta, kuulluksi tulemisoikeutta, oikeutta saada perusteltu päätös asiassa sekä muutoksenhakuoikeuksia. Nämä periaatteet määritellään mm. JulkisuusL:n 3 §:ssa, JulkisuusL:n 16 § ja 29 § 3 momentissa, sekä osittain HallintoL:n 2 luvun hyvän hallinnon periaatteiden määrittelyssä.

JulkisuusL:n keskeinen periaate on tiedon neutraliteettiperiaate. Viranomaisten ja yksityishenkilöiden tulisi olla lähtökohtaisesti samassa asemassa eli kääntäen yksityishenkilöillä pitäisi olla viranomaisiin verrattuna yhtäläinen mahdollisuus tutustua julkisiin asiakirjoihin.

Asianosaisten osalta periaatetta ei sovelleta, sillä asianosaisten oikeus tietoon laajenee koskemaan myös ei-julkisia ja salaisia asiakirjoja.<sup>56</sup>

JulkisuusL ei tule sovellettavaksi, mikäli se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Erityislainsäädännön on noudatettava perustuslaista johtuvaa julkisuusperiaatetta. KuntaL säätelee erityislakina kunnan ja julkisuusperiaatteen toteutumista, mutta KuntaL säätää poikkeuksen JulkisuusL:n asiakirjajulkisuuteen vain luottamushenkilöiden laajemman salaisiin asiakirjoihin tutustumisoikeuden osalta (KuntaL 43 §).<sup>57</sup>

Asiakirjan käsite määritellään lakinormistossa, mutta JulkisuusL tai KuntaL ei määritä kunnallista viranomaista, jonka asiakirjat ovat julkisuuslain kohteena. Väljä määritelmä on perusteltua kunnallisen itsehallinnon vuoksi. Kunnat ovat väestörakenteeltaan- ja määrältään, maantieteeltään ja elinkeinorakenteeltaan heterogeenisiä, joten kuntien PL:n 121:n mukaisen itsehallintonsa nojalla muovaamat tarkoituksenmukaiset hallinnot eroavat toisistaan. JulkisuusL:n 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 mm. 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.<sup>58</sup>

Kunnan suoraan tuottama toiminta on kytköksissä julkisuusperiaatteeseen sekä kunnan yleis- että erityistoimialan kautta. Julkisuusperiaatteen toteutuminen ei riipu julkisen vallan käytöstä. Toisaalta omistusjärjestelyt eivät vaikuta julkisuuslain soveltamiseen. Näin ollen kunnan osakeyhtiöt tai tytäryhteisö ovat julkisuuslain piirissä vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Molempien rekrytointiasiakirjat jäävät näin ollen lähtökohtaisesti julkisuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Toisaalta kunnan konsernijohtoon, kuten kunnanhallitukseen sovelletaan

---

<sup>56</sup> HE 30/ 1998. Mäenpää 2008 s. 140.

<sup>57</sup> Mäenpää 2008 s. 41. Toimiva kunta 2008 s. 103.

<sup>58</sup> Mäenpää 2008 ss. 84-86, 88, 98-99. Harjula ja Prättälä 2012 ss. 308-309.

julkisuuslakia, kun se ohjaa tai valvoo tytäryhteisöjä ja tätä kautta myös rekrytoinnit voivat joiltain osin päätyä asiakirjajulkisuuden piiriin.<sup>59</sup>

Asiakirjajulkisuutta määrittelee myös KuntaL:n 64 §, jonka mukaan kunnan ilmoitukset tulee saattaa tietoon kunnan ilmoitustaululla ja tarpeen vaatiessa muulla tavalla. KuntaL:n 11 luku, joka käsittelee oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta edellyttää suoraan toimivaa asiakirjajulkisuutta. Lisäksi julkisuusperiaatetta tukevia pykäläiä ovat 27 § (osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet) ja 28 § (aloiteoikeus), joiden tarkoitus on aktivoida kuntalaisia osallistumaan kunnan toimintaan.

KuntaL:n lisäksi myös hallintolain säännökset on huomioitava julkisuusperiaatteen toteutumisessa. HallintoL:n 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely hallinnossa on pyrittävä järjestämään palvelut turvaavalla ja viranomaisen tuloksellisen toiminnan kannalta järkevällä tavalla. 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kokonaisuudessa kunnan viranomaisten asemaa ja kuntalakea on tulkittava alisteisena asiakirjojen julkisuusperiaatteelle. Kunta ei voi näin ollen vedota PL:n 121 §:n mukaiseen itsehallintoasemaansa perusoikeuden asemassa olevan asiakirjojen julkisuusperiaatteen yli käyvänä periaatteena.

## **2.2. Hyvä tiedonhallintatapa julkisuusperiaatteen käytäntönä**

Kunnat synnyttävät valtavan määrän erilaisia viranomaisasiakirjoja, joista rekrytointiasiakirjat muodostavat hyvin pienen osan. Asiakirjojen julkisuuden käytännön toteutuminen on kiinni toimivasta asiakirjahallinnosta, joka mahdollistaa pyydetyn tiedon tehokkaan löytämisen, luovuttamisen ja tarvittaessa tiedottamisen.

JulkisuusL:n 5 luvun mukaan viranomaisten on edistettävä hyvää tiedonhallintotapaa, joka tarkoittaa perustuslaista johtuvaa julkisuusperiaatteen tasapuolista edistämistä ja tiedonsaantioikeuksien turvaamista. Lähtökohtana on PL:n 21 § 2 momentin sekä HallintoL:n 6-10

---

<sup>59</sup> Ibid.

§:n hyvän hallinnon periaatteet: oikeusperiaate, palveluperiaate, palvelun asianmukaisuusvaatimus, neuvontavelvollisuus ja hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövaatimus. Nämä periaatteet on otettava huomioon kunnan tietohallintoa järjestettäessä ja toteutettaessa. Hyvän hallinnon periaatteiden alle argumentoidut viranomaisten toimintasäädökset ovat selkeästi menettelyä sitovia ja ohjaavia käytäntöjä.<sup>60</sup>

Hyvä tiedonhallintatapa määritellään JulkisuusL:n 18 § 1 momentissa. ”Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti”. Tätä yleisohjetta tarkennetaan edelleen saman lainkohdan viidessä alakohdassa. Pykälässä ei mainita sähköistä tietohallintoa, mutta käytännössä hyvä tietohallintotapa tarkoittaa yhä enemmän hallinnon ja päätöksenteon keskeisimmän asiakirjatiedon (esim. valtuuston ja lautakuntien pöytäkirjojen) järjestämistä tietoverkkoihin.<sup>61</sup>

JulkisuusL:n 17 §:n mukaan tiedonsaantia on tuettava mahdollisuuksien mukaan, mitä tarkennetaan tietyiltä osin julkisuusasetuksessa (JulkisuusA 1030/1999). JulkisuusA:n 4 § määrittää ohjeita, valvontaa ja seuranta. Asetuksen 1 § 1 momentin 2 alakohdan mukaan viranomaisen on annettava riittävät ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamisesta sekä asiakirjojen, tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen asianmukaisesta käsittelystä ja suojaamisesta eri käsittelyvaiheissa. 3 kohdan mukaan keskeneräisiä asioita kuvaavat ja niitä koskevan tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi laaditut luettelot ja asiakirjat pidetään ajan tasalla. Näiden ohjeiden ja toimenpiteiden toteutumista on valvottava ja arvioitava. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Hyvän tiedonhallintavan keskeisin osa on toimiva kirjaamismenettely. HallintoL:n 42 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus kirjata oikeusvarmuuden toteuttamiseksi sellainen suullinen tieto, jolla on vaikutusta asian käsittelyyn. JulkisuusA:n 6 § säätelee tarkemmin asian käsittelyvaiheiden kirjaamismenettelyä asiarekistereihin. Vireillä olevasta asiasta on merkittävä vireille saattaja ja asiakirjan saapumispäivä. Jos asia on tullut vireille viranomaisen itsensä aloitteesta, tulee merkitä

---

<sup>60</sup> Mäenpää 2008b ss. 56-58.

<sup>61</sup> Voutilainen ss. 42-44.



asiakirjan laatimispäivä ja asian laatu. Tämän lisäksi on merkittävät tiedot asian käsittelyn välitoimenpiteistä, kuten asiakirjojen siirrosta valmistelijoille, muista toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä. Lisäksi on merkittävä asian päättämiseen liittyvä lopputoimenpiteet ja niihin liittyvät asiakirjat. Nämä valmistelutiedot tulevat, salassapitosäännökset huomioiden, julkisiksi asiasta päättämisen jälkeen.<sup>62</sup> Rekrytoinnin osalta julkiseksi tuleminen tapahtuu viimeistään nimityspäätöksen tekemisen jälkeen. Aineisto jää kuitenkin julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle, jos rekrytointiprosessi keskeytetään. Tällöinkin sen luovuttamisharkinnassa on huomioitava JulkisuusL:n 17 § sääökset ei-julkisen materiaalin luovuttamisesta julkisuusmyönteisen pääperiaatteen mukaan.

Kunnilla on vapaus päättää hyvän tiedonhallintatavan käytännön organisatorisista ratkaisuista. Olennainen tekijä tarkoituksenmukaisen organisaation määrittelyssä lienee viranomaisten asiakirjojen määrä, mikä on riippuvainen erityisesti kunnan koosta. Tampereen kaupungilla yksi keskitetty kirjaamo rekisteröi vireille tulleet asiat, siihen liittyvän asiakirjatiedon sekä käsittelyvaiheet ja päätöksentekotiedon kaupungin hallintodiaariin. Samaa asiaa koskevat tiedot ja toimenpiteet kirjataan yhdelle diaarinumerolle. Kirjaamo merkitsee saapuvat asiat diaariin ja toimittaa asiat eteenpäin. Yksiköt toimittavat sinne tulleet asiat kirjaamoon, joka toimittaa asian valmistelijalle. Sisäisesti vireille tulevat asiat, kuten rekrytoinnit, kirjataan käsittelyn alkuvaiheessa. Diaariin kirjataan kaikki toimielinkäsittelyyn menevät asiat. Viranhaltijapäätöksistä kirjataan oman kaupungin toiminnan keskeiset asiat sekä hankintoihin, etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät asiat. Mikäli asioista muodostuu muunlaisia rekistereitä tai ne merkitään muihin luetteloihin, niitä ei kirjata hallintodiaariin. Useilla suurilla toimintayksiköillä, kuten rakennusvalvonnalla ja sosiaali- ja terveystoimella on lakisääteisiin tehtäviin liittyviä erillisiä diaareja.<sup>63</sup>

### **2.3. Rekrytointiasiakirja julkisena asiakirjana**

Asiakirjojen julkisuusperiaate (asiakirjatiedon julkisuus) määritellään JulkisuusL:n 1 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan ”Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa

---

<sup>62</sup> Mäenpää 2008 s. 23.

<sup>63</sup> Tampereen kaupungin asiakirjahallinta. s. 6.

laissa erikseen toisin säädetä.” Julkisuusperiaatteen määrittelyn sisältö on johdettu lähes sanatarkasti perustuslain 12 § 2 momentin asiakirjajulkisuuden turvaavasta pykälästä.

JulkisuusL:n 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. Kunnallisessa rekrytoinnissa tyypillistä aineistoa ovat kunnan itse tuottamien asiakirjojen lisäksi erilaisten toimeksiantojen perusteella suoritettut henkilökohtaiset arvioinnit tai vastaavat.

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). Raja on nykyään häilyvä, sillä teksti- ja kuvainformaatio voidaan poikkeuksetta muuntaa sähköisestä fyysiseen muotoon tai päinvastoin. 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.<sup>64</sup>

Oikeudellisesti sähköinen muoto on täysin rinnasteinen fyysiseen muotoon nähden. Sähköinen asiakirja määritellään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa lain (SAVL 13/2003) 4 § 3 momentissa. Sen kolmannen kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan ”sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon”. Viranomaiselle saapunut tehtäviin liittymätön sähköpostiviesti ei ole siten viranomaisen asiakirja. SAVL:n asiakirjan määrittely ei muilta osin käytännössä eroa JulkisuusL:n määrittelystä. Asiakirjajulkisuuden kannalta ratkaisevaa on poikkeuksetta yhtenäinen käyttötarkoitus, ei muoto.<sup>65</sup>

Julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle jäävät JulkisuusL:n 5 §:n 3:n mukaan luonnos, alustava kommentti, sähköpostiviesti, esittelyyn tulematon suunnitelma, kirje luottamushenkilölle

---

<sup>64</sup> Mäenpää 2008 ss. 55-59.

<sup>65</sup> Voutilainen 2009 ss. 58-59, 64-65.

yksityisaseman vuoksi tai viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten laadittu, sisäistä koulutusta tai tiedonhakua varten tehty asiakirja, löytötavara, asiaan liittyvät suppeat työnjohto- ja valvontamääräykset, sekä tekniset asian valmisteluasiakirjat, joilla ei ole vaikutusta itse asiaan.<sup>66</sup>

Rekrytoinnin osalta tällaisia ”ei asiakirjoja” ovat esimerkiksi rekrytoinnin käytännön järjestämiseen liittyvät suppeat suunnitelmat, määräykset ja ohjeet. Kyseiset asiakirjat eivät kuitenkaan ole salaisia ja viranomaisella on oman harkintansa mukaan mahdollista luovuttaa tällaisia asiakirjoja JulkisuusL:n 17 § periaatteiden mukaan. Asiakirjojen luovuttaminen on kuitenkin viranomaisten omassa harkinnassa eikä kenelläkään ole ehdotonta oikeutta tutustua tällaisiin asiakirjoihin.<sup>67</sup>

Lisäksi JulkisuusL:n 5 §:n 4 momentin mukaan julkisuuslakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat pitää lain mukaan liittää arkistoon. Käytännössä tämä viittaa siihen, että asiakirjoilla on suuri merkitys julkisuuden toteutumisen kannalta. Tällainen asia tulee julkiseksi muun valmisteluaineiston tavoin asian tullessa päätetyksi. Jos asiakirjat liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.<sup>68</sup>

Arkistoinnista säädetään arkistolaisissa (ArkistoL 831/1994), sitä tarkentavassa asetuksessa(1012/1982). ArkistoL:n 7 §:n määrittelemän peruseriaatteen mukaan arkistointi on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista, yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, ja yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaa ja tietosuojaa sekä sitä, että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Näitäkin asiakirjoja koskee se mitä salassapidosta säädetään. 8 §:n mukaan arkistolaitos määrää pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, mutta muuten kunnalla on harkintavaltaa säilyttämiseen ja sen määräaikoihin. Kunnan väliaikaisessa arkistoinnissa on vähintään otettava huomioon esim. RikosL:n mukaiset rikosten

---

<sup>66</sup> Mäenpää 2008 ss. 55-59. Harjula 2008 s. 45.

<sup>67</sup> Mäenpää 2008 s. 129.

<sup>68</sup> Mäenpää 2008 s. 106.

vanhenemisajat. Julkisuusperiaatteen näkökulmasta arkistointiajan on oltava vähintään yhtä pitkä kuin esim. julkisuuslain nojalla tuomitun rikoksen vanhenemisaika.<sup>69</sup>

JulkisuusL:n 5 §:n 2 momentin ja 7 §:n pykälän ensimmäisen momentin mukaan viranomaisen asiakirja on paitsi viranomaisen itsensä laatima tai viranomaisen toimintaan liittyvä asiakirja, myös viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettu asiakirja. Vastaanottava viranomainen tai asiakirjan lähettäjä ei voi määrittellä sen julkisuutta. Yleensä viranomaisen tulkitaan saaneen asiakirjan haltuunsa, kun viranomaisella on ollut mahdollista tutustua sen sisältöön. Asiakirjan valmiustasolla, teknisellä laadulla tai sillä miten asiakirja on viranomaiselle toimitettu, ei ole merkitystä.

Työpaikka- tai virkahakemus on siten lähtökohtaisesti julkinen asiakirja siinä vaiheessa kun se on jätetty asianomaiseen viranomaiseen hakemuksena ja viranomainen on ehtinyt tutustua siihen. PL:n 12 § 2 momentin mukaan julkisen asiakirjan salaamisen on perustuttava lainsäädännön tasoiseen sääntelyyn, joten hakijan ilmoitus halusta salata koko hakemusasiakirja on pätemätön, samoin kuin vastaanottavan viranomaisen ilmoitus hakemusasiakirjan salaamisesta. Toisaalta toimitetussa hakemuksessa oleva JulkisuusL:n tai jonkun muun lain perusteella salassa pidettävä tieto on ilman eri pyyntöä salattava.<sup>70</sup>

JulkisuusL:n 2 luku säätelee asiakirjan julkisuuteen tuloa. Sen 6 §:n ja toimitetun asiakirjan osalta 7 §:n 1 momentin säädökset kattavat käytännössä rekrytointia käsittelevien kunnallisten asiakirjojen julkiseksi tulon. Sen mukaan diaarin merkintä on heti tekemisensä jälkeen julkinen, tarjouspyyntö allekirjoittamisen jälkeen. Muut hankinta- ja urakka-asiakirjat ovat yleisesti julkisia sopimuksenteon jälkeen. Asianosaisjulkisuus toteutuu asian päättämisen jälkeen. Selvityspyyntö tai lausuntopyyntö liitteineen on julkinen allekirjoituksen jälkeen, kuten myös esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus tai hakemus liitteineen. Tutkimus tai tilasto tulee julkiseksi sen ollessa valmis käyttötarkoitukseensa. Pöytäkirja on julkinen tarkastuksen jälkeen allekirjoitettuna, samoin päätös, lausunto, toimituskirja ja sopimus sekä niiden valmisteluasiakirjat.

---

<sup>69</sup> Kts. Opas säilytysaikojen määrittelyn periaatteiksi. Kansallisarkisto 22.9.2010 s 10. Elektroninen aineisto. <http://www.arkisto.fi/uploads/Arkistolaitos/Teht%C3%A4v%C3%A4t%20ja%20toiminta/Seulonta/sailitysaikaopas2292010.pdf> (helmikuu 2013).

<sup>70</sup> Harjula 2008 s. 46. Tampereen kaupungin Päätöksenteon ohjeet ss. 23-24.

Kaikki julkisuuslain piiriin kuuluvat asiakirjat tulevat julkisiksi viimeistään asian tultua loppuun käsitellyksi. Yleiseen jakeluun tarkoitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun se on viranomaisen hallussa jakelua varten. Lisäksi julkiseksi muuttuvat edellä mainitut asiakirjat tietyin poikkeuksin, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Käytännössä lista säättää julkiseksi tulemisesta tyhjentävästi ja se on kopioitu sellaisenaan esimerkiksi Tampereen kaupungin päätöksenteko-ohjeisiin.<sup>71</sup>

Kunnan viranomaisella on harkintavaltaa JulkisuusL:n 6 §:n ehtoihin, mutta harkintavalta koskee saman lain 17 § ja 24 §:n määriteltyjen perusteiden mukaan vain eri lakien määrittämiä ei-julkisia, ehtolausekkeen perusteella salaisia tai sellaisia asiakirjoja joiden julkisuuden rajoituksesta säädetään lakitasolla erikseen. JulkisuusL:ssä määritelty asiakirja on siten aina julkinen, eikä viranomainen voi estää sen luovuttamista omalla harkinnallaan tai muuttaa kerran julkistettua asiakirjaa ei-julkiseksi.<sup>72</sup>

JulkisuusL:n 3 luku turvaa universaalia oikeutta tutustua viranomaisten julkisiin asiakirjoihin. Sen 9 §:n ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on yksiselitteinen ja ehdoton oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.<sup>73</sup> Asiakirjaan tutustumisoikeus ei ole siten sidottu esimerkiksi Suomen kansalaisuuteen. Viranomaisen on harkittava luovuttamista myös ei-julkisten asiakirjojen osalta 17 § periaatteiden mukaisesti. Saman luvun 10 §, 11 § ja 12 § määrittävät salassa pidettävän asiakirjan, asianosaisen ja itseä koskevien tietojen saamisoikeutta.

JulkisuusL:n 4 luku säätelee asiakirjatiedon luovuttamista. 13 § 1 momentin mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella asiakirjapyyntöä, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Julkista asiakirjaa pyydetessä henkilötietoja tai mitään syytä asiakirjapyyntölle ei tarvitse esittää. Asiakirjapyyntö on kuitenkin esitettävä niin yksilöidysti, että viranomainen pystyy selvittämään mitä asiakirjaa pyyntö koskee. 14 § mukaan asiakirjan luovuttamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Saman pykälän

---

<sup>71</sup> Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet ss. 23-24.

<sup>72</sup> Mäenpää 2008 s. 63, 104-113, 117.

<sup>73</sup> Julkisuuslain säätämisen jälkeisinä vuosina ”kansalaispyynnöt” olivat kunnissa erittäin harvinaisia. Lähes poikkeuksetta tietoa pyysivät joko asianosaiset tai toiset viranomaiset. Salovaara 2003 s. 12.

mukaan valtuusto voi kuitenkin vapaasti päättää kuntien johtosäännöissä, mikä kunnallinen viranomainen on toimivaltainen luovuttamaan asiakirjan.

Henkilöllisyyden ja käyttötarkoituksen selvittäminen koskee salaisia asiakirjoja sekä sellaisia asiakirjoja joiden luovuttamiseen liittyy muista laeista johtuvia harkintaperusteita. JulkisuusL:n 12 § mukaan jokaisella on oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot asiakirjoista. Asianosaisjulkisuuden toteuttamisen yhteydessä on arvioitava, onko pyytjä asianosainen ja toiseksi sitä, koskevatko asianosaisjulkisuuden rajoitusperiaatteet kyseistä asiaa. JulkisuusL:n 13 § 2 momentin mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta tai viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus, muut luovuttamisen selvittämisen kannalta tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Vaadittavien selvitysten tarkoitus riippuu erityisesti asiaan liittyvistä salassapitointressistä ja siitä, miten pyytjä on aikonut tietoa käyttää (esim. toisen viranomaisen toiminta, tieteellinen tutkimus).

Asiakirjan luovuttamisen harkinnassa on otettava huomioon myös JulkisuusL:n 17 § mukaiset julkisuusmyönteisyyttä tukevat julkisuuden harkintavallan rajoitusperiaatteet. Näillä ei ole merkitystä julkisten ja ehdottomasti salaisten asiakirjojen osalta, jolloin harkintavaltaa ei ole, vaan periaatteet tulevat sovellettavaksi harkittaessa ei-julkisten ja ehtolausekkeilla salaisten asiakirjojen luovuttamista. Lähtökohtana on tiedon pyytäjiin kohdistuvan menettelyn tasapuolisuus sekä viranomaiselle lankeava HallintoL:n 31 §:n 1 momentin mukainen selvittämisvastuu, joka toteutuu JulkisuusL:n mukaisen julkisen asiakirjan osalta käännettynä saman lain 14 § 3 momentin 1 alakohdan mukaisesti: Viranomaisella on tällöin velvollisuus selvittää, miksi toimitaan julkisuusolettaman vastaisesti, eli perustella kaikissa tapauksissa asiakirjan salaaminen.<sup>74</sup>

## **2.4. Ei-julkiset asiakirjat**

Ennen JulkisuusL:n asiakirjajulkisuuden soveltamisen alkamista asiakirja on ei-julkinen eli valmisteluaineisto, luonnos tai vastaava. Tällainen asiakirja voi olla tulossa julkiseksi. Se voi olla

---

<sup>74</sup> Mäenpää 2008 ss. 208-210. Harjula ja Prättälä 2012 ss. 310-311.

keskeneräinen, jolloin se muuttuu julkiseksi valmistuttuaan. Se voi olla asiaan liittyvä valmisteluasiakirja, joka julkaistaan asian päättämisen jälkeen tai asian teknisluontoiseen ratkaisuun liittyvä ei-asiakirja. JulkisuusL:n 9 § 2 momentin mukaan näiden asioiden julkaiseminen on viranomaisten harkinnassa JulkisuusL:n 17 § ja 24 § rajoitukset huomioon ottaen. JulkisuusL:n tarkoituksena on se, että mikään julkisuuteen tarkoitettu asiakirja ei jäisi pysyvästi ei-julkiseksi.<sup>75</sup>

Hallituksen esityksen mukaan lakiin perustumattomat kunnan viranomaisen asettamat työryhmät, toimikunnat tai niihin verrattavat ovat julkisuuslain soveltamisen ulkopuolella.<sup>76</sup> Tämä ei kuitenkaan tarkoita tällaisten asiakirjojen luovuttamis- tai julkaisukieltä. Usein lakiin perustumattomat elimet ovat luonteeltaan ad hoc-tyylisiä, eli ne on perustettu jotain tiettyä tehtävää varten. Erityisesti kunnanhallituksen tai lautakunnan asettaman työryhmän asiakirjoja voidaan yleensä pitää tämän omina asiakirjoina. Näin ollen kunnallista rekrytointia valmistelevien työryhmien asiakirjat voidaan rinnastaa Kh:n tai lautakunnan julkisuusperiaatteen piiriin kuuluviksi asiakirjoiksi, jolloin ne tulevat julkiseksi JulkisuusL:n 6 §:n mukaan viimeistään asiasta päättämisen jälkeen.<sup>77</sup>

Oikeuskäytännössä viran tai toimen hakumenettelyn keskeyttäminen on rinnastettu valmistelutoimiin. Keskeyttämisellä on merkitystä paitsi oikeussuojakeinojen, myös julkisuuden kannalta, koska valmisteluaineisto jää julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle.

