



Helsingin kaupungin menettely virantäytössä, siitä tiedottamisessa ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 31.1.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin kaupungin menettelyä virantäytössä. Kantelija oli huomattuaan kaupungin verkkosivuilla vammais- palvelujen päällikön viran täyttämistä koskevan päätöksen pyytänyt kaupunkia toimittamaan hänelle asiassa tehdyn päätöksen, hakijaluettelon sekä ansiovertailun. Kantelijalle oli vastattu, että erillistä vertailuasiakirjaa valintapäätöksen lisäksi ei ollut tehty.

Kantelun mukaan valintapäätös on puutteellinen, koska siinä ei ole vertailtu hakijoiden ansioita. Päätöksestä ei myöskään ilmene päätöksentekijän nimi. Kantelijan saamasta päätöksestä ei käynyt ilmi myöskään hakijoiden nimiä muun muassa selostettaessa hakijoiden koulutusta ja sitä, ketkä hakijoista kutsuttiin video- ja yksilöhaastatteluihin, eikä myöskään haastattelijoiden nimiä. Kantelijan mukaan tämä estää hakijaa hakemasta päätökseen muutosta ja ulkopuolisia arvioimasta virantäytön lainmukaisuutta.

Kantelija on todennut lisäksi, että verkkosivulla julkaistu valintapäätös ei ole mitenkään palvelut tiedottamistarkoitusta. Kantelijan saama valintapäätös oli eronnut verkkosivuilla julkaistusta päätöksestä ainoastaan siten, että siinä oli mainittu virkaan valitun nimi, jota verkkosivuilla julkaistussa päätöksessä ei ollut ollut.

SELVITYS

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala on 28.6.2024 antanut siltä asiasta pyytämäni selvityksen. Selvityksen liitteenä on virkavalintaa koskevan päätöksen sisältävä pöytäkirja 12.12.2023 ja 24.6.2024 päivätty ansiovertailu, joka oli selvityksen mukaan vielä tuolloin selvyiden vuoksi asiaan laadittu.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä 6.2.2025 vastineen.

RATKAISU

Kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelevä

Asiakirjan antamisesta päättämisestä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viimeksi mainitusta säännöksestä ilmenevä palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen tarkoittavat, että asiointiin hallinnossa tulisi tapahtua mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti. Asianmukaisuus tarkoittaa muun muassa huolellisuutta palveluja tuottaessa.

Saadun selvityksen perusteella kantelijan 21.1.2024 tekemään tietopyyntöön vastattiin 31.1.2024 lähettämällä hänelle valintapäätös ja hakijaluettelo sekä toteamalla, että erillistä vertailuasiakirjaa valintapäätöksen lisäksi ei ollut tehty. Valintapäätöksen lähetyksessä oli selvityksen mukaan tapahtunut valitettava erehdys, sillä päätöksestä oli lähetetty kantelijalle versio, josta muiden haastateltujen hakijoiden kuin valitun tiedot sekä haastattelijoiden nimet olivat jääneet pois. Kantelijaa oli pyydetty ilmoittamaan, mikäli hän haluaa muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Totean Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan menetelleen huolimattomasti kantelijan sille tekemää tietopyyntöä käsitellessään, minkä seurauksena kantelija oli saanut pyytämästään päätöksestä puutteellisen version.

Valintapäätöksestä tiedottaminen

Edellä mainitun julkisuuslain 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Mainitun lain 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kyseisen lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Kuntalain (410/2015) 137 §:n mukainen laaja oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus edellyttää laajaa tiedonsaantia. Mainitun pykälän mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Kuntalain 140 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenelle. Pykälän 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimien pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomaisen katsoo sen tarpeelliseksi. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.

Helsingin kaupunki on todennut selvityksessään, että päätöksen verkkosivuilla julkaisemisen osalta on huomioitava, että yleisessä tietoverkossa julkaistavassa valintapäätöksessä saa julkaista ainoastaan julkiset ja tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Tietoverkossa julkaistavassa päätöksessä tulee kaupungin mukaan kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. Jos henkilötieto on päätöksentekoon liittyvä olennainen tieto tai tarpeellinen oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi, on se tiedonsaannin kannalta välttämätön henkilötieto, joka on julkaistava tietoverkossa. Viranhaltijan valintaa koskevissa päätöksissä joidenkin henkilötietojen kuten nimitiedon ja mahdollisesti ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen voi olla välttämätöntä asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta. Kunnalliset viranhaltijat hoitavat tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Kunnallisen tiedotusintressin näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna julkaista valitun henkilön nimi päätöksessä.

Kaupunki on viitannut selvityksessään kuntalain 140 §:n säännökseen, jonka mukaan päätösten sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön liittyviä tietoja, joten henkilötietojen suoja on harvoin toteutettavissa ainoastaan henkilön nimen poistamisella. Myös muut henkilöön liittyvät tiedot, kuten virkavalinnassa kuvaukset henkilön työhistoriasta ja ansioista, on poistettava päätöksestä muutoksenhakuajan jälkeen. Vain merkittävimmässä virkavalinnoissa verkkoon jätetään pysyvästi valituksi tulleen johtotason viranhaltijan nimi.

Vammaispalvelujen päällikön virkavalintaa koskeva päätös oli julkaistu yleisessä tietoverkossa 12.12.2023. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja oli ollut nähtävänä yleisessä tietoverkossa eli tässä tapauksessa 19.12.2023. Tästä päivästä oli alkanut kulua 14 päivän pituinen määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle, joka oli päättynyt 