KHO 2005:82: Sosiaalipalvelutoimiston toimistopäällikkö oli jättänyt täyttämättä vakinaisen sosiaalityöntekijän viran. KHO:n mukaan toimistopäällikön päätöksellä ei lopullisesti ratkaistu viran täyttämistä, sillä paikka voidaan täyttää myöhemmin. KuntaL:n 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Mäenpää 2008 ss. 102-103, 128-129.

<sup>76</sup> HE 30/1998 s. 52.

<sup>77</sup> Mäenpää 2008 ss. 88-89.

<sup>78</sup> Samantapainen oikeustapaus myös KHO 2011:87. Mäenpää 2008 ss. 102-103.

JulkisuusL:n 9 §:n mukaan ei-julkisia asiakirjoja koskevien pyyntöjen osalta on luovuttamista harkittava saman lain 17 § mukaisten edellytysten perusteella. 17 §:n mukaan tiedon saamista ei ole syytä rajoittaa ilman perusteltua syytä. 17 § on kirjattu neljä keskeistä harkintavallan rajoitusperiaatetta, jotka korostavat viranomaistoiminnan julkisuusmyönteisyyttä. Objektiviteettiperiaatteen mukaan tietojen antamista ei pidä rajoittaa ilman asiallista perustetta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tietojen antamista ei rajoiteta enempää kuin suojattava edun kannalta on tarpeellista. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tiedon pyytäjien tasapuolista kohtelua. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti viranomaisen on harkinnassaan otettava huomioon JulkisuusL:n tarkoitus, etenkin lain 1 §, joka viittaa julkisuusperiaatteeseen ja 3 §, jossa viitataan avoimuuteen ja hyvään tiedonhallintatapaan sekä toisaalta 24 §:n mukaisiin vahinkoedellytyslausekkeisiin. Harkintavallan rajoitusperiaatteet on otettava huomioon myös niissä tilanteissa, joissa JulkisuusL:n säännökset syrjäytyvät asiakirjojen julkisuusratkaisuissa jonkin erityislain nojalla.<sup>79</sup>

Tämän lisäksi on huomioitava myös HallintoL:n 6 § määrittelemä luottamuksensuojaperiaate. Periaate turvaa "oikeutettuja odotuksia", mikä tarkoittaa julkisuuslain osalta ainakin sitä, että viranomaisen on noudatettava kerran omaksumaansa tulkintalinjaa tehdessään yksittäisessä asiassa julkisuuspäätöksiä.<sup>80</sup>

PL:n 121 § kunnan itsehallinnon periaatteen mukaan kunnan tehtävistä ja myös itsehallinnon rajoittamisesta säädetään lailla. JulkisuusL:n 17 § antaa siten kunnalliselle viranomaiselle selkeästi harkintavaltaa kulloisessakin ei-julkista asiakirjaa koskevassa luovutuspyynnössä. Harkintavallan rajoitusperiaatteiden mukaisesti 11 § 3 momentin mukaisten orgaanien lähtökohtaisesti ei-julkisten asiakirjojen salaamista on tulkittu oikeuskäytännössä suppeasti.<sup>81</sup> Näiltä osin rekrytointiin liittyvät ei-julkiset asiakirjat voidaan henkilötietoihin ja salassapitoon kohdistuvat säännökset huomioon ottaen useimmissa tapauksissa luovuttaa. Käytännössä rekrytointiasiakirjat sisältävät kuitenkin hyvin usein henkilötietoja, mikä poistaa JulkisuusL:n 17 §:n mukaisen harkinnan.

---

<sup>79</sup> Mäenpää 2008 s. 40.

<sup>80</sup> Luottamuksensuojaperiaatteesta vrt. Mäenpää 2008b ss. 76-77.

<sup>81</sup> Heuru-Mennola-Ryynänen 2011 s. 302. Mäenpää 2008 ss. 71-73, 244-245 .



Julkisuusmyönteistä harkintaa sovelletaan Tampereen hallinnossa ainakin siten, että lautakuntien pöytäkirjat voidaan pääsääntöisesti julkaista internetissä ennen pöytäkirjan tarkistamista.<sup>82</sup>

Julkisuusmyönteisyyttä tukevat perusteet eivät kuitenkaan tarkoita, että viranomaisen tulisi aina antaa tieto pyydetyistä ei-julkisista asiakirjasta. Mikäli keskeneräisen asian julkistamisesta ei ole hyötyä asian kannalta, ei viranomaisella ole velvollisuutta julkaista sitä. Mäenpään mukaan julkisuuden haitallinen vaikutus asian valmistelulle ei käy perusteeksi, vaan päätöksen on perustuttava muihin tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuussyihin.<sup>83</sup>

Poikkeuksen muodostavat aivan kunnan ylin johto ja erityisesti asukkaiden vaikutusmahdollisuutta korostavien pormestarihallinnon piirissä tapahtuvat rekrytoinnit. Kuntalain 27:n § ja 29 §:n säättämän tiedottamisvelvollisuuden perusteella nämä rekrytoinnit voidaan tulkita sellaisiksi, joissa kunnalla on tiettyjä velvollisuuksia tiedottaa asian etenemisestä, koska asialla on yleistä merkitystä ja ne kiinnostavat kuntalaisia. Julkisuuslain 17 §:n mukaan näitä käsittelevät ei-julkiset valmisteluasiakirjat voitaisiin siten luovuttaa laajemmin jo asian käsittelyvaiheessa. Erityisesti johtavan kunnallisen viranomaisen rekrytoinnin mutkistuminen voi joissain tilanteissa tuoda tarpeen julkaista keskeneräisen asian ei-julkista asiakirjatietoa.

## 2.5. Asiakirjajulkisuuden rajoittamisperiaatteet

Julkisuusperiaatteen rajoittaminen perustuu kahteen perusperiaatteeseen, välttämättömyyteen ja perusteltavuuteen. Välttämättömyyttä arvioitaessa keskeistä on suojattavien etujen painavuus suhteessa julkisuusperiaatteeseen. Toisen perusoikeuden suojaaminen on yleensä katsottu riittäväksi perusteeksi, sen sijaan esimerkiksi viranomaistoiminnan laadullisia vaatimuksia, kuten palvelun nopeutta ei ole katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi. Rajoitusten on oltava mahdollisimman suppeita. Perusteltavuus liittyy siihen, että julkisuuden rajoittamisella turvataan yksityisen intressin

---

<sup>82</sup> Mäenpää 2008 ss. 129-130. Tampereen kaupungin hallintosääntö (s. 5) antaa lautakunnille vapauden päättää pöytäkirjan julkaisuista. Käytännössä pöytäkirjat voidaan julkaista heti kokouksen jälkeen ennen pöytäkirjan tarkastuksen valmistumista. Myös Tampereen kaupungin viestintäohje s. 5. Tampereen kaupungin asiakirjahallinta s. 8.

<sup>83</sup> Mäenpää 2008 s. 130.

tai yleisen edun toteutumista. Asiakirjajulkisuuden rajoittaminen on tämän lisäksi tapahduttava lain tasoisella sääntelyllä, ei esimerkiksi kuntien johtosäännöillä.<sup>84</sup>

Rekrytointiin liittyvää salaista asiakirjatieta määrätellään tarkemmin JulkisuusL:n 6 luvussa. 22 §:n viranomaisen asiakirjan salaamisesta on säädetty lailla. Salassa on pidettävä myös asiakirjat, jotka laissa säädetään vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tällaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. 23 § määrittelee luottamuksensuojaperiaatteen mukaisen vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon salaisille asiakirjoille.

Luvun ydinkohta on 24 § pykälä, joka sisältää 32-kohtaisen luettelon salaisista asiakirjoista. Salassa pidettäviin tietoihin liittyy kolmen tason ehtolausekkeitä. Ensimmäisen tason mukaan asiakirjat ovat ehdottomasti salaisia. Loput salassa pidettävistä tiedoista ovat kahden vahinkoedellytyslausekkeen piirissä.

Vahvempi vahinkoedellytyslauseke tarkoittaa salassapito-olettamaan perustuvaa salassapitoa. Salassa pidettävää asiakirjaa ei saa antaa, *jollei ole aivan ilmeistä*, että vahinkoa tai haittaa ei aiheudu. Lievempi vahinkoedellytyslauseke tarkoittaa julkisuusolettamaan perustuvaa salassapitoa. Salassa pidettävän asiakirjan saa antaa, *jos paljastamisesta ei aiheudu vahinkoa tai haittaa*. Alakohdista 1-19 koskevat valtionhallintoa, poliisia ja oikeuslaitosta tai muita asioita, joilla ei ole merkitystä kunnalliseen rekrytointiin. Poikkeuksen tekee 17 kohta. Sen mukaan kunnan ammatti- ja liikesalaisuudet ja muut kunnan liiketoimintaan liittyvät seikat ovat lievemmän vahinkoedellytyslausekkeen piirissä. 20 kohdan mukaan yksityisen ammatti- tai liikesalaisuudet, ovat lievemmän vahinkoedellytyslausekkeen piirissä. Kohta 21 koskee opinnäytteen tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai muuta kehittämissuunnitelmaa. Kohtien 22-32 salaiset henkilötiedot ovat käytännössä keskeisimpiä kunnallisen rekrytoinnin kannalta. Henkilötietoja käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Viranomainen voi tapauskohtaisesti antaa tiedot vahinkoedellytyslausekkeen piirissä olevista salaisista asiakirjoista. Tällöin sovellettavaksi tulevat HallintoL:n 6 §:ssa ja JulkisuusL:n 17 § mainitut harkintavallan rajoitusperiaatteet. Lisäksi on huomioitava, että JulkisuusL on julkisuuden

---

<sup>84</sup> Viljanen 2001 ss. 136-149. Mäenpää 2008 ss. 43-44.

yleislaki, joten *lex specialis*-periaatteen mukaan erityislaki voi tuoda viranomaiselle, asianosaiselle tai sivulliselle oikeuden tutustua tiettyihin ei-julkisiin tai salaisiin asiakirjoihin.<sup>85</sup>

JulkisuusL:n 25 §:n mukaan asianosaiselle tai muulle luovutettuun salaiseen asiakirjaan voidaan tehdä luokitusmerkintä sen osoittamiseksi, mihin salassapito perustuu ja minkälaisia tietoturvaluusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokituksesta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvakuusluokituksesta on tehtävä merkintä myös, mikäli siitä säädetään JulkisuusL:n 36 §:n nojalla asetuksella.

JulkisuusL:n 10 § mukaan poikkeaminen ehdottomasta salassapidosta on mahdollista vain JulkisuusL:n erikseen säädettyjen perusteiden mukaan. Näitä ovat saman lain 26 §:n mukaan laintasoinen erityissäädös, asianomaisen suostumus ja viranomaisen toimeksiannon tai virkatehtävän suorittaminen. Lisäksi tulevat kysymykseen JulkisuusL:n 27-30 §:issä määritellyt tapaukset, kuten arkistoasiakirjan luovuttaminen tutkimusta varten, toisen viranomaisen tiedonsaantioikeus, kansainvälinen yhteistyö ja viranomaisen lupa yksittäistapauksessa. Salassa pidettävää asiakirjaa pyytävän on selvitettävä käyttötarkoituksen perusteet ja salaisen asiakirjan säilyttäminen JulkisuusL:n 13 § mukaisesti.<sup>86</sup>

PL:n 12 § 2 mukaan julkisuutta ei saa rajoittaa ilman syytä. JulkisuusL:n 10 §:n mukaan julkisuus tulee aina toteuttaa mahdollisimman laajana. Osittain salaisesta asiakirjasta voidaan luovuttaa julkiset osat. Julkisuutta rajoittavat erityisesti PL:n 10 §:n 1 momentti ja erityislakien, kuten henkilötietolain säädökset.

JulkisuusL:n säädöksissä on muutamia periaatteellisia poikkeuksia, jotka liittyvät suoraan kunnan rekrytoinnin julkisuuteen. Kunnan kannalta keskeinen on KuntaL:n 43 §. Sen mukaan ”luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu”. Sama oikeus on 24 §:n 5 momentin mukaan kunnanjohtajalla tai pormestarilla.

---

<sup>85</sup> Mäenpää 2008 ss. 171-172.

<sup>86</sup> Mäenpää 2008 ss. 168-169.

Oikeuskirjallisuudessa ”toimessaan pitää tarpeellisena” on tulkittu laajasti, niin että tiedonsaantioikeus on julkisuuslaissa säädettyä oikeutta laajempi. Kunnanjohtajan, pormestarin, kunnanhallituksen ja valtuuston jäsenien oikeus voi tapauskohtaisesti koskettaa mitä tahansa kunnan asiakirjaa. Lautakunnan jäsenten oikeus rajoittuu lautakunnan toiminnassa tarvittaviin tietoihin. Tämä voi erityislainsäädännöllä ulottua esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollossa myös salaisiin tietoihin. Tiedonsaantioikeus ulottuu myös ei-julkisiin asiakirjoihin, salassa pidettävistä heillä on oikeus nähdä sellaiset asiakirjat, joita he tarvitsevat varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen tai päätöksentekoon. Mikäli kunnanhallitus tai lautakunta käyttää Kuntal:n 51 § mukaista otto-oikeutta, siirtyvät kaikki asiaan liittyvät asiakirjat otto-oikeuden käyttäjille.<sup>87</sup>

Käytännössä luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden rajan vetäminen esimerkiksi JulkisuusL:n perusteella on vaikeaa, koska tiedontarve riippuu sekä asian luoteesta, että yksittäisen luottamushenkilön tiedontarpeesta. Toisaalta salassapitovelvoitteiden lisäksi on otettava huomioon salaisen tiedon hyväksikäyttämisen kieltö.

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.

Lisäksi valtuutettujen ja kunnanhallituksen osalta asianosaisjulkisuutta on laajennettu eräiltä osin.

KHO 1985 II 32: Valtuuston suorittaessa virkavaalia suljetuin lipuin oli valtuutetuilla ja kunnanhallituksen jäsenillä oikeus saada äänestysliput nähtäväkseen.

Valtuutetuilla ja kunnanhallituksen jäsenillä, ja toimialansa osalta myös lautakuntien jäsenillä on siten laaja oikeus nähdä kaikki rekrytointiasiakirjat, jotka ulottuvat heidän toimivaltansa piiriin. Sen

---

<sup>87</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 386-389. Mäenpää 2008 ss. 193-194.

sijaan lautakuntien jäsenet eivät saa tietoja viranhaltijoiden päätettävistä salaisista asiakirjoista hallinnonalan yleistä seurantaan tai valvontaa varten. Lautakunta ei siis voi seurannan ja valvonnan perusteella saada itselleen viranhaltijapäätöksellä tehtyyn rekrytointiin liittyvää salaista materiaalia.<sup>88</sup>

## 2.6. Henkilötiedot rekrytoinnissa

Henkilötiedolle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Olennaista on se, onko tietty ihminen tunnistettavissa yksittäisen tiedon perusteella. Yksinkertaisimmillaan henkilötiedossa on kyse henkilötunnuksesta tai sormenjäljestä. Esimerkiksi nimi ja katuosoite tulkitaan henkilötiedoksi vain tiedon ollessa yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön.<sup>89</sup>

Kunnat käsittelevät rutiininomaisesti henkilötietoja rekrytointiprosessissa. Tällöin yksityiselämän suoja (PL 10 §) perusoikeutena ja julkisuusperiaate (PL 12 §, JulkisuusL 1 §) viranomaistoiminnan periaatteena joutuvat törmäyskurssille. Sekä yksityiselämän suoja yksilön perusoikeutena että julkisuusperiaate viranomaistoiminnan periaatteena ja yksityisyyden suoja perusoikeutena on otettava mahdollisuuksien mukaan tapauskohtaisesti huomioon kunnan tiedottamisen menettelytapoja ja asiakirjojen julkisuuskäytäntöjä suunniteltaessa. PL:n 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Henkilötietolain (Htietol, 523/1999) mukaan henkilötietojen käsittelyn on perustuttava tarpeeseen, sen on oltava huolellista ja niiden suojaamisesta on pidettävä asianmukaisesti huolta. Toisaalta on otettava huomioon JulkisuusL:n hyvää tiedonhallintatapaa, julkisuusmyönteisyyttä ja yksityisyyden suojaamista koskevat vaatimukset.<sup>90</sup> Yksityiselämän suoja koskevat tiedot ovat yleensä salaisia. Keskeisiä periaatteita ovat yksilön anonymiteetin suoja ja oman henkilökohtaisen identiteetin suoja.

---

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Vanto 2011 ss. 11-16.

<sup>90</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhp9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhp9_1.pdf) (joulukuu 2011).

Ristiriitatilanteissa yksityisyyden suoja on katsottu säännönmukaisesti julkisuusperiaatetta vahvemmaksi oikeudeksi.<sup>91</sup>

Yksityisyyden suoja turvataan kansainvälisillä sopimuksilla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokainen voi nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa sekä kirjevaihtoonsa liittyvää suojaa. Euroopan unionin peruskirjan 7 artikla sisältää samansuuntaisen velvoituksen.<sup>92</sup> Henkilötietojen suoja on turvattu myös Euroopan unionin Lissabonin sopimuksen 16. artiklassa. EU:n tasolla tärkein säännös on EU:n vuoden 1995 tietosuojadirektiivi, jonka pohjalta Suomen vuoden 1999 henkilötietolaki on muokattu. Käytännössä Suomen lakinormisto toteuttaa näiden säännösten periaatteita.<sup>93</sup>

Henkilötietolaki on henkilötietoja koskeva yleislaki. Htietol:n tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.<sup>94</sup> Laki koskee sekä automaattista tietojenkäsittelyä, että erikseen manuaalisesti koottuja kortistoja tai luetteleja. Htietol:n 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan muun muassa henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, poistamista ja tuhoamista tai muita toimenpiteitä. Tämän lisäksi on olemassa lukuisia muita erityislakeja, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä eri viranomaisissa. Esimerkiksi potilasrekistereistä ja poliisin henkilörekistereistä on oma lakinsa. Rikkomuksia seuraavista rangaistuksista säädetään pääosin rikoslain (RikosL) 38 luvussa.<sup>95</sup>

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (työelämän tietosuojalaki, YksitL 759/2004), tulee sen 2 § 1 ja 2 momentin mukaan sovellettavasti erityislakina työntekijään ja virkamieheen. YksitL:n 4 § 3:n mukaan henkilötietojen kerääminen työhön otettaessa kuuluu yhteistoimintalain (YTL), yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (VirkamiesYTL) sekä

---

<sup>91</sup> Voutilainen 2009 ss. 168-169. Vanto 2011 ss. 22-24.

<sup>92</sup> SopS 63/1999. Elektroninen aineisto <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063>. Euroopan Unionin Perusoikeuskirja. Elektroninen aineisto [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf). Mäenpää 2008 ss. 285-286.

<sup>93</sup> Vanto 2011 ss. 22-24. Tietosuojadirektiivi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:0050:FI:PDF> (toukokuu 2012).

<sup>94</sup> HE 96/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. Vanto 2011 ss. 18-19, 22-28.

<sup>95</sup> Mäenpää 2008 s. 47.

työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa(KuntaYTL) tarkoitettuna yhteistoimintamenettelyyn piiriin. Näissä laeissa ei kuitenkaan säädellä yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelystä. KuntaYTL:n 4-6 §:n mukaan henkilötietoja kerättäessä tulee ottaa huomioon sekä yksityisyyden suoja että henkilötietojen suoja. Saman lain 17 §:n mukaan yhteistoimintamenettelyssä noudatetaan lähtökohtaisesti JulkisuusL:n periaatteita.

Henkilötietojen salaamisesta ei säädellä Htietol:ssä, joten salassapito arvioidaan julkisuuslain 24 §:n mukaan. YksitL:n ja Htietol:n säädökset tulevat kuitenkin sovellettavaksi arvioitaessa henkilötietojen käsittelyn edellytyksiä. YksitL:n 4 § 1 momentin mukaan henkilötiedot tulee saada ensisijaisesti henkilöltä itseltään ja niiden käytön tulee perustua henkilön suostumukseen lukuun ottamatta laissa määriteltyjä syitä. YksitL:n 3 §:n mukaan työntekijöiden ja virkamiesten henkilötietojen käsittely on kaikissa tilanteissa perustuttava tarpeeseen käsitellä henkilötietoja työsuhteen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin liittyvissä asioissa. Edes henkilön suostumus ei ylitä tarpeellisuusvaatimusta.<sup>96</sup>

Rekrytoinnissa käsittelyn syy on Htietol:n 8 §:n 1 kohta eli rekisteröidyn eli hakijan suostumus. Tällöin hakemuksen lähettäminen voidaan tulkita konkludentiksi suostumuksen ilmaukseksi henkilötietojen käsittelyyn. Saman lain 12 § 1 momentin 1 kohdan mukaan myös arkaluonteisen henkilötiedon käsittely on sallittua henkilön suostumuksen perusteella, mutta tämänkin on perustuttava tarpeellisuuteen.

Arkaluonteiset henkilötiedot luetellaan Htietol:n 11 §:ssä. Niiden käsittely on kiellettyä. Tällainen tieto koskee rotua tai etnistä alkuperää, henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä, tai henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja.

---

<sup>96</sup> Vanto 2011 ss. 18-19, 22-28.

Nämä tiedot ovat, etnistä alkuperää ja aktiivista poliittista toimintaa lukuun ottamatta, salattu JulkisuusL:n 24 pykälän 1 momentin alakohdissa. Näitä säädöksiä täydennetään työntekijöiden ja viranhaltijoiden osalta terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyn (5 §), luottotietojen käsittelyn (5 a) ja huumausainetestien (3 luku) sekä erilaisten soveltuvuustestien osalta (4 luku) osalta YksitL:ssä. Peruseriaatteena mukaan näihin liittyvien henkilötietojen käsittely on 3 §:n tarpeellisuusvaatimus huomioon ottaen mahdollista vain tarpeen mukaan niiden henkilöiden osalta jotka valmistelevat tai panevat toimeen työ- tai virkasuhdetta koskevia päätöksiä. 5 §:n mukaan työnantaja voi käsitellä terveystietoja laissa määriteltyihin tarkoituksiin ja luovuttaa terveydentilatiedot työterveyshuollolle, jos työntekijä ei erikseen kiellä luovuttamista. Tampereen ohjeen mukaan yleensä oikeus on yleensä henkilöstöhallinnon johdolla, esimiehillä ja palkanlaskijoilla, mutta ei luottamushenkilöillä.<sup>97</sup>

Luottamuksellinen tieto ei ole JulkisuusL:n tai Htietol:n perustuva määritelmä. PL:n 10 § 2 momentin mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on turvattu, mikä viittaa kirjesalaisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että tieto on vain niiden henkilöiden saatavissa, joilla on oikeus tietoon asiasta tai niille joille tieto on nimenomaisesti vain luovutettu. Luottamuksensuojaperiaate taas määritellään HallintoL:n 6 §:ssa sekä salassa pidettävän tiedon osalta JulkisuusL:n osalta sen 17 § 3 momentissa.

Vaitiolovelvollisuudesta säädetään JulkisuusL:n 23 §:ssa. Sen mukaan viranomainen ei saa käyttää hyväksi tietoa, joka on salainen, tai olisi asiakirjassa salainen. Tällaista tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen kun henkilön toiminta viranomaisessa on päättynyt. Salassapitosäännösten ja henkilötietolaissa määriteltyjen arkaluontoisten tietojen lisäksi luottamuksellisen tiedon asiasisällöille ei ole olemassa muita kriteerejä. Arkaluonteisia tai salaisia henkilö- tai henkilökohtaisia tietoja sisältävät viestit on aina tulkittava myös luottamuksellisiksi.

Menettelyjulkisuuden osalta rekrytointiprosessin luottamuksellisuuden periaate korostuu ehkä enemmän niissä tilanteissa, joissa viran tai toimen täytön suorittaa itsenäisesti yksittäinen viran- tai toimenhaltija tai elin. Esimerkiksi henkilökohtainen haastattelu on tyypillinen luottamuksellinen tilanne, koska siinä käsitellään JulkisuusL:n 24 § mukaisia salaisia asioita. Mikäli rekrytoinnista päättää kollegiaalielin (esimerkiksi lautakunta tai kunnanhallitus) viranhaltijan valmistelun pohjalta

---

<sup>97</sup> Työntekijöiden terveydentilatietojen käsittely ss. 1-3.



tehdystä esityksestä, painottuu ehkä enemmän asiakirjojen julkisuuden ja salaisuuden määrittely. Tämä johtuu siitä että rekrytointiasiakirjat itsessään ovat lähtökohtaisesti julkisia eikä esimerkiksi viran- tai toimen hakemusasiakirjaa tai siihen liittyviä asiakirjoja voi siten pitää itsessään luottamuksellisena asiakirjana salaisia osia lukuun ottamatta.

Erityistapaus tästä on KvhL:n 5 §:n mukainen suostumusmenettely, jossa valtuuston päättämään virkaan tai toimeen voi ilmoittaa epävirallisen halukkuutensa, missä tahansa rekrytointiprosessin vaiheessa. Tämänhetkinen oikeuskäytäntö ratkaisee asian niin, että luottamuksellisesti esitetty suostumus itsessään ei ole suoraan rinnastettavissa JulkisuusL:n 24 §:n mukaisiin salassapitoedellytyksiin tai PL:n 10 §:n määrittämään luottamukselliseen viestiin ja suostumusmenettelyyn suostuneen nimi voidaan tällä perusteella julkaista (kts. luku 3.4).

Julkisuusperiaate ja oikeus yksityisen suojaan törmää kunnan virallisissa pöytäkirjoissa. Kunnan pitää kuntalain 62 §:n mukaan pitää pöytäkirjaa hallituksen ja lautakuntien kokouksista, jotka on saman lain 63 §:n mukaan pidettävä yleisesti nähtävillä. Nähtävillä ololla on tärkeä prosessuaalinen merkitys oikaisuvaatimus- ja valitusmenettelyn kannalta ja siksi pöytäkirjojen julkisuus on tarkoin säädeltyä. Tällä on merkitystä rekrytoinnissa, sillä valtuusto, kunnanhallitus tai lautakunta on usein toimivaltainen viranomaisen kunnan suorittamissa rekrytoinneissa.<sup>98</sup>

Tietosuojavaltuutetun mukaan pelkästään julkisia henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittely perustuu KuntaL:n 29 §:n mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Tällöinkin on huomioitava yksityisyyden suojan intressit, sekä arkaluonteiseen aineistoon ja salassapitoon liittyvät säännökset. Muutkin kuin arkaluonteiset ja salaiset henkilötiedot on julkaistava niin, että otetaan huomioon julkisuusintressin lisäksi asiaan liittyvät yksityisyyden suojan intressit ja tarpeet.<sup>99</sup> Rekrytointiin liittyvien henkilötietojen aktiivinen julkaiseminen ei ole näin ollen tarpeellista kunnan pöytäkirjoissa. Riittävää on, että pöytäkirjojen liitteinä säännönmukaisesti olevat, julkisia tietoja sisältävät asiakirjat ja kopiot niistä ovat pyydettyinä saatavissa viranomaiselta. Esimerkiksi

---

<sup>98</sup> Harjula-Prättälä 2012 ss. 533-534.

<sup>99</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuojafi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuojafi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011).

Tampereen päätöksenteon ohjeen mukaan henkilötietojen merkitsemistä esityslistoihin, pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin tulee välttää ilman pakottavaa syytä.<sup>100</sup>

## 2.7. Salaiset henkilötiedot

JulkisuusL:n 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on JulkisuusL:n tai jonkun muun lain perusteella määrätty salaiseksi tai, mikäli viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi, tai mikäli se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle tai antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Salaisten henkilötietojen käsittelyn on perustuttava tarpeeseen ja säilyttämisen on oltava erityisen huolellista.

Henkilötietojen ja julkisuusperiaatteen suhteissa on kyse JulkisuusL:n 24 §:n 1 momentin salassapitosäännösten soveltamisesta. JulkisuusL:n 24 §:n 32-kohtaisesta salassa pidettävien asioiden listasta rekrytoinnissa tulevat tavallisesti kyseeseen juuri yksityistä intressiä tai yksilöä koskevat tiedot, eli kohdat 20-32, joista henkilötietoja ovat kohdat 22-32. Hakemusasiakirjat, niiden liitteet sekä mahdolliset asiantuntijalausunnat sisältävät yleensä yksityisyyden suojan alaan kuuluvia salaisia tietoja, kuten henkilön ominaisuuksia, todistuksia, terveydentilaa, testituloksia. Tällöin julkisuusperiaatteen soveltaminen tarkoittaa näitä tietoja sisältävien asiakirjojen julkaisemista tai luovuttamista.<sup>101</sup>

Lainkohdan tulkinta koskee sitä, onko joku tieto tulkittava salassa pidettäväksi henkilökohtaiseksi tiedoksi. Mikäli vastaus on kyllä, on tämän lisäksi tapauskohtaisesti tulkittava sitä, täyttyykö mahdollinen vahinkoedellytyslauseke siinä määrin, että asiakirja on salattava. Eri kohtia on tulkittu runsaasti oikeuskäytännössä. Perusperiaatteena pelkkä viittaus salaiseksi tulkittuun henkilötietoon

---

<sup>100</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 7-9, 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuojafi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuojafi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011). Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet ss. 26-28. Mäenpää 2008 s. 37.

<sup>101</sup> Vanto 2011 ss. 11-16, 22-27. Mäenpää 2008 ss. 33-34.

on katsottu lainvastaiseksi. Tällä perusteella viranomaisen asiakirjaan ei ole saanut merkitä tietoa henkilön sairaudesta. Toisaalta se, että henkilö on sairauslomalla, ei ole salainen tieto.<sup>102</sup>

JulkisuusL:n 24 §:n mukaan ehdottomasti salaisia tietoja ovat vuositulotiedot, tiedot terveydentilasta, testitulokset, sanallista arviota sisältävät koetulokset ja koulutodistukset, tieto sosiaalihuollon tai työhallinnon asiakkuudesta ja sieltä saaduista korvauksista tai terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta, tiedot oikeuspsykiatrisista tai vastaavista testeistä rikoksesta epäillylle tai tuomituille, muut henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot, kuten harrastukset ja poliittiset mielipiteet pois lukien aktiivinen puoluetoiminta (kohdat 23,25, 27 29, 30, 31 ja 32). Tämän lisäksi ehdottomasti salaisia ovat turvallisuusselvityslain (177/2002) mukaiset rekrytointiin liittyvät turvallisuusselvitykset, joihin sovelletaan saman lain 12 § mukaan JulkisuusL:n 22-24 §:n mukaista sääntelyä.

Näitä tietoja saavat käsitellä vain ne, jotka tarvitsevat sitä tehtävässään. Käytännössä todistukset ja testit ovat rekrytointien perustietoja, joilla KvHL:n 6 §:n mukainen kelpoisuus virkaan tai TyöSopL:n mukaiseen työsuhteeseen saadaan selville. Terveydentilatiedoista taas pitää lähtökohtaisesti toimittaa selvitys virantäytöstä päättävälle virkamiehelle KvHL:n 7 §:n mukaisesti. VirkamL:ssä vastaavat valtion virantäyttöä säätelevät pykälät ovat kyseisen lain 6 § (kelpoisuus) ja 8 b §(selvitys terveydentilasta).<sup>103</sup> Huomioitavaa on se, että TyöSopL:ssa laintasoinen sääntely puuttuu kokonaan. Vastaavia tietoja käsitellään kuitenkin rutiininomaisesti kuntiena työ sopimuksia solmittaessa. Poikkeuksen henkilökohtaisten tietojen salassapidon periaatteista muodostaa tiedot kunnan palveluksessa olevan vuosituloista, jotka ovat nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n mukaan julkista tietoa.<sup>104</sup>

Loput salassa pidettävistä tiedoista ovat kahden vahinkoedellytyslausekkeen piirissä. Vahvemman salassapito-oletukseen perustuva vahinkoedellytyslausekkeen piirissä ovat tiedot pakolaisista, turvapaikanhakijoista tai viisumin hakijasta, vangituista ja muuten vapautensa menettäneistä (24, 28

---

<sup>102</sup> Mäenpää 2008 s. 286-287.

<sup>103</sup> Ruotsin sääntelyssä henkilökohtaiset tiedot ovat rekrytointiprosessissa laajemmin julkisia kuin Suomessa. OSL:n 39 kappaleen 2 § 2 momentin mukaan lääkärintodistukset, rikosrekisteri, haastattelut, testitulokset ja ulkopuoliset arviot hakijoista eivät ole salaista tietoa työhönoton yhteydessä. Sen sijaan yleiset työnhakuun liittymättömät henkilökohtaiset olot on rajattu julkisuuden ulkopuolelle, samoin kuin muut yksityiselämään kuuluvat tiedot.

<sup>104</sup> Harjula ja Prättälä 2012 s. 307.

kohdat). Lievemman, julkisuusolettaman piirissä olevia kohtia ovat tiedot yksityisistä pääsykokeista ja testeistä(22). Rikokseen liittyvät henkilötiedot, ovat lievemman vahinkoedellytyslausekkeen piiristä. Sen sijaan tiedon julkaiseminen on tiukemman vahinkoedellytyslausekkeen piirissä, jos se loukkaa uhrin oikeuksia, muistoa, tai hänen läheisiään (kohta 26).

Lisäksi JulkisuusL:n 24 § 2 momentissa viitataan saman lain 17 § pykälään 1 momenttiin eli julkisuusmyönteisyyteen: Viranomaiset eivät saa rajoittaa tiedonsaantia asiakirjoista ilman asianmukaisia perusteita, eikä tarpeettoman paljon. Vahinkoedellytyslausekkeita on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Saman pykälän 3 momentin mukaan vahinkoedellytyslausekkeissa on otettava huomioon, että salaisen tiedon antaminen on sallittua vain asianomaiselle viranomaiselle tai sellaiselle, jonka vaitiolovelvollisuus on vahvistettu.

HtietoL:n 11 §:ssä mainittu arkaluonteinen henkilötieto on salaista JulkisuusL:n 24 § mukaan. Poikkeuksen muodostaa tieto rodusta tai etnisestä alkuperästä, joka ei ole suoraan salainen tieto JulkisuusL:n 24 §:n mukaan. Sen sijaan asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa on vahvemman vahinkoedellytyslausekkeen piirissä. Lisäksi tieto poliittisesta toiminnasta on JulkisuusL:n 24 § 1 momentin 32 kohdan mukaan julkinen, sen sijaan tiedot poliittisista mielipiteistä ovat ehdottomasti salaisia.<sup>105</sup>

Julkisia ovat kaikki henkilötiedot, jotka henkilö on itse saattanut aikaisemmin julkisuuteen tai joiden julkaisemiseen hän on erikseen itse antanut luvan. Rajatapauksen muodostaa uusi sosiaalinen media. Esimerkiksi Facebookissa julistettu uskonnollinen tai poliittinen kanta sekä kuuluminen ammattiyhdistysliikkeeseen voitaneen Vannon mukaan tulkita henkilön itsensä julkiseksi saattamaksi tiedoksi.<sup>106</sup>

Keskeiset poikkeukset edellä mainitun lisäksi muodostavat hakijan nimi, henkilötunnus ja osoitetiedot. Henkilön nimi ei ole arkaluonteinen tai salainen henkilötieto. Viran ja toimen hakijan nimi voidaan luovuttaa ulkopuoliselle, vaikka hakija olisi erikseen etukäteen kieltänyt nimensä luovuttamisen. Asiakirjoissa esiintyvät henkilöiden nimet julkaistaneen säännönmukaisesti myös

---

<sup>105</sup> Päätöksenteon ohjeet ss. 26-29.

<sup>106</sup> Vanto 2011 s. 59.

kuntien internetsivuilla. Käytännössä julkisuutta kuitenkin voidaan rajoittaa tässäkin tapauksessa. Esimerkiksi Tampereella yksityishenkilön nimeä ei merkitä otsikkoon internetissä julkaistavassa pöytäkirjassa. Sen sijaan viranomaispäätöksissä näin voidaan tehdä.<sup>107</sup>

Rekrytointiasiakirjoissa mahdollisesti oleva henkilötunnus ei ole salainen tieto. Henkilötunnuksen luovuttaminen sivullisille on kuitenkin kielletty HtietoL:n 5 § mukaan ilman erityisiä perusteita. HtietoL:n 13 § mukaan henkilötunnuksen käsittelyyn tarvitaan joko yksiselitteinen luovuttajan suostumus tai laista johtuva peruste, eikä sitä saa tarpeettomasti merkitä asiakirjoihin. Tällaisia ovat saman pykälän mukaan henkilön yksilöiminen lain toteuttamisen vuoksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien täyttäminen tai tieteellinen tms. työ sekä erilaiset viranomaistehtävät.<sup>108</sup>

Yksityishenkilöiden asuinpaikkaa tai puhelinnumeroa osoittavat tiedot ovat lähtökohtaisesti julkista tietoa, mutta kunnan on otettava huomioon YksitL:n 3 §:n HtietoL:n 2 luvun säännökset. Osoitetietojen käsittelyn on perustuttava tarpeeseen, oltava huolellista, asiallista ja turvattava henkilön yksityisyyden suoja.

Osoitetietojen salaisuutta säädellään JulkisuusL:n 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa eli ns. turvakieltopykälässä. Sen mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin tiedot henkilön kotikunnasta tai asuinpaikasta, sekä puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista. Edellytyksenä on kuitenkin erillinen pyyntö ja se että henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Väestötietojärjestelmälain (2009/661) ja asetuksen (2010/128) mukaan osoitetietojen salaamispyyntö tulee esittää maistraatille HtietoL:m 30 § mukaan. Lisäksi osoitetiedot ovat salaisia potilastietojen yhteydessä, mutta tällä ei ole merkitystä rekrytoinnissa. Tampereella yksityishenkilöiden osoitteiden tai puhelinnumeroiden merkitsemistä kunnan asiakirjoihin tulee välttää, jollei asian käsittely, tehokas tiedottaminen ja viranomaisten toiminnan valvonta sitä vaadi.<sup>109</sup> Syynä on se, että kaikilla kunnallisilla viranomaisilla ei ole

---

<sup>107</sup> Koskinen ja Kulla 2009 ss. 114-115. Esim. Oulun kaupungin viestintäohje s. 25. Elektroninen aineisto [http://cc.oulu.fi/~kuutti/UMV\\_luennot\\_06/OUKA\\_viestintaohje.pdf](http://cc.oulu.fi/~kuutti/UMV_luennot_06/OUKA_viestintaohje.pdf) (kesäkuu 2012). Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet s. 28.

<sup>108</sup> Mäenpää 2008 s. 227, 291.

<sup>109</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 7-9. 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011). Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet ss. 26-28.

välttämättä tietoa maistraatin myöntämästä turvakiellosta. Tampereen kaupungin ohjeissa turvakielion pyytäjiä kehoitetaan ottamaan yhteyttä maistraattiin, jotta tiedot turvakiellosta välitettäisiin tehokkaasti myös muille viranomaisille.<sup>110</sup>

Luonnollisen henkilön sähköpostiosoite on henkilötieto, joka voidaan tulkita JulkisuusL:n 24 §:n 31 alakohdassa mainituksi muuksi yhteystiedoksi. Tietosuojavaltuutetun vanhan linjauksen mukaan sähköpostiosoitteen julkaiseminen on kiellettyä ilman asianomaisen suostumusta, mikä on esimerkiksi rekrytointin osalta linjassa henkilötietolain 8 §:n 1 kohdan kanssa, jonka mukaan henkilötietojen yleisen käsittelyn on perustuttava henkilön yksiselitteiseen suostumukseen.<sup>111</sup> Julkisia ovat julkisen sektorin työntekijöiden julkiset sähköpostiosoitteet, joten tällaisen luovuttaminen asiakirjoista on aina mahdollista. Toisaalta monet ovat saattaneet sähköpostinsa julkiseksi tiedoksi esimerkiksi kotisivuillaan tai sosiaalisessa mediassa.<sup>112</sup>

Yleisperiaatteena rekrytointiasian tehokas tiedottaminen ei vaadi kuntaa aktiivisesti julkaisemaan yksityishenkilöiden sähköpostiosoitteita. Osoitetietojen julkistaminen ei edistä julkisuusperiaatteen toteuttamista rekrytointiasiaissa, jolloin JulkisuusL:n 17 § mukainen julkisuusharkinta on tarpeetonta. Htietol:n 5 §:ssä mainittu yksityisyyden suoja perusoikeutena estää osoitetietojen luovuttamisen rekrytointin yhteydessä ilman asiaan liittyvää syytä.

Erityislaeista johtuvan sääntelyn vuoksi salaiset henkilötiedot saattavat tulla pieneltä osin julkisiksi rekrytointin yhteydessä. Kunnan viran vastaanottamisen edellytys on, mikäli kunta ei perustellusta syytä toisin päätä, selvitys terveydentilasta (KvhL 7 §). Tämä selvityksen tieto on salainen, mutta erityisesti nimittämisen jälkeen tehtävän selvityksen osoittaessa henkilön kykenemättömäksi tehtävään tulee tämä tieto julkiseksi, mutta ei varsinainen tarkempi syy. Alaikäisten kanssa työskentelevät joutuvat aina esittämään selvityksen rikosrekisteristään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) mukaisesti. Mikäli ehdollinen nimitys kariutuu tähän, tulee tieto lain kohdan soveltamisesta käytännössä ainakin pieneltä osin julkiseksi, vaikka tarkempi tieto on salattu JulkisuusL:n 24 §:n mukaan.

---

<sup>110</sup> Tampereen kaupungin turvakielto-ohje KKA:8157/006/2000. Ohjeet [http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta\\_ja\\_vaestotiedot/Turvakielto/](http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/kotikunta_ja_vaestotiedot/Turvakielto/) (tammikuu 2012).

<sup>111</sup> Tietosuojavaltuutetun kannanotto 2.1.2001 Dnro 1218/45/2000. Elektroninen aineisto <http://www.tietosuojaja.fi/13807.htm> (elokuu 2013).

<sup>112</sup> Tampereen kaupungin sähköpostisäännöt ss. 3-5.

## 2.8. Henkilörekisterit

Henkilörekistereistä säädetään HtietoL:n 3 §:n 3, 4 ja 5 kohdassa. Kolmannen kohdan mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Rekisterinpitäjä on 4 kohdan mukaan yksi tai useampi henkilö, yhteisö, laitos tai säätiö, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty ja 5 kohdan mukaan rekisteröidyllä henkilöllä, jota henkilötieto koskee.

On aavistuksen kiistanalaista, muodostavatko kunnan työnhakijoiden tiedot henkilörekisterin. Tietosuojavaltuutettu katsoi kannanotossaan 909/45/2000, että kunnan työnhakijoiden henkilötiedoista muodostuu henkilörekisteri. Tietosuojavaltuutetun mukaan hakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostavat kokonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on työntekijän valinta. Yhdistelmästä löytyvät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Tämän vuoksi rekrytoinnin yhteydessä tuleen hoitavalle yhteisölle eli kunnalle kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa määrätyt velvollisuudet.

Toisenlaista tulkintaa on kuitenkin esitetty 1990-luvulla Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) kannanotossa, jota esimerkiksi Mäenpää kannattaa. EOA:n mukaan henkilötietorekisterin ominaisuuksia ovat ”tietty pysyvyys ja käsiteltävyys”, joka ei tässä tulkinnassa toteudu laadittaessa yhdistelmää hakijoiden ansioista asian ratkaisemista varten.<sup>113</sup> Tämän tekijä kannattaa tietosuojavaltuutetun kantaa. Jo aikaisemminkin, mutta erityisesti nykyisten tietoteknisten mahdollisuuksien aikana ”tietty pysyvyys ja käsiteltävyys” toteutuvat siinä määrin, että työnhakijoiden tietoja on pidettävä henkilörekisterinä.

---

<sup>113</sup> <http://www.tietosuoja.fi/13800.htm>(toukokuu 2012). Vanto 2011 ss. 30-31. Vrt. EOA 2.4.1993 ja Mäenpää 2008 s. 223.

HtietoL:n 8 §:n 4 momentin mukaan tietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekisteristä määräytyy julkisuuslain mukaan. Hallituksen esityksen mukaan julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tulee ulottua julkishallinnon rekistereihin ja henkilötietoihin. Lisäksi julkisuuslaissa on säädetty riittävän tehokkaasti henkilötietojen ja yksityisyyden suojan kannalta välttämättömistä rajoituksista.<sup>114</sup>

Rekisterinpitäjä määrittelee lain puitteissa rekisterin käyttöä ja on vastuussa rekisteristä. Jos määräämisoikeutta ei ole, käsittelijä on sivullinen eikä rekisterin pitäjä. Koska sääntely tapahtuu julkisuuslain mukaan, on henkilörekisteri lähtökohtaisesti julkinen. Rekisterin julkisesta osasta voidaan aina antaa tietoa. Viranomaisen rekisteri ei ole yleensä salainen pelkästään sen perusteella, että se on henkilörekisteri. JulkisuusL:n 24 § 1 momentin mukaan kokonaan salaisia rekisterejä ovat vain rikosten ehkäisemiseen ja rikosten ratkaisemiseen liittyvät poliisin tai esitutkintaviranomaisten rekisterit (4 kohta) sekä eräin edellytyksin rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä(28 kohta).

Erityislailla on salassa pidettäväksi määrätty useita muita rekisterejä, kuten rikosrekisteri, poliisin henkilörekisteri ja terveydenhuollon valtakunnalliset henkilörekisterit. Lisäksi yleiseen käyttöön liittyvistä rekistereistä on useita erikoissäädöksiä. Henkilötietojen luovuttamista määrittelevät erityissäännökset muun muassa kauppa-, ajoneuvo- ja kiinteistörekisteristä sekä väestötietojärjestelmästä.<sup>115</sup> Rekrytoinnissa kunta voi selvittää hakijan taustat erilaisista salaisista rekistereistä turvallisuusselvityslain (177/2002) säännösten perusteella. Lain 2 ja 3 mukaan tämän on perustuttava kyseisessä laissa määriteltyihin merkittäviin tarpeisiin, kuten merkittävään taloudelliseen etuun tai tietoturvaan.

HtietoL:n 3 § 7 mukaan rekisteröidyn pitää esittää selkeä, vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen suostumus, jolla hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Rekrytoinnissa hakemus itsessään on tulkittu ilmaukseksi hyväksymisestä. Vannon mukaan tällainen tapa ei ole linjassa EU:n tietosuojadirektiivin ja EU:n tietosuojatyöryhmän kannan kanssa. Lakia olisikin tulkittava niin, että rekrytoitavilta pitää aina saada nimenomainen suostumus henkilötietojen käsittelemiseksi. Rekisterinpitäjän todistustaakan vuoksi lupa pitäisi olla kirjallinen. Tämän vuoksi rekrytoinnin ja

---

<sup>114</sup> HE 96/1998.

<sup>115</sup> Mäenpää 2008 ss. 224-225.



henkilörekisterien suhteen tulkinnassa tulisi soveltaa jotain muuta HtietoL:n mukaista rekisteröintiperustetta, esim. saman lain 8 § 1 momentin 5 kohdan yhteysvaatimusta.<sup>116</sup>

Rekisterissä olevan tiedon julkisuus määräytyy JulkisuusL:n 13 §:n 2 momentin ja 16 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan sekä saman lain 24 §:n salassapitosäännösten mukaan. Viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Videotallenteesta saa kuitenkin antaa kopion vain, jos tallenteessa kuultava henkilö siihen suostuu tai jos viranomaisen harkinnan mukaan tästä ei johdu haittaa henkilölle. Henkilötietoja saa luovuttaa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää henkilötietoja. Pyydettyä tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta tai viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus muut oleelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot tietosuojan järjestämisestä.<sup>117</sup>

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää rekistereissä olevien henkilötietojen suojaamista. Salaisten henkilötietojen, kuten terveydentilatiedoista, luottotiedoista, huumausainetesteistä rekisterikäsittelystä on erikseen säädetty laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Lain 2 luvun 3 §:n mukaan henkilötietojen tallennus, käyttö ja rekisteröinti on mahdollista vain viranomaistehtävän niin vaatiessa, eikä poikkeaminen ole mahdollista edes työntekijän suostumuksella. Asiaton pääsy rekistereihin, vahingossa tai laittomasti tapahtuva tietojen hävittäminen, muuttaminen, luovuttaminen tai siirtäminen on estettävä. Rikkomuksista seuraa RikosL:n 38 luvun pykälien mukainen rangaistus.

Rekisterin käytön tulee perustua HtietoL:n 9 §:n 1 momentin mukaan tarpeellisuusvaatimukseen. Vain tehtävän suorittamisen kannalta olennaisten henkilötietojen käsittely on sallittua. Rekrytoinnissa tämä tarkoittaa rekrytoinnista päättämistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan vanhentuneita tai virheellisiä tietoja ei saa käyttää. Jokaisella on oikeus saada tietoja rekisterin

---

<sup>116</sup> Vanto 2011 ss. 33-34, 47-48.

<sup>117</sup> Mäenpää 2008 s. 47.

käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä. Rekisteriselosteen pitää olla julkisesti nähtävillä ja tästä voidaan poiketa vain tietyin erittäin tiukoin perustein (mm. valtion turvallisuus tai rikosten torjunta). Myös yksittäinen tieto henkilörekisteristä on julkinen.<sup>118</sup>

Rekisteröidyllä on oikeus saada virheellinen tieto korjatuksi sekä kieltää henkilötietojensa käyttö tiettyihin laissa mainittuihin tarkoituksiin. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa rekistereistä laissa määriteltyihin tarkoituksiin. HtietoL:n 19 § mukaan henkilötietoja saa joiltain osin luovuttaa rekistereistä suoramarkkinointia ja mielipide- ja markkinatutkimusta varten, mutta henkilöllä on oikeus kieltää luovutus.

---

<sup>118</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhp19\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhp19_1.pdf) (joulukuu 2011). Vanto 2011 ss. 53-54.

### 3. Kunnallisen rekrytoinnin menettelyjulkisuus

#### 3.1. Menettelyjulkisuuden oikeudellinen perusta

Julkisuus kunnan virantäytön hakumenettelyn näkökulmasta on paitsi päätöksentekoa, myös osa hallintomenettelyn muutosta. Julkisuus takaa yhdenvertaisuutta ja legitimoii siten yleistä hallinto-oikeudellista prosessia. 1990-luvun uudistusten jälkeen lakinormistoon on kirjattu useita tiedottamismenettelyn tehostamistoimia, jotka turvaavat hallinnon avoimuusperiaatteen toteutumista ja lisäävät kuntalaisten ja kuntaorganisaation vuorovaikutusta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja siten myös PL:n 12 §:n 2 momentin mukaista julkisuusperiaatetta. JulkisuusL:n 19 § ja 20 § sekä KuntaL:n 29 § sisältävät yleislausekkeenomaisia tiedottamisvelvoitteita julkisille viranomaisille. Näitä täydentävät passiiviset velvoitteet, kuten JulkisuusL:n 17 § sisältämä yleinen tiedonsaannin rajoittamisen kiellon periaate sekä tiedonhakijoiden yhdenvertaisuuden periaate.<sup>119</sup>

Aktiiviseen yhteiskunnalliseen julkisuuteen lasketaan erityisesti media, kansalaisjärjestöt ja keskustelufoorumit. Ne voivat toimia monilla metodeilla, kuten internetissä, tv-verkossa, sanomalehdistössä tai fyysisinä kokoontumisina. Tavasta riippumatta julkisuus pitää yllä tietoisuutta yhteiskunnan asioista ja ilmiöistä, sekä turvaavat viranomaisten tavoitteiden ja yksilöiden oikeuksien toteutumista.<sup>120</sup>

Aktiivinen tiedottaminen on keskeinen osa avoimuus- ja julkisuusperiaatetta, mikä näkyy viranomaistoiminnan laajana läsnäolona mediafoorumeilla. Asiakirjatiedon luomiseen kuuluu olennaisesti viranomaisaloitteinen tiedon antaminen, yleinen tiedottaminen ja muu viestintä. Kunnan kannalta tiedottaminen on osa kunnallista itsehallintoa. Kunnan olemassaolo yhteisönä perustuu kunnan tasoiseen julkisuuteen. Kuntavaalien välillä kuntaorganisaation ja asukkaiden välinen luottamus syntyy vuoropuhelusta. KuntaL:n 27 § mukaan vastuu asioiden tiedottamisesta on valtuustolla. Paitsi päätösten, myös vireillä olevien asioiden valmistelun tiedottaminen, palautteen vastaanotto ja käsittely on hoidettava julkisuusperiaatetta edistäen.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Koskinen ja Kulla 2009 ss. 108-109. Harjula ja Prättälä 2012 ss. 301-302.

<sup>120</sup> Mäenpää 2008 s. 18, 38.

<sup>121</sup> Mäenpää 2008 s. 243.

JulkisuusL:n 19 §:n mukaan merkittävistä valmistelussa olevista asioista pitää tiedottaa yleisellä tasolla. JulkisuusL:n 20 § 1 momentti antaa viranomaisille velvollisuuden laatia tarvittaessa oppaita, tilastoja, ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja, tiedottaa viranomaisten palveluista, viranomaisen ratkaisukäytännöistä sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä viranomaisen toimialalla. Tiedottamisen on perustuttava todelliseen tarpeeseen. Mikäli vastaavat tiedot ovat helposti saatavilla, erillistä tiedotustarvetta ei ole. JulkisuusL:n 20 § 3 momentin mukaan viranomaisten on pidettävä huolta yleisön tiedonsaantioikeudesta siten, että toiminnan kannalta keskeiset asiakirjat ja luettelot niistä ovat aina helposti saatavilla.

KuntaL:n 29 § asettaa kunnalle aavistuksen tiukemman tiedottamisvelvollisuuden. Sen mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niiden suunnitelmista, käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Tarvittaessa on laadittava katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on edelleen tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Jos kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Tiedottamisen tapaa ei ole säädetty, mutta käytännössä kuntien julkaisut ja tiedotusaineistot, lehdille annetut haastattelut tai valtuuston iltakoulu toteuttavat osaltaan tätä velvoitetta.<sup>122</sup>

Harjulan ja Prättälän mukaan tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönti valmisteilla olevista asioista ei ole aikaisemmassa oikeuskäytännössä ollut sellainen virhe, jonka perusteella kunnallisvalitus voitaisiin menestyksellisesti perustella.

KHO 1983 II 38: Kunta sai päättää, annettiinko kuntalaisille informaatiota valmisteilla olevasta virastotalosta.

---

<sup>122</sup> Esim. Tampereen kaupunginvaltuuston työjärjestys s. 3. Elektroninen aineisto [http://www.tampere.fi/material/attachments/k/6Ctow5PBc/KV\\_n\\_tyojarjestys\\_\\_voimaan\\_01072013.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/k/6Ctow5PBc/KV_n_tyojarjestys__voimaan_01072013.pdf) (elokuu 2013).

Tällä perusteella Harjula ja Prättälä olettavat, että ilmoittamisen laiminlyönti ei edelleenkään muodosta valitusperustetta. Tulkinta asettaa kuitenkin itsensä alttiiksi kritiikille, sillä tiedottamismenettelyä laajentavat lakimuutokset ajoittuvat 1990-luvulle, mainitun oikeustapauksen jälkeen. Esimerkiksi virastotalon valmistumisesta ilmoittamatta jättäminen tuntuu sekä KuntaL:n 29 §:n että JulkisuusL:n 17 §:n vastaiselta toimenpiteeltä.<sup>123</sup>

Tiedottamisvelvollisuus koskee yleisesti kunnan asukkaiden kannalta tärkeitä asioita. Rekrytoinnin osalta tiedottamisvelvollisuus koskee siten ainakin kunnan- tai kaupunginjohtajan tai pormestarin nimittämistä, mutta minkä tahansa rekrytoinnin voitaneen tulkita joissain tilanteissa vastaavaksi tärkeäksi rekrytoinniksi. Asioiden valmistelusta pitää lisäksi tiedottaa erillisen pyynnön mukaan. Viranomaisen tulee kertoa, mistä on kysymys ja mitä ollaan valmistelemassa, mutta ei näytä varsinaisia valmisteluasiakirjoja. Valmisteluaineistot muuttuvat julkisiksi asian käsittelyn päättyessä viranomaisessa. Virantäytössä viran täyttämättä jättäminen on katsottu vertautuvan käsittelyn keskeyttämiseen, jolloin asiakirjat eivät tule JulkisuusL:n soveltamisen piiriin (KHO 2005:82).<sup>124</sup>

Rekrytoinnissa valmistelevana ja toimeenpanevana viranomaisena kunnallishallinnossa on tavallisesti muu kuin nimittävä viranomainen. Tyypillisesti viranomainen valmistelee nimityksen, mutta päätöksen tekee toimitielin. Monissa johtavissa viroissa virantäyttäjäksi on valtuusto, mutta valmisteluvastuu on pääsääntöisesti kunnanhallituksella tai sen luomalla elimellä, joka perustuu KuntaL:n 53 §:n mukaiseen kunnanhallituksen otto-oikeuteen. Tiedottamisvelvollisuuden osalta vastuu on aina nimittävällä viranomaisella, vaikka käytännössä tiedottamisen hoitaa rekrytointia valmisteleva kunnan toimitielin tai viranomainen.

Tiedottaminen tapahtuu JulkisuusL:n periaatteiden mukaan joten julkisuusperiaate ja toisaalta JulkisuusL:n mukainen asiakirjasalaisuus ja Htietol:n mukaiset henkilötietojen käsittelyn periaatteet tulevat sovellettavaksi. Asian vireillä olon tiedottamisperiaatteet johtuvat PL:n 14 §:n 3 momentin ja PL:n 20 §:n 2 momentin määräyksistä, jotka turvaavat PL:n 2 §:n mukaisia yksilön oikeuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tätä tehtävää tarkentavat HallintoL:n säännökset. Asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen

---

<sup>123</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 302-303.

<sup>124</sup> Heuru-Mennola-Ryynänen 2011 s. 302. Mäenpää 2008 ss. 71-73, 244-245 .

ilmoitusmenettelyllä turvataan erikseen HallintoL:n 41 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisten on varattava vaikutusmahdollisuus niille asianosaisille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin viranomaisten päätöksellä on vaikutusta. Lisäksi on tiedotettava vireillä olevista asioista, jotka vaikuttavat huomattavasti yksilön tai pienen ihmisjoukon asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Rekrytointiin liittyvänä suurena periaatteellisenä muutoksena voidaan pitää siirtymistä pormestariin tai muita suuria organisaatiouudistuksia.

Kunnan on otettava tiedottamismenettelyssä huomioon myös HallintoL:n 2 luvun mukaiset hyvän hallinnon periaatteet. Ilmoitusta koskevan tiedon on oltava helposti saatavissa ja helposti käytettävissä JulkisuusL:n 16 § ja 29 § 3 §:n säätävän toimivan asiakirja- ja tietohallinnon periaatteiden mukaisesti. Lisäksi hyvän tietohallinnon edellytys on tiedon eheys. Tieto säilytetään siinä muodossa kuin se on tallennettu ja lisäksi viranomaisella on vastuu tiedon oikeellisuudesta ja aitoudesta.<sup>125</sup>

JulkisuusL:n 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjoja ovat myös viranomaisen toimeksiannosta syntyneet, joten myös kunnan toimeksiannon perusteella syntyneet asiakirjat ovat tiedottamisvelvollisuuden piirissä. Tällaisia ovat esimerkiksi ostopalvelu- ja toimeksiantosopimukset. Mikäli kunnan rekrytointia suoritetaan toimeksiantosopimuksen pohjalta, ovat nämä lähtökohtaisesti julkisia ja tiedottamisvelvollisuuden alaisia salassapitosäännökset ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset huomioon ottaen.

Ilmoittamisvelvollisuuden muodon ja sisällön päättäminen sekä muu toteuttaminen on periaatteessa viranomaisen päätettävissä sopivalla asiaan kuuluvalla tavalla HallintoL:n 41 §:n 2 momentin mukaan. Lähtökohtana on tehokkaan tiedottamisen periaate. Ilmoituksen on tavoitettava mahdollisimman kattavasti ratkaisun vaikutuspiirissä olevat osalliset. Ilmoittamistavoista on olemassa useita erityissäännöksiä erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa ja ympäristönsuojelulaissa. Kunnallisen rekrytoinnin osalta sääntelyn periaatteet johtuvat JulkisuusL:stä, KuntaL:sta, TyöSopL:stä sekä virkojen osalta KvhL:stä.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Mäenpää 2008 ss. 246-251.

<sup>126</sup> Ibid.

Tampereen viestintäohjeen mukaan kaupungin viralliset tiedotuslehdet päätetään kerran valtuustokaudessa kaupunginvaltuustossa. Päivittäisviestinnän pääkanava on internet(tampere.fi), jonne julkaistaan myös artikkelityyppistä materiaalia. Tiedotusaineisto jaetaan ensisijaisesti sähköpostilla. Internet- ja intranetsivujen ajantasaisesta päivityksestä on huolehdittava, sillä tyypillinen ongelma kaupungin internetsivuilla on vanhentuneen tiedon siivouksen hitaus. Päätöksiä tms. aineistoa säilytetään verkossa lähtökohtaisesti kaksi vuotta. Erityisistä syistä aika voi olla pidempi, esimerkiksi maankäyttöön tai muihin vastaaviin pitkiin hankkeisiin liittyvien dokumenttien osalta. Tampereen kaupungin viestintäyksikkö julkaisee neljästi vuodessa ilmestyvää Tampere-lehteä. Siinä esitellään kaupunkilaisten kannalta tärkeitä taustatietoja ja tulossa olevia hankkeita.<sup>127</sup>

### **3.2. Kunnan viranhaltijan julkinen hakumenettely**

Kunnan toistaiseksi voimassa olevan viran täyttö on kunnallisen rekrytoinnin julkisuusproblematiikan tärkein erityiskysymys, sillä laki kunnallisesta viranhaltijasta (KvHL 304/2003, usein käytetty muoto kunnallinen viranhaltijalaki tai viranhaltijalaki) säätää erikseen pysyvään virkasuhteeseen valintaan johtavan rekrytointi-ilmoituksen julkaisemisesta. Tästä käytetään vakiintuneesti nimitystä ”julkinen hakumenettely” KvHL:n 4 § mukaan. Julkisen hakumenettelyn erityissääntely koskee keskeisimmin kolmea eri asiaa. Ensinnäkin se liittyy avoimen viran tiedottamismenettelyn pakollisuuteen. Toiseksi se liittyy KvHL 5 §:n mainitsemaan suostumusmenettelyyn ja kolmanneksi samassa pykälässä mainittuun hakumenettelyn velvoittavuuteen, eli siihen, että viran täyttö voidaan suostumusmenettelyä lukuun ottamatta suorittaa vain hakuilmoitukseen vastanneiden hakijoiden joukosta.

Julkinen hakumenettely koskee vain kunnan virkoja. Työsopimussuhteisen henkilöstön rekrytoinnin osalta ilmoitusmenettelyn soveltamisesta tai sen keinoista ei ole lain tasoista säätelyä, joten kunta voi päättää työsuhteen ilmoitusmenettelystä tarpeen mukaan. Pakollinen julkinen virantäyttö ei ole

---

<sup>127</sup> Tampereen kaupungin viestintäohje ss. 3-4.

käytössä Ruotsissa, jossa työ- ja virkasuhteita ei enää erotella lainsäädännössä. Ruotsissa laki ei edellytä myöskään julkista hakumenettelyä kunnallisten työsuhteiden täytössä.<sup>128</sup>

KuntaL:n 45 §:ssä säädettiin vuoteen 2003 asti kunnan pakollisesta virkasäännöstä. Virkasäännöt perustuivat kunnallisen työmarkkinalaitoksen mallivirkasääntöön. Virkasääntö oli oikeudellisesti kuntalain mukainen johtosääntö. Se sisälsi tyhjentävän, tapauskohtaisen luettelon tilanteista, joissa virka voitiin täyttää ilman julkista hakumenettelyä. KvHL:ssä julkista valtaa käyttävien henkilöiden palvelussuhdelajin määräytymistä koskevaa sääntelyä selkiytettiin ja virantäyttömenettelyjä uudistettiin. KvHL:n voimaantumisen jälkeen (2003) myötä virkasäännöistä luovuttiin ja virantäytön perusteet säädettiin kyseisessä laissa.<sup>129</sup>

Julkisella hakumenettelyllä pyrittiin turvaamaan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta sekä toisaalta parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Lain säätämisen aikoihin 2000-luvun alussa ennustettiin kuntia uhkaavan tulevaisuudessa työvoimapulan. Kuntien kannalta pakollinen julkinen hakumenettely monimutkaisti rekrytointia. Tampereen hakumenettelyn mukaan Tampereen on pidettävä huoli parhaan mahdollisen henkilöstön saamisesta kaupungille. Toisaalta julkinen hakumenettely on raskas ja kustannuksia aiheuttava operaatio.<sup>130</sup>

Julkinen hakumenettely tarkoittaa rekrytointi-ilmoituksen julkaisemista ja valinnan suorittamista ilmoitukseen vastaavien hakijoiden joukosta. KvHL:n 4 §:n ensimmäisen 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.” Hakuaika on yleisimmin ollut vanhastaan vakiintunut 30 päivää.<sup>131</sup>

Virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomais voi perustellusta syystä päättää hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai haun keskeyttämisestä. Tyypillisesti näin voidaan

---

<sup>128</sup> Esim. Riktlinjer för rekrytering i Karlhamns kommun s. 2 . Elektroninen aineisto [http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer\\_for\\_rekrytering\\_2007.PDF](http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Styrdokument/Interna/Riktlinjer_for_rekrytering_2007.PDF) (joulukuu 2012).

<sup>129</sup> Komiteamietintö 2002:6 s. 21. HE 196/2002 ss. 4, 17-18, 27. Hirvonen ja Mäkinen 2006 ss. 6, 68-69.

<sup>130</sup> Tampereen kaupungin hakumenettely ss. 1-4. Hirvonen ja Mäkinen 2006 ss. 68-69.

<sup>131</sup> Koskinen ja Kulla 2009 s. 110.



menetellä, kun virkaan ei ole saatu ketään sopivaa tai pätevää henkilöä tai jos hakuprosessin aikana arvio rekryointitarpeesta muuttuu.<sup>132</sup>

KvhL:n 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 KvhL:n 46 §, jonka mukaan irtisanottu virkamies pitää ottaa takaisin virkaan, mikäli irtisanomisesta on aikaa alle yhdeksän kuukautta.

KvhL:n jäi kumottuihin virkasääntöihin viittaava maininta kunnan johtosäännöistä, joiden kautta virka voidaan täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Koko rekrytoinnin julkisuuskäytäntöjen keskeisin oikeudellinen ongelma on juuri 4 § 3 momentin viimeisen lauseen tulkinta. Mikä on se johtosäännössä mainittu peruste, jonka avulla kunta voi oman päätöksensä perusteella poiketa KvhL:n periaatteista ja päättää olla käyttämättä julkista hakumenettelyä virantäyttöprosessissa? Hallituksen esityksen mukaan raskas julkinen hakumenettely ei ole aina tarpeellinen, esimerkiksi otettaessa sijaisia. ”Koska muissakin samantyyppisissä tilanteissa julkinen hakumenettely oli epätarkoituksenmukainen, hallitus ehdotti kunnille oikeutta johtosäännössä määrätä edellä mainittuihin verrattavista perusteista, jolloin julkista hakumenettelyä ei tarvittaisi”.<sup>133</sup>

Lainkohdan tulkinta on elänyt jonkin verran lain 10-vuotisen historian aikana. Lain tultua voimaan Kunnallinen työmarkkinalaitos katsoi, ettei enää voida soveltaa virkasäännön määräyksiä, jotka koskivat lailla säädettävää asiaa tai jotka olivat ristiriidassa KuntaL:n tai KvhL:n kanssa. Muut virkasääntöjen pykälät voitiin siirtää kunnan muihin johtosääntöihin, useimmiten hallintosääntöön. Työmarkkinalaitoksen tulkinnan mukaan henkilö voitiin KvhL:n säätämisenkin jälkeen ottaa ilman hakumenettelyä sellaiseen virkasuhteeseen, jota vastaavia tehtäviä hän on hoitanut kunnassa työ sopimussuhteessa tai määräaikaisessa virkasuhteessa vähintään kuusi kuukautta/vuoden. Toisin

<sup>132</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 ss. 71-75.

<sup>133</sup> HE 196/2002 s. 26.

sanoen viran hoitaminen tietyn ajan katsottiin KvHL:n 4 § 3:n mainituksi johtosäännön perusteeksi luopua julkisesta hakumenettelystä.<sup>134</sup>

Vuonna 2009 KHO linjasi perusteita uudelleen.

KHO 2009:93: Hallintokeskuksen hallintojohtaja oli Helsingin kaupungin hallintosäännön 13 §:n(hoitanut virkaa yli puoli vuotta NK) perusteella ottanut A:n virkaan sitä haettavaksi julistamatta. A oli hoitanut kyseistä virkaa noin vuoden ajan nimityshetkellä. Kaupunginhallitus hylkäsi B:n valituksen 13.8.2008 viitaten Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lausuntoon. KHO:n mukaan perustuslain yhdenvertaisuuden periaatteen ja hallinnon uskottavuuden vuoksi julkista hakua on pidettävä pääsääntönä. Tämän vuoksi Helsingin kaupungin johtosääntö katsottiin lainvastaiseksi.

Turun HAO 29.12.2008 08/0422/1 Ammattiopistolautakunta oli palkannut neljä henkilöä toistaiseksi voimassa olevaan päätoimisen tuntiopettajan virkasuhteeseen ilman julkista hakua. Kaikki olivat olleet päätoimisina tuntiopettajina yli vuoden. HAO:n mukaan KvHL:n mukaisesta julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen liittyvät sijaisuuden tai virkasuhteen määräaikaiseen hoitamiseen tai KvHL:n mukaisiin erityistilanteisiin. Se, että yksittäinen henkilö on hoitanut vastaavia tehtäviä tietyn ajan, ei ole rinnastettavissa näihin perusteisiin.

Korkein hallinto-oikeus piti tämän päätöksen perusteluineen voimassa (KHO 20.11.2009 taltionumero 2794). Sijaisuuden tai viran hoitamista ei voi pitää perusteena virkaan nimittämisessä ilman julkista hakua kunnallisella puolella.

---

<sup>134</sup> Kunnallinen työmarkkinalaitos yleiskirje 20/03, 6.6.2003. Saman yleiskirjeen Liite 3. Elektroninen aineisto <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/yleiskirjeet/2003/Sivut/2003-Laki-kunnallisesta-viranhaltijasta-ja-laki-kuntalain-muuttamisesta.aspx> (elokuu 2013).

Kunnallisen työmarkkinajärjestön lakimies Lauri Niittylä totesi aikaisemman kannan kuuden kuukauden määräaikaisuuden riittävydestä viran vakinaistamiseen ilman julkista hakua lainvastaiseksi. Johtosääntöjä tuli tältä osin muuttaa. Niittylä piti ongelmallisina edelleen määrittelemättömiä perusteita, joilla kunnat saivat päättää virantäytön suorittamisesta ilman julkista hakumenettelyä.<sup>135</sup>

Helsinki muutti ensin mainitun oikeustapauksen jälkeen hallintosääntöään. Henkilö voidaan ottaa ilman julkista hakumenettelyä virkasuhteeseen, johon Helsingin kaupunki on hänet kouluttanut tai johon vaadittavaa pätevyymiskoulutusta kaupunki on tukenut.<sup>136</sup> Tampereen hallintosäännön mukaan julkisella hakumenettelyllä valitun määräaikaisen viranhaltijan virkasuhde voidaan vakinaistaa ilman uutta julkista hakua. Lisäksi julkista hakua ei tarvita, mikäli Tampereen kaupunki on kouluttanut henkilön tai johon vaadittavaa pätevyymiskoulutusta kaupunki on tukenut ja jonka kelpoisuusvaatimukset henkilö täyttää. Lisäksi henkilö on tarkoituksenmukaista ottaa virkaan hänen palvelussuhdettaan koskevien uudelleenjärjestelyjen vuoksi (KvHL 24 §) tai jos kyseessä on lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusta suorittavan valitseminen. Lisäksi johtavaan asemaan määriteltyyn virkaan voidaan suostumuksen nojalla valita suostumuksen ja virkakelpoisuuden selvittämisen jälkeen myös henkilö, joka ei ole hakenut virkaa (KvHL 5 §).<sup>137</sup>

Edellä mainituissa oikeustapauksissa viran hoitamista ei ole pidetty KvHL:n 4 § 3 momentin mukaisena perusteena luopua julkisesta hausta, joten on mahdollista että määräaikaisen viran hoitamiseen johtava julkinen haku ei ole peruste vakinaistaa sama virka ilman uutta julkista hakua. Myös kouluttamisen ja perehdyttämiskoulutuksen käyttäminen perusteena saattaa olla ongelmallista. Jos koulutukseen valinta voidaan rinnastaa valintaan, pitäisi tähän valita julkisen hakumenettelyn kautta.

Julkisen hakumenettelyn vaihtoehtona voidaan käyttää sisäistä hakua. Kunta voi ottaa vain määräaikaista virkasuhteista henkilöstöä sisäisellä haulla, sillä KvHL 4 § kieltää sisäisen haun käyttämisen toistaiseksi voimassa olevien virkojen täytössä. Määräaikaisuuden on perustuttava todelliseen tarpeeseen. KvHL:ää on yleensä tulkittu siihen suuntaan, että julkista hakumenettelyä

---

<sup>135</sup> Kuntatyönantaja 6/2009 s. 11

<sup>136</sup> Helsingin kaupungin hallintosääntö. Elektroninen aineisto. <http://www.hel2.fi/johtosaannot/hallintosaanto.pdf> (elokuu 2013).

<sup>137</sup> Tampereen kaupungin hallintosääntö ss. 15-16.

pitäisi soveltaa mahdollisuuksien mukaan kaikessa virantäytössä, mutta käytännössä tällä ei ole oikeudellista velvoittavuutta määräaikaisten virkojen osalta.<sup>138</sup>

Julkinen hakumenettely toteutuu eri tavoin valtion ja kunnan rekrytoinneissa. Valtion virkamiehiä koskee valtion virkamieslaki (VirkamL 740/1994), sekä valtion virkamiesasetus (VirkamA 750/1994). VirkamiesL:n 4 § mukaan virantäyttö säädetään valtioneuvoston asetuksella. VirkamiesA:n 7 § mukaan avoin virka on asetettava julkiseen hakuun. VirkamiesA:n 10 § ensimmäisen momentin mukaan määräaikaisen virkasuhteen tai työsopimussuhteisen tehtävän tilalle perustettava virka voidaan ensi kertaa täytettäessä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta, jos virkaan nimitetään tehtävää hoitava työntekijä tai sitä määräaikaisessa virkasuhteessa hoitava virkamies. Uudistuksen taustalla oli pyrkimys helpottaa määräaikaisten virkamiesten vakinaistamista. Lisäksi 10 § toisen momentin mukaan sijoitettaessa virkamiehiä uudestaan VirkamiesL:n 27 §:n 4 momentin mukaan se voidaan tehdä ilman julkista hakua.

Valtiolla oleva määräaikainen virka voidaan siis tietyin edellytyksin vakinaistaa ilman julkista hakua. Kunnallisen määräaikaisen virkamiehen vakinaistaminen on lainvastaista ilman julkista hakumenettelyä. Sen sijaan osa-aikaisen kunnallisen virkamiehen viran muuttaminen kokoaikaiseksi on mahdollista ilman julkista hakua.

### **3.3. Rekrytointi-ilmoituksen julkistaminen**

KuntaL:n 16 § mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä KuntaL:n osoittamalla tavalla. Tätä varten valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Tällä perusteella kunta voi päättää vapaasti, mikä viranomainen on toimivaltainen ilmoittamaan avoimesta virasta KvhL:n 4 §:n mukaan.<sup>139</sup>

Virka voidaan julistaa haettavaksi jo ennen kuin sitä hoitava henkilö on irtisanoutunut tai ilmoittanut jäävänsä eläkkeelle. Aikaisemmin tämä säännös oli nimenomaisesti muotoiltu

---

<sup>138</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 ss. 52-55, 69. Vrt. Koskinen ja Kulla 2009 s. 112.

<sup>139</sup> HE 196/2002 ss. 26-27.

VirkamiesA:ssa niin, että viran avoinna olo oli haettavaksi julistamisen edellytys. Tämä menettely jäi sittemmin pois. KvHL ei sisällä säädöstä viran haettavaksi asettamisen edellytyksistä, joten kunta saa periaatteessa päättää sopivan ilmoittamisajankohdan.<sup>140</sup>

Keskeinen määrittelykysymys hakuilmoituksessa on se, onko kyseessä oleva tehtävä virkasuhdeperustainen vai työsuhdeperustainen. Julkista valtaa käytettäessä on oltava virka, muissa tapauksissa on haettava työsuhteeseen. Kunnan työnantajavelvollisuutena on tietää työtehtävien vaatimukset ja hakea henkilö oikeaan palvelussuhteeseen.

Kunnan rekrytointi-ilmoituksen muoto on pitkälti vapaamuotoinen, mutta osa sisällöstä johtuu virkojen osalta viranhoitomääräyksestä (KvHL 9 §) tai työsopimusten osalta TyöSopL:n mukaisesta selvityksestä työntöön keskeisistä ehdoista (TyöSopL 2 luvun 4 §). Kunnallisen esimiehen työsuhdeoppaan mukaan rekrytointi-ilmoituksen olennaisia tietoja ovat työsopimuksen osapuolet, työn alkamisajankohta, työpaikka, kesto ja mahdollinen määräaikaisuuden peruste, työtehtävät, vuosiloma, sovellettava työehtosopimus, palkkaus, palkanmaksukausi ja irtisanomisaika, jotka kaikki mainitaan TyöSopL:n 2 luvun 4 §:ssä.<sup>141</sup>

Virkasuhteessa ilmoituksen olennaisia tietoja ovat kunta, haettavana oleva virkasuhde, kelpoisuusvaatimukset, haku aika, hakemuksen vastaanottaja ja virkasuhteen mahdollinen määräaikaisuus. Nämä tulevat KvHL:n 9 §:stä ja kelpoisuuden osalta kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 2 §:stä. Mikäli kunta päätyy uuteen hakumenettelyyn, sitä koskevassa ilmoituksessa on mainittava, otetaanko aikaisemmat hakemukset huomioon. Samat linjaukset löytyvät myös hallituksen esityksestä.<sup>142</sup> Hirvosen ja Mäkisen mukaan koeajasta pitäisi myös olla maininta hakemuksessa. Virkasuhdeoppaan mukaan tämä ei ole pakollista, vaikka se mainitaan myös KvHL:n 9 §:ssä.<sup>143</sup> Tämän esityksen tekijän mielestä koeaika on merkityksellinen tieto, joten se on syytä mainita rekrytointi-ilmoituksessa.

---

<sup>140</sup> Koskinen ja Kulla 2009 s. 110. Vrt Koskinen ja Kulla 2005 ss. 38-39.

<sup>141</sup> Kunnallisen esimiehen työsuhdeopas 2008 s. 16. Elektroninen aineisto [http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/kunnallisen\\_esimiehen\\_tyosuhdeopas.pdf](http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/kunnallisen_esimiehen_tyosuhdeopas.pdf) (elokuu 2013).

<sup>142</sup> Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas 2008 s. 18. Elektroninen aineisto [http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo\\_fin\\_all.pdf](http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo_fin_all.pdf) (elokuu 2013). HE 196/2002 s. 28.

<sup>143</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 70.

Nimikirjalain 7 § mukaan kunnan viran- tai toimenhaltijan palkkaus on julkinen tieto, joten rekrytointi-ilmoituksessa on mahdollista mainita tieto palkkauksesta. Julkisuus koskee henkilökohtaisen suoriutumisen tai muuta henkilökohtaista palkan osaa, sijoituspalkkaluokkaa, vaativuusryhmää tai muuta mahdollista palkan osaa, sekä palkan kokonaismäärää.<sup>144</sup>

Työ- ja virkasuhteissa rekrytointi-ilmoituksen laista johtuvat substanssivaatimukset eroavat toisistaan, niin että ne ovat laajemmat työsuhdeilmoituksissa. Työ- ja virkasuhteiden sekoituessa tämä saattaa johtaa virheisiin ja oikeudellisiin pulmatilanteisiin.

Tasa-arvoL:n 14 § mukaan syrjivä ilmoittelu on kiellettyä, eikä virkaa tai työpaikkaa voi näin ollen laittaa nimenomaisesti miesten tai naisten haettavaksi, jollei tähän ole työtehtävien perusteella erityisen painavia syitä. Tyypillisiä ovat ainakin siveellisyyšnäkökulmat uimahallien tapaisissa paikoissa.<sup>145</sup> YhdenvertaisuusL 6 § estää rekrytointi-ilmoituksen muotoilemisen henkilöön liittyvien syiden nojalla niin, että vain tietyt uskonnolliset-, kansalliset-, seksuaaliset- tai ikäryhmät voisivat hakea kunnan työpaikkaa tai virkaa.

KuntaL:n 64 §:n mukaan kunnan tulee julkaista ilmoituksensa kunnan ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muilla tavoilla. Pykälässä mainittua ilmoitustapaa säätelevä laki on peräisin 1920-luvulta (laki julkisista kuulutuksista 34/1925). Lain vaatimukset täyttävän kunnan fyysisen ilmoitustaulun merkitys informaatiokanavana on tosiasiallisen julkisuuden toteutumisen kannalta hyvin pieni. Sanomalehdet ovat luonnollinen kanava rekrytointi-ilmoitukselle, mutta sen rinnalla yhä tärkeämmiksi ovat tulleet elektroniset ilmoitustavat. Kunnat käyttävät sekä erillisiä portaaleja(esim. Työministeriön mol.fi) että omien internetsivujensa ilmoitustauluja.

Tampereella Kvhl:n 4 §:n mukainen rekrytointi-ilmoitus jätetään julkisten kuulutusten ilmoitustaululle ja kaupungin ulkoisilla verkkosivuille(tampere.fi). Printtimediaa ja ilmaisia internetpohjaisia rekrytointikanavia käytetään harkinnan mukaan. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää, mutta päättävä viranomaisen voi perustellusta syystä päättää sen jatkamisesta,

---

<sup>144</sup> Harjula ja Prättälä 2012 s. 307. Mäenpää 2008 s. 36.

<sup>145</sup> Koskinen ja Kulla 2009 s. 111.

uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Uutta hakumenettelyä koskevassa ilmoituksessa on mainittava, otetaanko aikaisemmat hakemukset huomioon.<sup>146</sup>

Pienen katsauksen perusteella kuntien ilmoituskäytännöt olivat vuoden 2012 lopulla odotetun kirjavia. Oletettavasti lähes kaikilla Suomen kunnilla on käytössä elektroninen ilmoitustaulu. Helsingissä ei ole yhteen paikkaan koottua ilmoitustaulua, vaan tiedot löytyvät vaikeasti löydettävältä sivulta linkkimuodossa eri virastojen ilmoitustauluihin. Pirkkalassa koko julkinen ilmoitustaulu pyritään toimittamaan internetiin ilmoituksen julkitulopäivänä. Myös Kerimäellä elektroninen ilmoitustaulu vaikutti kattavalta. Mynämäellä oli tieto virallisten ilmoitusten sijainnista kunnantalossa, sekä rekrytointi-ilmoituksia. Tampereella ilmoitustaulu oli netissä, ilman rekrytointi-ilmoituksia, mutta näihin oli linkki sivulta. Askolan ilmoitustaululla oli huomatus, ettei elektronisella ilmoitustaululla ole kaikkia ilmoituksia.<sup>147</sup>

Hirvonen ja Mäkinen toteavat, että kunnan fyysinen ilmoitustaulu riittää kattamaan lain minimivaatimukset.<sup>148</sup> Käytännössä laki on tältä osin vanhentunut. Ilmoitus pelkästään fyysisellä ilmoitustaululla ei toteuta viranomaisen asiakirjojen julkisuutta nykytulkinnan mukaisella tavalla. PL:n 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja siten myös PL:n 12 §:n 2 momentin mukaista julkisuusperiaatetta. JulkisuusL:n 19 § ja 20 § sekä KuntaL:n 29 § sisältävät tiedottamisvelvoitteita kunnalle. JulkisuusL:n 17 § sisältää tiedon saamisen rajoittamisen kiellon periaatteen sekä tiedon hakijoiden yhdenvertaisuuden periaatteen. Myös KvhL:n 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.

Lisäksi menettely suosii virantäytössä erityisesti kunnan palveluksessa jo olevia tai toissijaisesti kunnan asukkaita. Avoin haku jää toteutumatta, sillä kauempana asuvilla ei ole mahdollisuuksia saada tietoa avoimesta virasta. Pelkän ilmoitustaulun käyttäminen voi siten synnyttää epäilyn

---

<sup>146</sup> Hakumenettely ss. 1-4.

<sup>147</sup> Katsoin joulukuussa 2012 Helsingin, Mynämäen, Tampereen, Pirkkalan, Askolan ja Kerimäen elektroniset ilmoitustaulut.

<sup>148</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 70.

välillisestä syrjinnästä YhdenvertaisuusL:n 6 § 4 momentin mukaisesti, koska lain mukainen menettely asettaa eri paikkakunnilla asuvat tai oleskelevat perusteettomasti eri asemaan.<sup>149</sup>

TyöSopL:n 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa työntekijöitä eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Saman pykälän 4 momentin mukaan työnantajan on noudatettava 1 momentissa säädettyä syrjintäkieltoa myös ottaessaan työntekijöitä työhön. On siis mahdollista, että rekrytointi-ilmoitus pelkällä kunnan fyysisellä ilmoitustaululla täyttää laissa mainitun syrjivän menettelyn tunnusmerkit. Yhdenvertaisuuslaki ei kuitenkaan ota suoraan kantaa tämänkaltaisiin tilanteisiin, eikä asiasta ole oikeustapauksia.

Ilmoitusmenettelyn osalta valtion ja kuntien rekrytointisääntelyssä on ero. VirkamiesA:n 7 § 2 momentin mukaan avoimesta virasta tehtävä ilmoitus on julkaistava ”asianmukaisella tavalla”. 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.”<sup>150</sup> Ruotsissa viranomaiset ovat velvollisia toimittamaan asiakirjat julkisuuteen tarpeellisella tavalla ja asianosaisille niin että he saavat varmasti tiedon. Ruotsin kunnallisoikeutta tutkinut Alf Bohlin ei suoranaisesti käsittele julkaisufoorumia erityisen tarkasti. Bohlinin mukaan viranomaisilla on varsin suuri päätäntävalta asiassa.<sup>151</sup>

Kuntalain kokonaisuudistuksessa ilmoitusmenettelyn puutteet korjattaneen. Asiaa hahmottelevassa muistiossa yhtenä vaihtoehtona ehdotetaan, että kuntalaissa veloitettaisiin julkaisemaan

---

<sup>149</sup> Ahtela et alii 2006 ss. 34-36.

<sup>150</sup> Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtiovarainministeriön ohje 26.1.2009 s. 8. Elektroninen aineisto. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/03\\_ohjeet/20010101142000/A\\_Ohje\\_virantaeytoessae\\_noudettavista\\_periaatteista.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20010101142000/A_Ohje_virantaeytoessae_noudettavista_periaatteista.pdf) (elokuu 2013).

<sup>151</sup> Bohlin 2010 ss. 125-126.



ilmoitukset kunnan internetsivuilla.<sup>152</sup> Tekijän mielestä paras ratkaisu olisi muuttaa muotoilua lisäksi niin, että pelkän ilmoitustavan lisäksi viitattaisiin myös julkisuusperiaatteeseen ja toisaalta kunnan tiedottamisvelvollisuuksiin, esim. KuntaL:n 29 §:ään.

Valinnan suorittamisen jälkeen virkaan valintapäätös on perusteltava, mikäli päätöksen tekee viranhaltija. Perustelut ovat lähtökohtaisia julkisia. Perusteluista on ilmettävä, mitkä seikat ja selvitykset vaikuttivat valintaan. Käytännössä kyse on ansioiden ja ominaisuuksien arvioinnista, jotka ovat säännönmukaisesti salaisia JulkisuusL:n 24 § mukaan. Perustelut voidaan jättää esittämättä, mikäli kyseessä on kunnan monijäsenisen toimielimen suorittama vaali. Tampereella virkavaalipäätöksestä tiedotettaessa internetissä mainitaan virkaan valittu, varalle valittu ja vaalissa ääniä saaneet sekä tieto siitä, missä julkiset tiedot muista hakijoista ovat saatavilla.<sup>153</sup>

Virkaan valitseminen tiedotetaan kirjeellä sekä valituksi tulleelle että muille hakijoille. Valintapäätökseen liitetään oikaisuvaatimusohje tai valitusosoitus. Vaalissa valituksi tulleelle ilmoitetaan vaalin vahvistamispäätöksestä tai raukeamisesta, jos valinta on ollut ehdollinen esim. terveydentilaa koskevan selvityksen puuttumisen vuoksi. Myös oman viran ohella tapahtuvasta viran hoitamisesta annetaan pöytäkirjanote tai muu vastaava KvHL:n 9 § mukainen viranhoitomääräys. Lisäksi virkaa hakeneista mahdollisesti tehty yhteenveto toimii valintapäätöksen perusteena. Yhteenvetoon kerätään tiedot mm. hakijoiden koulutuksesta ja työkokemuksesta. Yhteenveto hakijoista tulee julkiseksi vasta valintapäätöksen jälkeen. Se on kuitenkin osa asianosaisjulkisuutta ja voidaan näin olleen pyydettyessä lähettää virkaa hakeneille henkilöille.<sup>154</sup>

### **3.4. Suostumusmenettely viranhaltijan rekrytoinnissa**

Julkinen haku on velvoittava, sillä KvHL: 5 §:n mukaan virkasuhteeseen voidaan nimetä vain kelpoisuusehdot täyttävä henkilö, joka on hakenut kirjallisesti virkaa ennen hakuajan päättymistä. Poikkeus tähän on saman pykälän mukainen kunnanjohtajan virka tai valtuuston päätöksellä myös

---

<sup>152</sup> VM:n taustamuistio kuntalain kokonaisuudistuksesta 11.6.2013 s. 53. Elektroninen aineisto [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain\\_kokonaisuudistus\\_ja\\_ostojen\\_kokoamia\\_lainsaadaennoen\\_muutostarpeita\\_ja\\_kehittaemisvaihtoehtoja\\_14\\_5\\_2013\\_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_ja_ostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemisvaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf) (kesäkuu 2013).

<sup>153</sup> Tampereen kaupungin päätöksentekomenettelyn ohjeet s. 28.

<sup>154</sup> Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas 2008 s. 20.

muu virkasuhde. Näihin voidaan suostumuksen nojalla valita henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys. Mitään erityistä määrämuaotoa ja menettelytapaa suostumukselle ei ole määritelty. Suostumus on siten annettavissa missä vaiheessa tahansa ennen lopullista valintapäätöstä. Suostumismenettelyä ei ole itsessään kuitenkaan säädetty salaiseksi, eikä siihen viitata JulkisuusL:n tai HenkilötietoL:n osalta.

Tampere julisti haettavaksi Tampereen kaupungin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palveluiden tilaajapäällikön viran syksyllä 2011. Virkaan valittu henkilö antoi suostumuksen virkaan. Muiden suostumuksen antaneiden nimiä ei julkaistu.<sup>155</sup> Kaupunginhallitus sai helmikuussa 2012 pyynnön luovuttaa tietoja hakuprosessista, jotka olisivat sisältäneet muun muassa hakijoiden nimet sisältäneet tiedot. Tampereen kaupungin mukaan suostumusmenettelyssä hakijoiden ei tarvitse alistua julkiseen, lopputulokseltaan epävarmaan hakumenettelyyn. Virkaan annettu suostumus asiakirjoineen on salainen, koska tieto suostumusmenettelyn piirissä olleesta henkilöstä voisi aiheuttaa haittaa tai vahinkoa nykyisessä työssä tai virassa. Tällöin JulkisuusL:n 24 §:n 20 kohdan mukainen vahinkoedellytyslauseke täytyisi. Toisaalta KvHL:n 5 § ei säätele salaisuutta, mikä jättää Tampereen tulkinnan mukaan kunnalle omaa harkintavaltaa asiassa. Kaupunginhallitus kieltäytyi näillä perusteilla pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisesta.<sup>156</sup> Hakija valitti päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle.<sup>157</sup>

Tampereen kaupungin vastineen mukaan tietopyyntö sisälsi käytännössä vaatimuksen tutustua hakijoiden ja suostumuksen antajien lähettämiin ansioluetteloihin, jolloin salaaminen perustui JulkisuusL:n 24 §:n 20, ja 32 kohtiin. Ansioluettelon näyttäminen ja nimen paljastaminen synnyttäisi ammattisalaisuuksia ja elinkeinonharjoittajien etua käsittelevän kohdan lisäksi vahinkoa 32 kohdan mukaan tietoja hänen poliittisesta toiminnastaan tai henkilökohtaisista oloistaan tai tiedoistaan. Lisäksi salaamista perusteltiin luottamuksellisuudella. Suostumuksen antajille oli erikseen ilmoitettu, että heidän nimensä eivät mene julkisuuteen.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjat 23.1.2012 § 39. Elektroninen aineisto <http://ktweb.tampere.fi/ktweb/> (kesäkuu 2012).

<sup>156</sup> Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjat 5.3.2012 § 102. Elektroninen aineisto <http://ktweb.tampere.fi/ktweb/> (kesäkuu 2012). Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 89. Tampereen kaupungin hallintosääntö ss. 15-16.

<sup>157</sup> ”Osa tilaajapäälliköksi pyrkineistä esiteltiin ilman nimeä”. (Lehtiversio) Suomen Tietotoimisto 3.2.2012.

<sup>158</sup> Lausunto asiaan dnro 00732/12/1203, joka koskee Elina Korkeen valitusta Tampereen kaupunginhallituksen päätöksestä 5.3.2012 § 102.

Tampereen kanta poikkesi esimerkiksi hallituksen esityksessä KvHL:stä, sillä siinä tarkoituksenmukaisuusnäkökulmaa ei ole perusteltu salassa pidon kannalta.<sup>159</sup> Lisäksi viranomaisten sisäisen työskentelyn julkisuudesta annettujen linjausten ja tuomioiden perusteella kunnanhallituksen kokouksen materiaalia ei voi pitää sellaisena valmisteluaineistona, johon ei olisi syytä soveltaa JulkisuusL:n säädöksiä.<sup>160</sup> Näin ollen salaamisen perustelu tulee löytyä joko JulkisuusL:n tai muun julkisuutta ja salassapitoa säättävän lain säädöksistä. HAOn päätöksen mukaan suostumusmenettelyssä kunnan oma tarkoituksenmukaisuusharkinta ei voi olla asiakirjojen salassa pidon peruste.

Hämeenlinnan HAO 12/0657/3: KvHL:n 5 § pykälä ei ole salassapidon peruste joten Tampereen kaupunki ei voi pelkästään suostumusmenettelyyn vedoten salata asiakirjoja. Lisäksi pyydetyissä ansioluetteloissa ei ollut sellaista JulkisuusL:n 24 § 20 kohdan tai 24 § 30 kohdan mukaista tietoa, joka olisi edellyttänyt salaamista. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen olla luovuttamatta tietoja suostumuksista ja niihin liittyvistä liitteistä.

Erityistilanne julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ovat valtuuston päättämät kunnallisen viranhaltijalain piiriin kuuluvat korkeat virat, jotka ovat käytännössä poliittisia virkanimityksiä. Helsingin kokoomuksen valtuustoryhmä nimitti kesäkuussa 2011 Helsingin sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtajaehdokkaaksi lääketieteen lisensiaatti Laura Rädyn (kok.). Virka julistettiin tätä ennen normaalissa menettelyssä julkiseen hakuun. Virkaa haki hakuajan puitteissa yksi henkilö, joka ei ollut Rätty.

Virka kuului Helsingissä Kokoomuksen ”reviiriin”. Helsingin Sanomat piti pääkirjoituksessa kyseenalaisena, että virka julistetaan julkiseen hakuun, joka sitten pyyhkäistään käytännössä merkityksettömänä sivuun lopullista päätöstä tehtäessä. Helsingin Sanomien mukaan kyseessä oli tosiasiallisesti yritysmaailmassa käytetty rajattu etsintä, ei KvHL:n mukainen avoin haku. Prosessi ei ollut oikeassa suhteessa hyvän hallinnon periaatteeseen tai hallinnon avoimuuden periaatteeseen. Asiasta nousi julkisuudessa verraten suuri kohu. Vihreät asettivat lopulta valtuustossa

---

<sup>159</sup> HE 196/ 2002 ss. 26-27.

<sup>160</sup> Mäenpää 2008 ss. 75-77.

vastaehdokkaaksi lääketieteen lisensiaatti Minerva Krohnin(vihr.), mutta Rätty valittiin virkaan äänin 49-28.<sup>161</sup>

Näissä tilanteissa ongelmallista on juuri asian poliittiset perusteet. Tyypillisesti haku ja päätöksen teko ovat julkisia, mutta itse valintapäätösprosessissa julkisuudessa esitetyillä hakukriteereillä ei ole välttämättä tosiasiallista merkitystä. Toisaalta julkisuudessa syntynyt paine tilanteen korjaamiseksi osoitti, että julkisuus toimi osaltaan oikeusvarmuuden takaajana.

Julkisuusperiaate ja kunnan tiedottamisvelvollisuudet eivät yleensä toteudu täydellisesti valtuuston tekemissä poliittisluontoisissa virantäyttöpäätöksissä, sillä suostumusmenettelystä ei ainakaan edellä kuvatuista tapauksista annettu erillistä tiedotetta, vaikka merkittävää valtaa käyttävän apulaispormestarin viran täyttämisen voi tulkita olevan KuntaL:n 29 § mukainen asia, josta kunnan pitäisi jollain tasolla aktiivisesti tiedottaa. Kokonaisuudessa KvhL:n 5 § mukainen suostumusmenettely on ongelmallinen JulkisuusL:n ja KuntaL:n edellyttämän kunnan aktiivisen julkisuuden toteuttamisen kannalta. Suostumusmenettely ei ole kuitenkaan lain mukaan välttämätön ja kunta voi omalla päätöksellään olla soveltamatta sitä.

---

<sup>161</sup> Helsingin Sanomat 30.5.2011 "Avoin virka, suljettu haku" (Pääkirjoitus). Helsingin Sanomat 15.6.2011 "Laura Rätty valittiin Helsingin apulaiskaupunginjohtajaksi".

## 4. Rekrytointiasian käsittelyn julkisuus ja kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet

### 4.1. Rekrytoinnin käsittelyjulkisuus

Kunnallishallinnon painopiste siirtyi maailmansotia seuranneina vuosikymmeninä vähitellen vapaasta päätösvallasta lakisääteisiin tehtäviin. Hyvinvointivaltion lainsäädännön vuoksi kunnat keskittyivät luomaan uusien tehtävien hoitamisesta vastaavan hallinto-organisaation.

Kansalaisnäkemys tuli voimallisemmin esiin 2000-luvun lainsäädännössä.<sup>162</sup> Menettelyjulkisuus pitää siten jakaa paitsi viranomaisen toimintatapaan, myös kuntalaisen ja viranomaisen vuorovaikutukseen, jota asian käsittelyn julkisuus ja kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet tukevat.

Perustuslain 21 § 2 momentti turvaa viranomaisten asioiden käsittelyn julkisuuden. Sen mukaan käsittelyn julkisuus ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisuuden funktiot ovat samankaltaisia kuin asiakirjojen julkisuusperiaatteella. Käsittelyjulkisuus mahdollistaa julkisen hallinnon ja viranomaistoiminnan valvonnan vahvistaen sen legitimitettiin. Asioiden käsittelyn julkisuus on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen tae ja merkittävä osa julkisuusperiaatteen tosiasiallista toteutumista.<sup>163</sup>

Asioiden käsittelyn julkisuuden käsite ei ole yksiselitteinen. Se viittaa yleisöjulkisuuteen, eli oikeuteen seurata asian käsittelyä viranomaisessa, kuten kunnan osalta valtuustossa. Merkittävä osa käsittelyjulkisuudesta on asianosaisjulkisuutta, jolloin vain asianosaisilla on oikeus olla paikalla asiaa käsiteltäessä tai ratkaistaessa. Asioiden käsittelyä kunnallisyhteisössä toteuttaa tiedotusvälineiden mediajulkisuus. Tästä on vielä erotettava internetissä toteutuva julkisuus, jota käydään esimerkiksi keskustelupalstoilla. Lisäksi käsittelyjulkisuus voi toteutua ihmisten osallistumisen kautta erilaisissa välittömissä kansalaistilaisuuksissa, paneeleissa, raadeissa tai muissa tapaamisissa.

---

<sup>162</sup> Rynänen 2012 s. 64.

<sup>163</sup> Mäenpää 2008 ss. 44-45.

KuntaL:n 1 § 2 momentin mukaan kunnan asioista, myös rekrytoinnista, päättää valtuusto. Kunnanvaltuuston kokous on säädetty julkiseksi KuntaL:n 57 §:ssä. Saman lain 14 § mukaan toimivalta voidaan kunnan johtosäännöissä siirtää muulle toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle, jos asian päättäjää ei ole säädetty lailla. KuntaL:n 24 § mukaan valtuuston on päätettävä kunnanjohtajan tai pormestarin nimittämisestä ja 24 a §:n mukaan apulaispormestarin valitsemista. Muun rekrytoinnin osalta päätösvalta voidaan delegoida 14 § periaatteiden mukaan. Delegointi lienee vallitseva menettelytapa, joskin valtuustot tehnevät kuntien käytännöistä ja koosta riippuen muitakin rekrytointipäätöksiä. Myös kuntayhtymien kuten, sairaanhoidon kuntayhtymien ja Maakuntien liittojen ylimpien päättävien elinten kokoukset ovat julkisia, joten periaatteessa niiden rekrytointipäätökset ovat rekrytoinnin käsittelyjulkisuuden piirissä.<sup>164</sup>

Toimielimiä, luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita koskeva hallintotoiminnan julkisuuden yleissäännös on HallintoL:n 24 §, jonka mukaan hallintoasia käsitellään ”julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säädöksen nojalla päätetty”. Kuntalain 57 §:n 3 momentin mukaan valtuuston lisäksi myös muu toimielin voi omalla päätöksellään pitää julkisia asioita käsittelevän kokouksensa avoimena yleisölle, mutta lautakunnan julkiset kokoukset lienevät harvinaisempia. Viranomaisilla on harkintavaltaa julkisten asioiden käsittelyn osalta, mutta ilman erillistä päätöstä yleisöllä tai sivullisilla ei ole yleensä oikeutta olla läsnä hallintoasiaa päätettäessä. Tämä ei kuitenkaan estä sitä etteivätkö asiassa syntyneet asiakirjat olisi normaalisti asiakirjajulkisuuden piirissä, eikä suljettu käsittely perusta läsnäolijoille vaitiolovelvollisuutta salaisia asioita lukuun ottamatta.<sup>165</sup>

Valtuuston osalta salainen kokous voidaan pitää KuntaL:n 57 §:n 1 momentin mukaan vain, jos kokouksessa käsitellään lailla salaiseksi määrättyä asiakirjaa tai mikäli kunta päättää kokoussalaisuudesta erityisen painavasta muusta syystä. Virkasuhteen täytössä kysymykseen voi tulla tilanne, jossa valtuusto käsittelee kunnanjohtajaehdokkaiden hakijoita koskevia HtietoL:n 11 §:n mukaisia arkaluonteisia henkilötietoja tai muita JulkisuusL:n 24 § mukaisia salaiseksi määrättyjä tietoja. Käytännössä rekrytointiasian käsittelyn julkisuus toteutuu varmasti vain valtuuston suorittamassa pormestarin, kunnanjohtajan ja apulaispormestarin vaalissa. Muilta osin asioiden julkisuus on salassapitosäännökset huomioon ottaen kunnallisen viranomaisen harkinnassa.

---

<sup>164</sup> Mäenpää 2008 ss. 259-260.

<sup>165</sup> Ibid.

## 4.2. Kuntalaisen vaikuttamismahdollisuudet

Perustuslaissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen viitataan sen 14 §:n 4 momentissa. Julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.

KuntaL:n 27 §: mukaan ”Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa, tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.”

HallintoL:n 41 §:m samansuuntaisen määräyksen mukaan mikäli asialla on huomattava vaikutus asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisten tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa tai haittaa asian toteutumista tai se on muuten selvästi tarpeetonta.

Osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet riippuvat tehokkaasta tiedottamisesta ja asiakirjajulkisuudesta. Kuntalaiset voivat vaikuttaa tai ainakin ottaa kantaa asioihin myös muuten kuin luottamushenkilön asemassa. Tietoverkkojen, sähköpostin ja internetin keskustelupalstojen kautta kantaa ottaminen on tullut aikaisempaa helpommaksi.<sup>166</sup>

KuntaL:n 28 §:n mukaan kunnan asukkaalla on aloiteoikeus. Jos vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista on valtuustolle kuuluvan aloitteen takana, asia on otettava valtuustoon kuuden kuukauden sisällä vireille tulosta. Aloiteoikeudella ei ole ollut merkitystä rekrytoinnissa, vaikka kuntalaisaloite voi koskea kunnan suorittamaa rekrytointia. Välillisemmin aloiteoikeutta tukevat

---

<sup>166</sup> Harjula ja Prättälä 2012 ss. 294-295, 304-305.

kunnan ilmoittamisvelvollisuudet. KuntaL:n 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen vireillä olevista asioista, suunnitelmista, asioiden käsittelystä, ratkaisuksista ja vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluista, taloudesta, ympäristönsuojelusta ja maankäytöstä. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Myös kunnallista kansanäänestystä ja kansanäänestysaloitetta säätelevät KuntaL:n 30 § ja 31 § tukevat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. 30 § mukaan valtuusto voi päättää neuvo-antavan kansanäänestyksen toteuttamisesta. 31 § mukaan viisi prosenttia kuntalaisista voi esittää kansanäänestystä mistä tahansa asiasta, jolloin valtuuston on viipymättä päätettävä järjestetäänkö tällainen äänestys. Koska aihetta ei ole rajattu, voi se koskea kunnan suorittamaa rekrytointia. Nykytilanteessa neuvoa antava äänestys esimerkiksi pormestarista tai kunnanjohtajasta olisi siten mahdollinen.

Vuonna 2015 voimaan tulevassa KuntaL:n kokonaisuudistuksessa kiinnitetään yhtenä painopistealueena huomiota asukkaiden mahdollisuuteen osallistua kunnan. Konkreettisin toimenpide on erilaisen käyttäjä, kaupunginosa- tai lähidemokratian kirjaaminen tavalla tai toisella lakitekstiin.<sup>167</sup> Lainmuutoksella saattaa olla vaikutuksia juuri kansanäänestysmahdollisuuden laajentamiseen erityisesti pormestarmallia käyttävissä kunnissa.

### **4.3. Pormestarmalli**

Kunnan johdon järjestämiseen käytetty pormestarmalli on käytössä eri muodoissa ympäri Eurooppaa. Suomessa pormestarmallin käyttö tuli mahdolliseksi vuonna 2006, mutta sitä käyttävät toistaiseksi vain Tampereen kaupunki ja Pirkkalan kunta. Avointa päätöksentekoa, kansalaisten vaikuttamista ja viestintää edesauttava pormestarmalli nähtiin Suomessa vastavetona viime vuosikymmenten kehitykselle. Poliitikot menettivät valtaansa kuntien virkamiesjohdolle asioiden

---

<sup>167</sup> VM:n taustamuistio kuntalain kokonaisuudistuksesta 11.6.2013 ss. 55, 71-87. Elektroninen aineisto [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain\\_kokonaisuudistus\\_ja\\_ostojen\\_kokoamia\\_lainsaadaennoen\\_muutostarpeita\\_ja\\_kehittamisvaihtoehtoja\\_14\\_5\\_2013\\_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_ja_ostojen_kokoamia_lainsaadaennoen_muutostarpeita_ja_kehittamisvaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf) (kesäkuu 2013).



muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi ja valmisteluvallan siten korostuessa.<sup>168</sup>

KuntaL:n 24 §:n mukaan pormestarit ovat juridisesti valtuuston valitsemissa kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajia eli luottamushenkilöitä, kun kunnanjohtaja on virkavastuulla toimiva virkamies. Käytännössä pormestarin vastuu on vielä laajempi. Hän toimii samaan aikaan virkavastuussa ylimpänä virkamiehenä ja poliittisessa vastuussa luottamushenkilönä valtuuston ja muiden luottamuselinten sekä virkamieshallinnon rajapinnassa. Pormestarin toimivalta on pitkälti kunnan päätettävissä. Tampereella poliittista vastuuta kantava pormestari on kaupungin kasvot ja hän johtaa kaupungin viestintää. Pormestarin asema on erittäin keskeinen ja näkyvä. Apulaispormestareilla (Pirkkalassa kuntaneuvos) ei ole ollut yhtä laajaa näkyvyyttä kuntaorganisaatiosta ulospäin. Pormestari on arvioitu vaikuttavan julkisuuden kautta entistä enemmän kaupungin palveluiden kehittämissykleihin, niin että vaalien läheisyys tekee pormestarikunnat varovaisemmiksi uusien linjausten tekemiseen.<sup>169</sup>

KuntaL:n 24 § mukaan valtuusto valitsee kunnanjohtajan ja pormestarin. Pormestarin luottamushenkilöaseman vuoksi KvHL:n säännökset eivät tule sovellettavaksi, kuten kunnanjohtajan valinnassa. Pormestarin rekrytoinnissa ei siten ole pakko soveltaa KvHL:n 4 §:n mukaista suoraa julkista hakumenettelyä. Valtuusto voi kuitenkin soveltaa julkista hakua, sillä KuntaL:n 32 § a-kohdan mukaan myös ulkopaikkakuntalainen ja hallitukseen tai lautakuntaan vaalikelvoton voidaan valita pormestariksi tai apulaispormestariksi. Toisaalta kunta voi päättää, että pormestarin tulee olla valtuuston jäsen, mikä on ollut tilanne Tampereella ja Pirkkalassa. Pirkkalassa on vielä erikseen päätetty, että pormestarin on oltava valtuutettuna jossain kolmesta eniten ääniä saaneesta valtuustoryhmästä<sup>170</sup>. Tampereella ja Pirkkalassa suoraa hakumenettelyä ei ole kuitenkaan sovellettu, vaan valtuusto valitsee pormestarin keskuudestaan vaalilla suostumusmenettelyn pohjalta.

---

<sup>168</sup> Haus ja Sweeting 2006 ss. 151-175. Stenvall ja Airaksinen 2009 ss. 48-61. Ryyänen 2006 ss. 22-23. Harisalo et alii 2007 ss. 63, 100-101. Eskonen, Sarimaa ja Aalto 2002 ss. 9, 13-14. Pirkkalan pormestarihallinnon kehittäminen 2011 ss. 9-14. Elektroninen aineisto [http://www.pirkkala.fi/@Bin/2501396/Pormestarihallinnon\\_kehittaminen\\_2011.pdf](http://www.pirkkala.fi/@Bin/2501396/Pormestarihallinnon_kehittaminen_2011.pdf) (joulukuu 2012)

<sup>169</sup> Tampere Virtaa. Tampereen strategia 2020 s. 16. Elektroninen aineisto [http://www.tampere.fi/material/attachments/t/63yT8o9RG/Tampere\\_virtaa\\_kaupunkistrategia\\_paivitetyt\\_mittarit\\_2011.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/63yT8o9RG/Tampere_virtaa_kaupunkistrategia_paivitetyt_mittarit_2011.pdf) (tammikuu 2012). Stenvall ja Airaksinen 2009 ss. 47, 52.

<sup>170</sup> Pirkkalan kunnan kotisivut. Elektroninen aineisto [http://www.pirkkala.fi/kunta\\_ja\\_hallinto/pormestari/pormestarijarjestelma\\_pirkkalass/](http://www.pirkkala.fi/kunta_ja_hallinto/pormestari/pormestarijarjestelma_pirkkalass/) (joulukuu 2012).

Pormestarin valinnan julkisuus tapahtuu valtuuston ja puolueiden tasolla tapahtuvan aktiivisen toiminnan kautta, jolloin tärkeää on kuntalaiskeskustelu ja toiminta kuntavaalien yhteydessä. Kunnan oma tiedottaminen ja aktiivisuus ovat lähtökohtaisesti toissijaista. Valtuusto ei tee sitovaa ansiovertailua, vaan pormestarinvaalin tulos itsessään on ratkaiseva, mikäli eniten ääniä saanut täyttää valtuuston määrittelemät kelpoisuusehdot.

Pormestarihallinnassa kunnan ja kuntalaisen välinen julkisuus on arvo sinänsä. Kuten todettua mallin tarkoituksena on erityisesti yksikön ja julkisen vallan välisen vuorovaikutussuhteen edistäminen ja kuntalaisten kiinnostuksen lisäämiseen kunnan asioita kohtaan. Tampereella kuntavaalien 2012 eräs tärkeimmistä teemoista oli pormestarin valinta, sillä useimmat puolueet asettivat näkyvästi oman ”pormestariehdokkaansa”. Juridisesti pormestariehdokkuudella ei ole merkitystä, sillä pormestarin ja apulaispormestarien vaali tapahtuu Kuntal:n 57 §:n mukaan.

## **5. Muita kunnallisen rekrytoinnin julkisuuden oikeuskysymyksiä**

### **5.1. Asianosaisjulkisuus**

Asianosaisjulkisuus lisättiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon perusoikeuslukuun. Erityisesti PL:n 21 § turvaa asianosaisen oikeuksia. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa. Lisäksi käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.<sup>171</sup>

Asianosainen on HallintoL:n 11 § mukaan se, kenen etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisen kuuleminen edistää myös oikeusturvaa on siten hyvän hallinnon toteutumisen tae. Asianosaisella on erityisoikeuksia, kuten käyttää puhevaltaa, tehdä asian selvittämiseen, päätöksentekoon tai korjaamismenettelyyn liittyviä toimia. Asianosaisella on oikeus käyttää puhevaltaa omassa asiassa, vaikka tämä perussääntö ei nimenomaisesti sisällykään hallintolakiin.<sup>172</sup> Asianosaisten oikeuksia ja velvollisuuksia hallintoasioissa tarkennetaan erityisesti

---

<sup>171</sup> Mäenpää 2008b ss. 1-3.

<sup>172</sup> Mäenpää 2008b ss. 115-116.

HallintoL:n 6 luvussa. Saman lain 24 § 2 momentin mukaan asianosaisen oikeudesta nähdä asiakirjoja säädetään erikseen julkisuuslaissa.

Kunnallisen rekrytoinnin osalta asianosaisjulkisuus viittaa enimmäkseen asiakirjajulkisuuteen. Kunta saa päättää verraten vapaasti rekrytointiprosessin kulun hakijoiden lähettämien hakemusta saapumisen jälkeen lukuun ottamatta kunnanjohtajan ja pormestarin vaalia, joka on säädetty valtuuston päätettäväksi. Oikeudellisesti rekrytointiasia voidaan poikkeuksetta ratkaista pelkkien hakemusasiakirjojen perusteella kuulematta hakijoita. Asian luonteen vuoksi myöskään asian käsittelyn julkisuudella asianomaisasemassa ei ole merkitystä, koska hakijoilla ei ole oikeutta olla paikalla muiden henkilöiden haastattelutilanteissa tai lopullista päätöstä tehdessä.

JulkisuusL:n hallituksen esityksen mukaan asianosaisten oikeus tutustua asiakirjoihin laajenee osin koskemaan myös ei-julkisia asiakirjoja, jota rajoitettiin saman lain 24 §:ssä.<sup>173</sup> JulkisuusL:n 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisilla on oikeus saada viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman lain 6 §:n mukaan asianosaisjulkisuus toteutuu asian päättämisen jälkeen, rekrytoinnissa valintapäätöksen jälkeen. Asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada nähdä myös ei-julkisia ja salaisia asiakirjoja asiassaan tämän pykälän perusteella.<sup>174</sup>

JulkisuusL:n 25 § 1 momentin mukaan salassapidosta asianosaiselle annettavaan asiakirjaan pitää tehdä salassapito- ja luokitusmerkintä. Merkinnästä tulee selvitä, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.<sup>175</sup>

Asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta säädetään JulkisuusL:n 11 § 2 momentin 8 alakohdassa. Yleinen rajoitusperuste on 1 kohta, jonka mukaan asianosaisjulkisuutta ei ole, jos asiakirjan julkistaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua tai lapsen etua. Rekrytointiasiakirjojen osalta tämä on ainoa rajoitusperiaate. Kyse on tällöin erittäin tärkeästä

---

<sup>173</sup> HE 30/1998 (tiivistelmä).

<sup>174</sup> Mäenpää 2008 ss. 1401, 144-150. Hynninen 2000 s. 35.

<sup>175</sup> Mäenpää 2008 s. 141, 144-150.

yksityisestä edusta koskien hakijoiden henkilökohtaisia tietoja. Kyse on siis JulkisuusL:n 24 § pykälän alakohtien arvioinnista suhteessa asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin. Oikeuskäytännössä erittäin tärkeäksi yksityiseksi eduksi on tulkittu terveystiedot sekä psykologisten testien tulokset.<sup>176</sup>

KHO 2010:60: 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 JulkisuusL:n 11 § 2 momentin perusteella. KHO:n mukaan henkilöarviointi sisälsi Y:n yksityiselämän suojan piirissä olevia henkilökohtaisia tietoja, jotka ovat pitkälti rinnastettavissa terveydentilaa koskeviin tietoihin. KHO piti voimassa päätöksen, jolla asiakirjapyyntö hylättiin.

## **5.2. Työoikeuden ja virkamiesoikeuden suhde**

Työoikeuden merkitys on korostunut julkisessa hallinnossa. Kunnan virka on haluttu kiinnittää ainoastaan julkisen vallan käyttöön. KuntaL:n 44 § mukaan kunnan palveluksessa olevat ovat joko työsuhteessa ja virkasuhteessa, niin että julkisen vallan käyttö edellyttää virkamiesasemaa. Kunta voi myös perustellusta syystä ottaa virkamiehen perustamatta virkaa. KuntaL:n 45 §:n 2 momentin mukaan virka, jossa ei käytetä julkista valtaa, lakkautetaan sen tullessa avoimeksi.

Samalla virkavastuuta on, lähinnä rikosoikeudellisen vastuun osalta, laajennettu koskemaan myös julkishallinnon työsuhteista henkilöstöä ja julkishallinnon varsinaisten elinten ulkopuolisia julkisen vallan käyttäjiä. Virkavastuun ala on laajentunut myös siten, että se voi nykyään koskea muutakin kuin varsinaista julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi virkamiehen tosiasiallista hallintotoimintaa.

Osittaisesta virkavastuusta on kyse, kun henkilö vain tiettyjä työtehtäviään suorittaessaan toimii virkavastuulla. Tällainen vastuu voi syntyä lain nojalla luovutetun julkisen vallan käytön perusteella tai nimenomaisen säännöksen perusteella. Osittaisen virkavastuun järjestelyssä virkavastuu luodaan

---

<sup>176</sup> Mäenpää 2008 s. 155.

sinne, missä sitä ei muuten olisi. Seurauksena virkavastuun ja muun oikeudellisen vastuun erot ovat olennaisesti hämärtyneet. Silti virkavastuu on edelleen kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta laajempi. Jo suhteellisen vähäinen virhe voi johtaa vastuun toteutumiseen. Virkavastuu on myös muodollisesti ankarampi lähinnä erityisten rangaistusmuotojen, kuten viraltapanon vuoksi. Virkavastuun piirissä olevaan toimintaan kohdistuu lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa.<sup>177</sup>

Sekoittumisesta huolimatta Martti Kairinen erottelee ”Työoikeus perusteinen”(2009) teoksessa julkisoikeudelliset palvelusuhteet ja yksityisoikeudelliset palvelusuhteet selkeästi toisistaan. Työsuhteen määrittely tyhjentyvästi on vaikeaa. Kairisen mukaan työoikeus viittaa työoikeuksia säätelevään normikokonaisuuteen ja niiden väliseen tulkintaan ns. perussuhdeteorian mukaan. Sen sijaan virkasuhteella on selkeämpi normatiivinen substanssimääritelmä. (Virkasuhde) ”ei perustu sopimukseen vaan siihen, että julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen hakeutuva antaa suostumuksensa virkaan tai virkamieheksi nimittämiseen taikka vain virkasuhteen hoitamiseen.” Ratkaisevaa on virkamiesperiaate, joka viittaa lakiin perustuvaan julkisen vallan käyttöön.<sup>178</sup>

Ruotsin kunnallishallinnossa ei tehdä eroa virka- ja työsuhteen välillä. Rikosoikeudellisesta vastuusta on erikseen säädetty niiden julkisessa palvelussuhteessa olevien osalta, jotka käyttävät työssään julkista valtaa. Julkisessa palvelussuhteessa olevia koskevat samat lait kuin yksityisessä palvelussuhteessa olevia (lag om anställningsskydd 1982:80, ja lag om medbestämmande i arbetslivet 1976:580). Valtion ja kunnan palveluksessa olevien osalta on säädetty erityislainsäädäntöä julkisen viranomaistoiminnan erityisluonteen vuoksi (lag om offentlig anställning), mutta kunnan osalta erityissäännöksiä sovelletaan varsin vähän. Muuten kunnallisessa palvelussuhteessa olevia koskee yleinen työlainsäädäntö, mutta tästä voidaan poiketa joiltain osin työehtosopimuksessa.<sup>179</sup>

Erillistä työ- ja virkamiesoikeutta puoltaa kunnan itsehallinto. Kunnat ovat erillisiä valtiosta ja niillä on varsin vapaat kädet järjestää organisaationsa. Kuntien hallintokulttuurit, väestömäärät, talouden rakenne tai maantiede eroavat huomattavasti toisistaan. Viranhaltijoiden toteuttama itsehallinto

---

<sup>177</sup> Kts. HE 30/1998.

<sup>178</sup> Kairinen 2009 ss. 7-8. 81.

<sup>179</sup> HE 1996/2002 ss. 13-14.

mahdollistaa kuntien välisen monimuotoisuuden. Toisaalta kunnallinen virkamies tulkitaan paitsi virkamiesperiaatteen alaiseksi toimijaksi, myös kunnan etujen ajajaksi. Valtion virkamiehellä korostuvat selkeämmin puolueettomuuden ja tasapuolisuuden periaatteet.<sup>180</sup>

Hirvonen ja Mäkinen toteavat julkisen hakumenettelyn kunnan työsuhteissa mahdolliseksi, mutta käytännössä laki ei sitä edellytetä.<sup>181</sup> Koskisen ja Kullan mukaan kunta voi perustaa työsuhteen, kunhan sen puitteissa ei käytetä julkista valtaa. Koskinen ja Kulla näkevät myös virkasuhteiden kehityksen vievän kohti työsuhteisiin lähtökohtaisesti pyrkivää muotoa. Kunnallishallinnossa pohdittiin jo ennen vuoden 1995 KuntaL:n uudistusta siirtymistä yhteen virkatyyppiin, joka olisi ollut lähempänä työsuhdetta kuin virkasuhdetta. Kysymykset virkavastuusta ja virkamiehen riippumattomuudesta estivät tämän uudistuksen, kuten myös KvHL:ää säädettäessä 2000-luvun alussa.<sup>182</sup>

Työsuhteisen henkilökunnan rekrytointikäytännöt eroavat kunnittain. Pienimmissä kunnissa kunnan oma rekrytointipohja on kapea, joten julkinen hakumenettely on usein ainoa vaihtoehto. Suurissa kaupungeissa tilanne on toinen. Tampereella avoin työsuhde pyritään täyttämään ensisijaisesti sisäisesti. Hakumenettelyohjeen mukaan rekrytoinnin perustuu yksikkökohtaisiin vuotuisiin henkilöstösuunnitelmiin, jotka sisältävät tiedot käytettävissä olevista henkilöstöresursseista ja rekrytointitarpeista. Pääsääntöisesti kaikki yli kuuden kuukauden pituiset työsuhteiset palvelussuhteet laitetaan ei-julkiseen sisäiseen hakuun kaupungin intranetsivuilla. Kaupungin yksiköiden on myös otettava huomioon uudelleensijoitettavat henkilöt vakanssintäytössä. Ulkoista hakumenettelyä sovelletaan toissijaisesti, mikäli sisäisessä haussa ei ole saatu soveltuvia hakijoita. Rekrytointi-ilmoitukset julkaistaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, Tampereen kaupungin ulkoisilla verkkosivuilla ja Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivuilla ([www.mol.fi](http://www.mol.fi)). Muiden ilmoituskanavien, kuten sanomalehtien ja erikois- ja ammattilehtien käyttö on harkinnanvaraista.<sup>183</sup>

Nykyisen corporate governance-suuntauksen aikana yritystoiminnalliset muodot ovat vahvistuneet kunnissa. Tämä tuo omat oikeudelliset ongelmansa kunnallisen työ- ja virkamiesoikeuden julkisuuskäytäntöihin. Suurta osaa kunnan tehtäviä suorittavilla osakeyhtiöillä on liikesalaisuuksia

<sup>180</sup> HE 192/1994 6 luku. HE 196/2002 s. 16. Koskinen ja Kulla 2009 ss. 4-5.

<sup>181</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 69.

<sup>182</sup> Koskinen ja Kulla 2009 s. 15-16, 45.

<sup>183</sup> Tampereen kaupungin hakumenettely ss. 1-4. Hirvonen ja Mäkinen 2006 ss. 68-69.

ja muuta salaista tietoa, joihin kuntalaiset eivät pääse käsiksi. Julkisuusperiaate koskee tällaisia yhtiöitä julkisen vallan käytön osalta. Käytännössä ongelmallisia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveissa syntyvät tilanteet, joissa yksityisoikeudellisessa suhteessa tuotettu julkisen vallan käyttö on tulkinnallista tai rajattua. Yksityisoikeudellisissa työsuhteissa julkisuusperiaate ulottuu työehtosopimuksiin, jotka ovat julkisia. Yksittäisen henkilön palkkaaminen yritykseen ei ole kuitenkaan julkinen eikä siinä syntyvä asiakirjatieto ole julkisuusperiaatteen piirissä.

Kuntalaissa mainitut kunnan tiedottamis- ja osallistumistehtävät toteutuvat yksityisoikeudellisissa yhtiöissä ongelmallisesti. Kunnanvaltuutetuilla ei ole hyviä edellytyksiä huolehtia näiden yhtiöiden asioista tai tiedottamisesta, sillä ylimmät päättävät elimet kokoontuvat harvoin. Myöskään kuntalaiset eivät voi valittaa näiden yhtiöiden päätöksistä samaan tapaan kuin kunnan suoraan tuottamissa asioissa. Tällaisen toiminnan lisääntyminen heikentää julkisuusperiaatteen toteutumista myös rekrytointiprosessin osalta.<sup>184</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään 4.3.2010 kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnallisissa terveydenhuollon yksiköissä julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ovat kunnissa suorittaneet yksityisen sektorin palveluksessa olevat lääkärit. Lähinnä tilanteita on esiintynyt lääkäripäivystyspalveluissa. Vastaavia tilanteita voi syntyä, kun päiväajan lääkärivastaanotto on hankittu ostopalveluina yksityiseltä sektorilta. Tämä on lainvastaista, sillä kunta voi hankkia julkista valtaa sisältäviä lääkärintehtäviä vain toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkisyhteisöltä siihen virkasuhteessa olevan lääkärin tekeminä. Kuntatyönantajien paimenkirjeen mukaan lääkäripäivystyksessä on aina pyrittävä riittävästi varmistamaan, että virkalääkäri (oma tai toisen kunnan tai kuntayhtymän) on saatavissa paikalle, kun kyse on julkista valtaa sisältävistä tehtävistä.<sup>185</sup>

Oikeudelliselta kannalta kehitys saattaa johtaa monimutkaiseen rajanvetoon myös rekrytoinnissa. Voidaan kysyä, missä määrin pakollinen julkinen hakumenettely koskee tilanteita, joissa kunta hakee työsuhteeseen henkilöä, jonka tehtäviin kuuluu vähän julkisen vallan käyttöä ja enimmäkseen

---

<sup>184</sup> Valkama 2007 s. 235.

<sup>185</sup> Kuntaliiton yleiskirje 14.9.2010 (Mika Paavilainen ja Ulla-Riitta Parikka) Elektroninen aineisto <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2010/17802010/Muistio%20Julkista%20valtaa%20sis%C3%A4lt%C3%A4vien%20%C3%A4k%C3%A4rin%20teht%C3%A4vien%20hoitaminen%20kunnallisessa%20terveydenhuollossa.pdf> (28.4.2011).

työoikeuden sääntelyn alaan kuuluvia tehtäviä. Nykyisellä epämääräisellä rajanvedolla tämä voi muodostaa rekrytointiprosessissa perustan kanteelle, jos KvHL:n 4 §:n mukaisesta hakumenettelystä on luovuttu työ- ja virkasuhteen soveltamiseen liittyvän virhetulkintojen vuoksi.

Työsuhteisuuden ja virkasuhteisuuden rajojen hämärtyminen vaikuttaa osin rekrytoinnin julkisuuteen. KvHL:n mukainen pakollinen julkinen haku koskee vain kunnallisten virkamiesten nimittämistä, joten rekrytoinnin lakisääteinen julkisuus vähenee työsuhdeperustaisen rekrytoinnin lisääntyessä. Asiakirjajulkisuuden osalta rekrytointi toteutuu yhtäläisesti sekä virkasuhteisten että työsuhteisten henkilöiden nimittämisissä. Julkisen hakumenettelyn vähetessä ihmisten tietoisuus kunnan rekrytoinneista vähenee, mikä heikentää ainakin välillisesti myös asiakirjajulkisuuden toteutumista.

### 5.3. Elektroniset aineistot

Julkisuuden keskeinen kulttuurinen muutostrendi on elektronisten (synonyymisia tai lähes samaa tarkoittavia termejä ”sähköinen” ja ”ict”), verkkopohjaisten aineistojen ja tietoteknisiin sovelluksiin perustuvan vuorovaikutuksen lisääntyminen. Keskeinen syy muutokselle on elektronisen hallintotoimen selkeä tehokkuus aikaisempaan verrattuna. Sähköisen asioinnin ja internetin tuottama avoimuuden lisääntyminen on osa julkisuusperiaatteen merkityksen kasvua ja kunnan ja kuntalaisen suhteen muutosta. Aikaisemmin kuntalainen oli informaation vastaanottaja, nykyään sosiaalisen median näkökulma korostaa vuorovaikutusta kunnan ja sen asukkaan välillä. Samalla digitalisoituminen ja informaation konvergenssi tekee julkisuuden oikeudellisesta määrittelystä entistä vaikeampaa.<sup>186</sup>

Tietoverkkoja käyttävällä julkisella haulla on keskeinen merkitys onnistuneessa virantäytössä, mutta tällä hetkellä ei ole täysin selvää mikä oikeudellinen merkitys elektronisella tiedonhallintatavalla on tässä prosessissa.<sup>187</sup> Kysymys on tämän tutkimuksen kontekstissa siitä, mitä erityisiä oikeudellisia julkisuus- ja avoimusperiaatteeseen liittyviä ongelmia sisältyy sähköiseen rekrytointiin. Keskeisesti informaatio-oikeudellinen ongelmakenttä rekrytointiprosessissa käsittää

---

<sup>186</sup> Voutilainen 2009 ss. 1-3. Mäenpää 2008 ss. 15-18, 20-21. Syväjärvi ja Kaurahalme 2010 ss. 342-346, 350, 353.

<sup>187</sup> Vrt. Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 68.



tietoturvallisuudesta huolehtimisen vaatimuksen ja toisaalta viranomaisen harkintavallan käytön laillisuuden takaamisen.<sup>188</sup>

Sama ongelma heijastuu myös kysymykseen kunnan työ- ja virkasuhteista. Hirvosen ja Mäkisen mukaan julkisuusperiaatteella on nimenomaan virkanimityksen julkisuuskysymyksissä tärkeä oikeusturvaan liittyvä funktio. Joustavalla ja tehokkaalla menettelyllä on merkitystä onnistuneessa virantäytössä<sup>189</sup>. Elektronisten rekrytointijärjestelmien oikeudelliset kysymykset tarjoavat mielenkiintoisen ikkunan käytännön kehityssuuntiin kunnallisessa rekrytointiprosessissa.

Sähköisen hallinnon on toimittava PL:n 12 säättämän julkisuuperiaatteen ja sitä tarkentavan ja rajoittavan JulkisuusL:n sekä toisaalta PL:n 10 § eli yksityisyyden suojan ja sitä tarkentavan Htietol:n puitteissa. PL:n 21 §:n ja HallintoL:n määrittelemät hyvän hallinnon periaatteet tulevat sovellettaviksi. Käytännössä sähköinen viranomaishallinto on tätä nykyä lähes synonyymi viranomaishallinnolle. Oikeudellisesti sähköisen hallinnon oikeudellinen perusta julkisuuskysymyksien osalta ei eroa aikaisemmista fyysisistä ratkaisuksista, tai ne ovat vuosien kuluessa nivoutuneet saumattomasti osaksi viranomaishallintoa. Tätä osoittaa se, että useimmissa tämän työn luvuissa on jo sivuttu elektronisen hallinnon oikeudellisia ongelmia.

Verkkopohjaisuus tuo kuitenkin uusia oikeudellisia ongelmia ja tulkintoja. Näistä voidaan mainita esimerkiksi asiakaslähtöisyyden lähtökohdan muuttumisen käyttäjälähtöisyydeksi, joka on Voutilaisen määritelmän mukaan ”hyvän hallinnon mukaisen hallintotoiminnan kehittämisen funktio” sähköisissä järjestelmissä.<sup>190</sup> Osallistumista tukee hallinnon palveluperiaatteen mukainen palautteen antaminen kaikesta viranomaisen palvelusta, joka on mahdollistunut erityisesti sähköisen hallinnon kautta.

Lakitasolla sähköinen hallinto perustuu sähköisen muodon syrjimättömyyden periaatteelle, mikä estää sähköistä hallintoa syrjivien muotovaatimusten esittämisen lainsäädännössä. Suoraan periaate mainitaan esimerkiksi tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamisesta annetun lain 12 § 1

---

<sup>188</sup> Voutilainen 2009 ss. 196-202,

<sup>189</sup> Hirvonen ja Mäkinen 2006 s. 68.

<sup>190</sup> Voutilainen 2009 s. 154.

momentissa.<sup>191</sup> Vuonna 2009 säädetty laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta (617/2009) vakiinnutti tämän periaatteen. Käytännössä vahvan tunnistaminen tarkoittaa henkilötunnistautumista käyttäjätunnuksella ja salasanalla sekä jollain objektilla, kuten avainlukulistalla tai kortinlukijalla tai vaihtoehtoisesti sormenjäljen tapaisella biometrisellä menetelmällä. Vuoden 2013 tilanteessa tämä tapahtuu lähes poikkeuksetta pankkitunnuksilla. Esimerkiksi työpaikan ilmoittaminen ja henkilökohtainen hakeminen voidaan tehdä vahvan tunnistuksen avulla elektronisessa muodossa.<sup>192</sup>

Tietotekninen muutos on tuonut runsaasti uutta sähköisen asioinnin sääntelyä.<sup>193</sup> Kunnalliseen rekrytointiin näistä liittyy erityisesti laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (SAVL 13/2003) ja sähköisistä allekirjoituksista annettu laki (617/2009). SAVL:n 2 luvun 5 § mukaan viranomaisen on sen resurssien ja muiden valmiuksien puitteissa järjestettävä sähköisiä asiointipalveluja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikille. Lisäksi palveluiden toimivuudesta on huolehdittava saman lain 6 § mukaan. 7 § mukaan viranomaisen tulee ilmoittaa sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystietonsa. Mikäli oikaisuvaatimus tai valitus voidaan tehdä viranomaiselle myös sähköisesti, tällainen yhteystieto on ilmoitettava oikaisuvaatimus- tai valitusosoituksessa. Sähköisen oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemisessä noudatetaan muilta osin erikseen säädettyjä menettelytapoja.

Jo aikaisemmin mainitulla luottamuksellisuuden periaatteella on oikeudellista merkitystä erityisesti rekrytoinnin perustuessa tietoverkkopohjaisiin sovelluksiin, jota säädellään sähköisen viestinnän tietosuojalain (SvtsL 516/2004) 2 luvussa. Viranomaiset ovat tietoverkossa toimiessaan SvtsL:n 2 §:n 11 kohdan mukaisia yhteisötilaajia tai viestinnän osapuolina. Yhteisötilaajalla tarkoitetaan viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tilaajana olevaa yritystä tai yhteisöä, joka käsittelee viestintäverkossaan käyttäjien luottamuksellisia viestejä, tunnistamistietoja tai paikkatietoja. Sähköisten palveluiden käyttäjät ovat saman lain tarkoittamia käyttäjiä. Käyttäjä viittaa aina luonnolliseen henkilöön järjestelmän käyttäjänä olematta välttämättä tämän palvelun tilaaja (2 § 12 kohta).<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> Voutilainen 2009 s. 180.

<sup>192</sup> Voutilainen 2009 s. 245.

<sup>193</sup> Voutilainen 2009 ss. 38-40.

<sup>194</sup> Voutilainen 2009 ss. 101-102.

Palveluiden käyttäjistä ja palveluiden käytöstä jää jälkiä verkossa tarjottaviin palveluihin. Nämä tunnistamistiedot ovat tietoverkossa olevien palveluiden käyttöä koskevia tietoja, jotka voidaan yhdistää johonkin luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön. Tietoverkkojen sääntely lähtee verkossa lähetettävien viestien ja tunnistamistietojen luottamuksellisuudesta. SvtsL:n 4 pykälän 1 momentin mukaan viesti ja esimerkiksi internet-sivujen käyttöön viittaavat tunnistamistiedot ovat luottamuksellisia, jollei lainsäädännössä toisin säädetä. Kuitenkaan viesti ei ole luottamuksellinen, jos se on saatettu yleisesti vastaanotettavaksi. 5 § säätelee edellisessä pykälässä mainitun luottamuksellisen viestin tai tiedon hyväksikäyttökiellosta ja 6 § tällaisten tietojen suojaamisesta.<sup>195</sup>

Lainsäädäntö, oikeuskäytäntö tai julkinen hallinto eivät ole täysin pysyneet mukana muutoksessa. Sähköisen hallinnon sääntely perustuu edelleen osin ”soft-law” tyyppiseen ohjeistukseen, kuten kansallisen tason ja myös toimijoiden itsesääntelyyn, strategioihin, ohjeisiin, muistioihin ja suosituksiin. Suomessa tietosuojavaltuutetun ohjeet ovat tyypillinen vaikutusvaltainen soft-law kanava. Nopea muutos on johtanut myös käsitteelliseen sekamelskan. ”Tietoverkon” käsitettä on käytetty hallituksen lakiesityksissä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi (SvtsL 516/2004) eri merkityksissä, mutta lakitasolla käytetään sanaa ”viestintäverkko” (SvtsL:n 2 § 1 momentin 2 alakohdassa).<sup>196</sup>

Käytännön ongelmia tuo median suuri diversiteetti. Kuntien voimavarat eivät välttämättä riitä päivittämään kunnan läsnäoloa kaikkialle sosiaalisen median kentällä. Avoimuusperiaatteen ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen järkevällä ja ekonomisella tavalla on ollut keskeinen ongelma kuntien elektronisen hallintotoimen kehittämisessä.<sup>197</sup> Tyypillinen esimerkki internetin mahdollistamasta avoimuudesta on valtuuston kokousten lähettäminen suorina internetlähetyksinä, mikä on yleistymässä suurimmissa kaupungeissa.

Erilaisia elektronisia kunnallisia rekrytointikanavia on kehitetty ja käytössä runsaasti, esimerkiksi kuntarekry.fi ja seuturekry.fi<sup>198</sup>. Nämä eroavat rekisteriselosteen mukaan teknisesti siten, että ensin mainitussa kukin kunta huolehtii itse henkilörekisteristä. Kuntarekry.fi on siten muodoltaan paikka, johon kootaan kuntien ilmoituksia. Seuturekry.fi välittää henkilökuntaa Hämeenlinnaan ja sen

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Voutilainen 2009 ss. 98-99, 115-117.

<sup>197</sup> Syväjärvi ja Kaurahalme 2010 ss. 350, 353.

<sup>198</sup> Palvelut on osoitteessa kuntarekry.fi ja seuturekry.fi.

lähiseuduille. Portaali kerää itse henkilökohtaiset rekisterit. Palvelu on järjestetty kunnalliseen osakeyhtiöön. Täten se ei ole julkisuusperiaatteen piirissä kuin siltä osin kuin se käyttää julkista valtaa. Henkilötietojen kerääminen ja rekrytoinnin suorittaminen itsessään ei ole julkisen vallan käyttöä.

Voutilaisen mukaan kunnan viranomaisen sähköiset asiointipalvelut tai yksittäinen internetsivu muodostavat oikeudellisesti viranomaisen asiakirjoja.<sup>199</sup> Näin ollen niitä koskevat viranomaistoiminnan julkisuusperiaate, mutta toisaalta saman lain tuoma salassapitovelvoite. Rrillaiset toimivaltasuhteet ja henkilötietojen keräämisen ja luovuttamisen perusteet on järjestettävä ja ilmoitettava lainmukaisesti.

Keskeinen automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvä termi on tietosuoja. Se tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten huomioon ottamista henkilöiden yksityisyyden ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tietosuoja ei kuitenkaan tarkoiteta kaikissa tilanteissa henkilötietojen salaamista, eikä se ole siten julkisuusperiaatteen vastakohta.<sup>200</sup> Automaattisesti käsiteltyjen tietojen laatuvaatimuksina on laillisesti hankittu ja käsitelty tieto, joka on tallennettu määriteltyihin ja laillisiin tarkoituksiin ja joita ei saa käyttää näihin nähden ristiriitaisella tavalla. Lisäksi tietojen tulee olla riittävän suppeita tarkoitukseen nähden ja ajan tasalla olevia sekä sellaisia, että niiden yksilöinti on mahdollista vain niin kauan kuin se on rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista. Julkisuuden ja salassapidon, henkilötietojen ja henkilörekisterien osalta noudatetaan muilta osin suoraan JulkisuusL:n ja HtietoL:n periaatteita ja säännöksiä.<sup>201</sup>

Keskeiset elektroniseen aineistoon liittyvät poikkeukset liittyvät henkilötietojen julkaisemiseen internetissä. Henkilötietoja sisältävien kunnan pöytäkirjojen käsittely verkossa ei yleensä muodosta henkilörekisteriä. Se on sen sijaan henkilötietolain 2 §:n mukaista henkilötietojen automaattista käsittelyä, joka voi perustua henkilötietolain 8 §:n perusteella vain asianomaisen henkilön suostumukseen tai henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavaan lain säännökseen. Annettavan

---

<sup>199</sup> Voutilainen 2009 s. 60.

<sup>200</sup> Mäenpää 2008 s. 34. Voutilainen 2009 s. 167.

<sup>201</sup> Vanto 2011 ss. 11-16.

suostumuksen tulee olla vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen tahdonilmaisu. Näyttösyistä luvan on syytä olla kirjallinen.<sup>202</sup>

Jos kunnan kotisivuille laitettuihin toimielinten esityslistoihin tai päätöspöytäkirjoihin on kunnan toimesta luotu hakusanajärjestelmä, menettelyä arvioidaan henkilötietolaissa säädettyjen henkilötietojen käsittelyn edellytysten mukaisesti (HetiL 6, 8, 11 ja 12 §). Kunnalla ei ole oikeutta hakusanajärjestelmän avulla käsitellä henkilötietoja muuten kuin henkilön suostumuksen perusteella.<sup>203</sup>

Pelkästään julkisia henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittely perustuu KuntaL:n 29 § mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen. Tällöinkin on huomioitava yksityisyyden suojan intressit, sekä arkaluonteiseen aineistoon ja salassapitoon liittyvät säännökset. Muutkin kuin arkaluonteiset ja salaiset henkilötiedot on julkaistava niin, että otetaan huomioon julkisuusintressin lisäksi asiaan liittyvät yksityisyyden suojan intressit ja tarpeet. Henkilöitä yksilöivät tiedot, myös ei-arkaluonteiset tiedot kuten osoitetiedot, on katsottu salattaviksi henkilötiedoksi internetjulkaisuissa, koska julkisuuslain 16 § 3:n momentin mukaiseksi luovutuksensaajaksi on näissä tilanteissa tulkittu kaikki internetin käyttäjät. Tampereen päätöksenteon ohjeiden mukaan ”internetissä ei saa julkaista ihmisten yksityiselämän tietoja, henkilötunnuksia, osoite-, puhelinnumero- ja muita yhteystietoja, yksityishenkilöiden henkilötietoja sisältäviä luetteloita eikä muita henkilörekistereitä. Edellä mainittuja tietoja saa julkaista internetissä vain asianomaisen henkilön suostumuksella”.<sup>204</sup>

#### 5.4. Oikeussuojakeinot

---

<sup>202</sup> Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011). Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2005/16.9.2006. Elektroninen aineisto <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2005/Sivut/Julkisuuslain-muutokset-voimaan-1.10.2005.aspx> (tammikuu 2012).

<sup>203</sup> Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011).Ibid.

<sup>204</sup> Harjula ja Prättälä 2007 s. 278. Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet ss. 23-30. Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 27.7.2010 ss. 15-18. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Elektroninen aineisto [http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9\\_1.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/20cucilxhpl9_1.pdf) (joulukuu 2011). Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2005/16.9.2006. Elektroninen aineisto <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2005/Sivut/Julkisuuslain-muutokset-voimaan-1.10.2005.aspx> (tammikuu 2012). Puheenjohtajan ABC s. 34.

Kunnalliseen rekrytointiin liittyvät oikeussuojakeinot liittyvät työ- ja virkamiesoikeuden sääntelyyn. Kyseeseen tulevat esimerkiksi Tasa-arvoL:n 7 ja 8 §:n , TyösopL:n 2 luvun 2 § ja 4 §:n sekä erityisesti kunnan osalta KvHL:n 3 luvun velvoitteet.

Rekrytointiprosessin julkisuuteen liittyvät yksilön oikeussuojakeinot johtuvat pääosin JulkisuusL:n, KvHL:n, KuntaL:n ja hallintolainkäyttölain(HLL) säännöksistä. Tyypillisessä tilanteessa viranomaisen ei ole luovuttanut pyydettyä rekrytointiasiakirjaa. Toisaalta oikeussuojakeinoja tarvitaan myös tilanteissa, joissa luovutettu rekrytointiasiakirja loukkaa jonkun toisen oikeuksia. Asian käsittelyn osalta kyseeseen tulee tilanne, jossa valtuusto päättää erheellisesti käsitellä julkisesti salaisia rekrytointiasiakirjoja KuntaL:n 24 § mukaisessa virkavaalissa ja sen johdosta tehtävässä ansiovertailussa. Tiedottamismenettelyssä tyypillisessä tilanteessa julkisesta hakumenettelystä on luovuttu perusteettomasti KvHL:n 4 §:n mukaisesti.

Asiakirjajulkisuuden osalta pääsääntöisesti lähtökohta on JulkisuusL:n 33 §:n 1 momentin mukainen menettely, jossa päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus, jota seuraa HLL:n mukaisesti valitus asiassa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Valituksen tekemiseen ja käsittelyyn sovelletaan HLL:n säännöksiä riippumatta siitä, mikä viranomaisen tai toimielin on tehnyt kielteisen päätöksen.<sup>205</sup>

Kunnan osalta menettely eroaa kuitenkin edellä mainitusta. HLL:n 8 §:n mukaan kunnan asioiden muutoksenhausta säädetään KuntaL:ssa. JulkisuusL:n 4 §:n viranomaiset on määritelty laajasti ja toisaalta JulkisuusL:n 33 §:n mukaan kaikista viranomaisten päätöksistä voi valittaa JulkisuusL:n nojalla, vaikka valittaminen ei olisi muuten mahdollista. Näin ollen KuntaL:n 89 §:n mukainen valituskielto ei ole voimassa, eikä asioista tehdä KuntaL:n 93 §:n tarkoittamaa oikaisuvaatimusta vaan *lex specialis*- periaatteella JulkisuusL:n 33 §:n mukainen valitus hallinto-oikeuteen. Julkisuuslain nojalla tehtävä valitus ei ole siten kunnallisvalitus vaan hallintovalitus. Kunnan jäsenyys ei ole valitusoikeuden perusta JulkisuusL:n nojalla tehdyissä muutoksenhakuvaatimuksissa.

JulkisuusL:n mukaisessa muutoshauksussa asiakirjaa pyydetään julkisuudesta päättävältä

---

<sup>205</sup> Mäenpää 2008 ss. 232-233.

viranomaiselta, tyypillisesti kunnanhallitukselta, lautakunnalta tai viranhaltijalta. Näistä päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on kielteisissä päätöksissä HLL:n 6 §:n mukaan vain asianosaisilla, ja myönteisissä päätöksissä myös niillä, kenen oikeuteen, velvollisuuteen ja etuun päätös vaikuttaa. Tällä ei ole kuitenkaan merkitystä, koska kielteisissä päätöksissä on käytännössä vain asianosaisia. Kielteinen päätös yhdelle ei estä muita, eikä kielteisen päätöksen saanuttakaan, pyytämästä uudelleen asiakirjaa. Myönteisissä asiakirjan luovuttamispäätöksissä valitusoikeus voi olla esimerkiksi sillä henkilöllä, kenen tietoja kunta tai hallinto-oikeus päättää luovuttaa julkisina asiakirjoina. Viranomaisilla on useiden erityislakien nojalla valitusoikeus, mutta oikeuskäytännön perusteella oikeus ei näyttäisi ulottuvan rekrytointiin.<sup>206</sup>

KHO 2011:87: Kaupunginhallitus oli oikaisuvaatimukseen antamallaan päätöksellä kumonnut virkavaalipäätöksen ja palauttanut asian uudelleen valmisteltavaksi. Oikaisuvaatimuksen hyväksymisellä virka oli jäänyt täyttämättä eikä päätöksellä näin ollen ollut lopullisesti ratkaistu viran täyttämistä koskevaa asiaa. Kaupunginhallituksen päätös koski kuntalain 91 §:ssä tarkoitettulla tavalla vain valmistelua. Ään. 4–1.

On aavistuksen kiistanalaista, missä määrin yllä mainitun oikeustapauksen kaltainen viran valmistelutoimenpiteeksi tulkittava toimi JulkisuusL:n mukaisen oikeuden tutustua asiaan liittyviin julkisiin asiakirjoihin. Valmistelun keskeyttäminen ei tuo asiakirjoja JulkisuusL:n soveltamisen piiriin, joskin käytännössä JulkisuusL:n 17 § mukaisen julkisuusmyönteisyyden perusteella ei-julkisia asiakirjoja on mahdollista pyytää luovutettaviksi. Joka tapauksessa oikeus tutustua ei ole ehdotonta ja lähtökohtaisesti viranomaisen harkinnassa.

Valituskelpoinen päätös on määritetty JulkisuusL:n 33 §:ssa. Se viittaa HLL:n 5 §:n mukaiseen päätökseen, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muilta osin päätöksen on noudatettava HallintoL:n 7 luvun määräyksiä. Valituksen perusteena voi olla esimerkiksi toimivallan ylitys, virheellisen lain soveltaminen, hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen harkintavallan käyttö tai menettelyvirhe. Useimmiten perusteet liittyvät siihen, että viranomaisen on tulkinnut virheellisesti salaisen asiakirjan julkiseksi, julkisen asiakirjan salassa pidettäväksi, tulkinnut JulkisuusL:n 24 §:n

---

<sup>206</sup> Mäenpää 2008 ss. 236-239, s. 239 oikeustapaukset.

alakohtien mukaisia vahinkoedellytyslausekkeita liian tiukasti tai käyttänyt harkintavaltaa epätasapuolisesti esimerkiksi luovuttamalla asiakirjan toiselle, mutta evännyt sen saamisen perusteettomasti toiselta.

HLL:n 31 § 1 momentin mukaan valitus estää pääsääntöisesti asian toteuttamisen.

Toteuttamiskiellolla on merkitystä lähinnä asiakirjajulkisuudessa ja siinäkin vain myönteisiä asiakirjojen luovutus päätöksiä koskevissa valituksissa. Valitus voidaan joko hylätä tai hyväksyä. HAO tai KHO voivat myös laajentaa tai supistaa asiakirjaan liittyvää osajulkisuutta ja salaisuutta. Kunnallisen viranomaisen on noudatettava tuomioistuimen päätöstä. Virheellisesti tehdyissä myönteisissä asiakirjan luovuttamismenettelyissä voi tulla kyseeseen RikosL:n 40 luvun 5 §:n 1 kohdan mukainen rangaistus virkasalaisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Korvausvastuun kynnyks on korkea, mutta julkista valtaa käytettäessä laaja. Käytännössä se koskee juuri virheellisesti tehtyjä myönteisiä asiakirjan luovuttamispäätöksiä, joissa on paljastettu laittomasti esimerkiksi liikesalaisuuksia tai muuta arkaluonteista tietoa. Lisäksi kyseeseen voi tulla esimerkiksi väärän tiedon antaminen viranomaisen vastuulla olevassa tiedottamismenettelyssä.<sup>207</sup>

Mikäli KvhL:n 4 § mukaisesta julkisesta virantäyttömenettelystä on luovuttu muutoksenhaun perusteet johtuvat KuntaL:sta. KvhL:n 50 § mukaan saman lain nojalla perustuvan päätöksen muutoksenhaku tehdään kuntalain oikaisuvaatimuskäytännön ja kunnallisvalituskäytännön perusteella. Asianomaiselle viranomaiselle tehdään KuntaL:n 11 luvun mukainen oikaisuvaatimus, jota seuraa kunnallisvalitus päätösvaltaiseen hallinto-oikeuteen.

Julkaistu rekrytointi-ilmoitus voi olla sisällöltään lainvastainen esimerkiksi KvhL:n 9 §:n ja TyösopL:n 2 luvun 4 §:n perusteella tai Tasa-arvoL:n ja YhdenvertaisuusL:n mukaan tai se on julkaistu KuntaL:n 64 §:n mukaan lainvastaisella tavalla. Mikäli valitus tehdään KuntaL:n tai KvhL:n perusteella muutoksenhaku tehdään KuntaL:n mukaan oikaisuvaatimuksena jota seuraa kunnallisvalitus.

Lähtökohtaisesti TyöSopL:n mukaiset työsuhteet ovat yksityisoikeudellisia sopimussuhteita, jotka

---

<sup>207</sup> Mäenpää 2008 ss. 234-235, 242.



eivät ole JulkisuusL:n piirissä. Työsopimukseen perustuvat vaatimukset käsitellään kärjäoikeudessa. Hallintolainkäytön järjestyksessä ei siis tutkita, onko julkaistu ilmoitus ollut syrjivä tai työsopimuslain vastainen, eikä niistä voi valittaa kuntalain mukaisessa järjestyksessä hallinto-oikeuteen. Toisaalta KuntaL:n mukaan oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperustaisesti, joten oikaisuvaatimuksen voi tehdä sillä perusteella että julkaistu työpaikkailmoitus on ollut esimerkiksi TyöSopL:n, YhdenvertaisuusL:n vastainen. Muutoksenhakutiedoissa on tällöin mainittava, että kunnallisvalitus asiasta ei ole mahdollinen KuntaL:n perusteella. Kunnallisvalituksen perusteena voi kuitenkin olla päätöksenteon menettelyvirhe ja toimivallan ylitys.<sup>208</sup>

Tampereen oikeussuojaohjeiden mukaan julkisen asiakirjan antaminen on asiakirjan haltijaviranomaisen vastuulla. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnöstä. Mikäli pyyntö vaatii suurta työtä, aika on kuukausi. Kielteisissä tapauksissa henkilöstöön kuuluvan on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy tiedon luovuttamiseen ja kerrottava, miten asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Jos viranomainenkin kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, pyytäjällä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä 2012 erityisesti 4. luku. Vrt. KHO: 2006: 28. Päätöksen mukaan kunnan TyöSopL:n mukaisien työsopimuksen kelpoisuutta koskevista asioista voi valittaa hallinto-oikeuteen.

<sup>209</sup> Tampereen kaupungin päätöksenteon ohjeet s. 25.

## 6. Kunnan rekrytointiprosessin julkisuuden rajat

Aimo Rynänen kannattaman tulkinnan mukaan Suomen hallitusmuoto ei edellytä valtion ja kunnan oikeudellista vastakohtaisuutta, jollaisena se käytännössä usein on nähty ja esitetty. Oikeudellisesti valtio ja kunta ovat tasa-arvoisia, eikä kunnan valta ole valtiosta johdettua, vaan samalla tavoin oikeusjärjestykseen perustuvaa kuin valtion valta. Tämä tarkastelunäkökulma on hyödyllinen lähtökohta myös kunnan ja julkisuus- sekä avoimuusperiaatteen suhteiden toteutumisen analyysissa.<sup>210</sup>

Asiakirjojen julkisuusperiaatteen ja avoimuusperiaatteen toteutuminen rekrytointiprosessissa on tässä tulkintatasossa osa kunnan itsehallinnon legitimoitumista, ei itsehallintoa rajoittava periaate. Rekrytointiprosessissa julkisuudella on selkeä tarkoituksenmukaisuusnäkökulma, jota kunnallista työ- ja virkamiesoikeutta tutkineet ovat korostaneet. Tehokkaan tiedottamisen kautta kunnilla on mahdollisuus kilpailla lähitulevaisuudessa osaavasta työvoimasta. Koska kuntahallinnon toimivuus on viime kädessä kiinni viran- ja toimenhaltijoiden kyvykkyydestä on julkisuuteen rakentuva tehokas rekrytointi tärkeä nykymuotoisen kunnan eksistenssikysymys.

Rekrytoinnin julkisuus on asiakirjajulkisuuden ja avoimuuden kautta kytketty suoraan kunnan toiminnan tosiasialliseen läpinäkyvyyteen. Julkisuuslain keskeisimmän linjauksen mukaan julkisuus vahvistaa julkisen vallan legitimitetin, myös kunnan olemassaolon. Legitimaatio toteutuu kuitenkin vain, mikäli kuntalaiset saadaan kiinnostumaan julkisuuden ja avoimuuden kautta välitetystä tiedosta ja tosiasiallisesti osallistumaan kunnan toimintaan. Tämän vuoksi asiakirjajulkisuus ja avoimuus ovat osa hyvän hallinnon käsitteistöä ja käytäntöä myös oikeusperiaatteellisella tasolla.

Asiakirjojen julkisuusperiaatteen ja kunnan itsehallinnon suhde on yksinkertainen nykyisessä oikeusjärjestyksessä ja rajat selkeät. Perustuslain mukainen kunnan itsehallinto ei syrjäytä asiakirjojen julkisuusperiaatetta, vaan kunnan hallinto toteuttaa julkisuusperiaatetta

---

<sup>210</sup> Rynänen 2012 ss. 47-48.

rekrytointiasiakirjojen osalta poikkeuksetta. Erityisesti salaisen ja julkisen aineiston määrittely rekrytoinnissa on selkeää. Oikeutta tutustua asiakirjoihin on laajennettu eräiltä osin luottamushenkilöiden osalta, mutta heitäkin koskevat pitkälti virkamiehiä koskevat periaatteet. Tutustumisoikeuden on perustuttava päätöksentekoon liittyvään tarpeeseen.

Kunnan osalta sovellettavaksi tulevat julkisuuslain lisäksi erityisesti henkilötietolain säännökset ja muutamat erityislait koskien erityisesti henkilötietojen sekä salaisten tietojen käsittelyä. Ongelmallisempia ovat erilaisten ei-julkisten asiakirjojen määrittelyt ja suhtautuminen mahdollisiin luovuttamispyyntöihin. Lähtökohtaisesti kunnalla ei ole asian toteutumisen vuoksi tarpeellista yleensä julkaista keskeneräistä rekrytointiaineistoa kovin laajasti. Mikäli luovuttamisen voidaan katsoa vaarantavan esimerkiksi hakijan yksityisyyden, tästä voidaan kokonaan luopua. Toisaalta ilman selkeää syytä rajoittaa julkisuutta asiakirjat on yleensä katsottu luovutettaviksi JulkisuusL:n 17 § mukaan.

Kunnan asiakirjajulkisuuden toteutumisen rajat ansaitsevat yhden reunahuomautuksen. Kunnan ilmoitusmenettely on vanhentunut eivätkä sen säännökset toteuta riittävästi julkisuus- tai avoimuusperiaatetta. Pelkän kunnan fyysisen ilmoitustaulun käytöllä KvHL:n 4 §:n mukaista julkisen haun tiedottamisvelvoitetta voidaan toteuttaa lainmukaisella menettelyllä, joka ei käytännössä toteuta julkista hakumenettelyä. Tältä osin asiakirjojen julkisuus ei kaikilta osin toteudu moitteettomasti kunnallisissa virkanimityksissä. 1920-luvulta oleva kunnan ilmoitustaulua säätelevä laki kaipaava uudistamista, mikä on toteutumassa tulevan kunnallislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Menettelyjulkisuuden osalta tärkein kohta on julkisessa hakumenettelyssä. KvHL:n 4 §:n 3 momentti antaa kunnille jonkin verran liikkumavaraa omien johtosääntöjensä soveltamiseen julkisesta hakumenettelystä luovuttaessa. Oikeuskäytännössä johtosäännössä mainittuja perusteita on käsitelty vain viran hoitajien vakinaistamisen osalta, joka on tulkittu lainvastaiseksi menettelyksi luopua julkisesta hakumenettelystä. Muilta osin johtosääntöihin liittyviä perusteita ei ole arvioitu oikeuskäytännössä.

Oikeuskäytännöstä on silti pääteltävissä, että suurimpien kaupunkien hallintosäännöissä olevat julkisesta hakumenettelystä luopumisen mahdollistavat pykälät saattavat olla juridisesti

ongelmallisia. Sekä Helsingissä että Tampereella julkisesta hausta voidaan luopua siinä tapauksessa, että henkilö koulutetaan virkaan. Tampereella julkisella haulla valitun määräaikaisen viranhaltijan virka voidaan vakinaistaa ilman julkista hakua. Toistaiseksi oikeuskäytäntö viittaa siihen suuntaan, että kaikesta virkaan johtavasta valinnasta pitäisi ilmoittaa julkisesti. Kokonaisuudessa KvhL:n 4 § 3:ttä pitäisi muotoilla kasuistisempaan suuntaan ja ottaa kantaa ainakin edellä mainitun kaltaisiin tapauksiin. Tämä olisi todennäköisesti riittävää, koska jo nyt kuntien johtosäännöt tarjoavat vain muutamia perusteita luopua julkisesta hakumenettelystä.

Muilta osin lainsäädännön vaikutus koskee väljemmin sekä virkahakua että työsuhteen hakua sen toteuttamisen osalta. Tämä sääntely sisältää ilmoituksen sisällön ja ilmoitustavan sääntelyn. Näissä rekrytoinnin julkisuuden sääntely tuottaa oikeudellisen minimin, sillä rekrytointi-ilmoituksen sisältö ja ilmoitustapa voidaan ja usein pitää muotoilla laajemmin.

Virkamiehen valinta on tapahtunut ”taidon, kyvyn ja koetellun kansalaiskunnan mukaan” ja käytännössä tämä on rekrytointiperiaate myös työsuhteisten osalta. Julkisuuden tehtävä on valvoa näiden kriteerien toteutumista. JulkisuusL:n, kunnallisten virkasääntöjen ja vuodesta 2003 viranhaltijalain toteuttaman rekrytointiprosessin julkisuusuudistuksen vuoksi – ja ennen kaikkea tietoverkkojen avulla, valvominen on muuttunut olennaisesti helpommaksi. Virkamiesten osalta nykyinen tiukka julkinen hakumenettely, hakemuksen sisällön osittainen määrämutoisuus ja toisaalta laaja asiakirjajulkisuus ja asiakirjojen huomattavasti aikaisempaa parempi saavutettavuus ovat korostaneet julkisuuden merkitystä.

Asian käsittelyn julkisuudella on eniten merkitystä kunnan- tai kaupunginjohtajan, pormestarin, apulaispormestarin valinnasta, sillä näiden valinnasta päättää KuntaL:n mukaan valtuusto. Rekrytointiasian käsittelyn julkisuus on muuten kuntien itsensä päätettävissä HtietoL:n ja JulkisuusL:n arkaluonteisten ja salaisten tietojen käsittelykielto huomioon ottaen. Käytännössä asian käsittelyn julkisuutta rajoittavat erityisesti rekrytointiprosessiin olennaisesti liittyvä henkilötietojen käsittely. Rekrytointiasian käsittely on valtuuston suorittamia vaaleja lukuun ottamatta käytännössä useimmiten JulkisuusL:n perusteella salaista.

Vaikutusmahdollisuuksien varaamisen merkitys liittyy rekrytoinnin osalta, toistaiseksi tosin vain epäsuorasti ja vähäisesti, pormestariamallia käyttäviin kuntiin. Mikäli pormestari valitaan

tulevaisuudessa kansanäänestyksellä, tilanne muuttuu oleellisesti julkisuusmyönteisempään suuntaan. Pormestarimallin ihanteessa kuntalainen on mukana valintaprosessissa, hänen osallistuessaan sen valvontaan tai kommentointiin. Kunnan julkisuuden rajat ovat aikaisempaa intensiivisempiä ja moniäänisempiä ja osallistuminen itsessään tärkeää.

Sen sijaan työsuhteisen henkilöstön rekrytoinnin osalta julkisen hakumenettelyn puuttuminen poistaa varsin pitkälle nämä kaikki virkasuhteisen henkilöstön palkkaamisen julkisuuteen liittyvät elementit. Ja kun kehitys vie kohti laajentuvaa työsuhteisuuden soveltamista voidaan kysyä, miksi rekrytoinnin julkisuutta viedään samaan aikaan kahteen suuntaan, yhtäältä lisäämällä julkisuutta yhä pienemmälle joukolle ja toisaalta vähentämällä sitä enemmistöltä?

Poikkeuksen muodostavat myös suostumusmenettelyn piirissä olevat kuntien ylimmät virkamiehet, joiden valinta on menettelyjulkisuuden osalta pitkälti avoimuusperiaatteen soveltamisen ulkopuolella. Näin tapahtui kesällä 2011 tapahtuneesta Helsingin apulaiskaupunginjohtajan valinnassa. Suostumusmenettelyllä on kunnan kannalta selkeä tarkoituksenmukaisuusnäkökulma, sillä se mahdollistaa viran hakemisen anonymisti, leimautumatta edellisessä virkapaikassa. Tämä lisää mahdollisuuksia kyvykkäiden ja kokeneiden hakijoiden mukaan saamiseen. Valtuuston vaalilla ratkaistavat kuntien poliittiset virkanimitykset ovat julkisuuden suhteen epäloogisen dualisia. Toisaalta laki edellyttää julkista hakua, mutta kunnalle on toisaalta haluttu jättää poliittinen päätöksentekovalta. Tämä johtaa julkisen hakumenettelyn toissijaisuuteen lopullista päätöstä tehtäessä.

Suostumusmenettely on selkeästi suljettu menettelyjulkisuuden avoimuusperiaatteen ulkopuolelle. Se ei aseta hakijoita myöskään yhdenvertaiseen asemaan. Osa viran hakijoista antautuu julkisuudelle, osa ei. Suostumismenettelyä voidaan soveltaa vain virkojen osalta. Tällä ei ole kuitenkaan merkitystä, sillä työsuhteisen henkilöstön osalta voidaan soveltaa tarvittaessa vastaavaa menettelytapaa laintasaisen sääntelyn puuttuessa. Työ- ja virkasuhteisiin liittyviä lainmuutoksia pohdittaessa lienee tarkoituksenmukaista pohtia suostumusmenettelyn muotoa ja ehkä myös tarpeellisuutta.

Virka- ja työsopimusperustan määrittely nousee yhä tärkeämmäksi rekrytoinnissa. Erityisesti yhtiöittämiskehitys, hallintaperiaate ja verkostoituminen saattaa johtaa tilanteisiin, joissa henkilö

valitaan kunnan osakeyhtiöön työsuhteeseen, vaikka tehtävään kuuluu julkisen vallan hoitamista. Tällaisia esimerkkejä ei oikeustapausten valossa vielä ole, mutta kuntatyön kehitys saattaa johtaa tällaisiin tilanteisiin, kuten vuokralääkäreiden julkisen vallan tehtävien hoitaminen kunnissa osoittaa. Toisaalta virkavastuun käsite ei ole enää niin selvästi kiinnitetty virkaan. Ruotsissa jaottelulla ei ole enää kuntien osalta edes erityistä merkitystä, mikä on mahdollisesti Suomenkin tie tulevaisuudessa. Kehitys kohti työsuhdeperustaista kuntakenttää ei kuitenkaan edistä julkisuus- tai avoimuusperiaatteen toteutumista, sillä työsuhdeperustainen rekrytointi ei ole nykytilanteessa samassa määrin julkista kuin virkojen täyttö.

Elektronisten aineistojen oikeudellinen tulkinta on rekrytoinnin julkisuuden osalta johdettu pitkälti fyysisen aineiston sääntelystä. Koska laki ja muu sääntely on asiakirjan muodon osalta neutraali, pitäisi elektronisen asiakirjan sääntelyn tapahtua samalla tavoin. Näin onkin pitkälti rekrytoinnin julkisuuden osalta. JulkisuusL:n ja HtietoL:n säädökset tulevat suoraan sovellettavaksi rekrytoinnissa. Itse rekrytointiprosessissa henkilötietojen ja kunnan suhde on kuitenkin selvä. Kuntien toiminnan tarkoituksen toteuttaminen ei vaadi rekrytointiin liittyvien henkilötietojen julkaisemista, joten myös tällaisen aineiston elektroniseen julkaisemiseen pitää suhtautua kriittisesti.

Käytännössä elektronisen aineiston erityissääntely liittyy tulkintaan luovutuksensaajista, jota on tulkittu laajasti. Internetin mahdollistama uusi avoimuusperiaate toisaalta myös rajoittaa julkisuutta erityisesti henkilötietojen osalta. Kunnissa ollaankin erityisen tarkkoja juuri internetiin päätyvien henkilötietojen julkaisusta, koska nykytulkin mukaan esimerkiksi kuntien internetissä olevien pöytäkirjojen henkilötietojen julkaisemiseen tarvitaan asianomaisen lupa. Aineiston muodolla ja paremmalla muokattavuudella voi olla myös se merkitys, että henkilörekisterinpitäjän velvollisuus syntyy helpommin kuin aikaisemmassa tulkinnassa on esitetty. Elektronisilla rekrytointifoorumeilla erityishuomio taas pitää kiinnittää tietoturvaan, niin ettei hakijoista jää asiaankuulumattomia tietoja internet-ympäristöön.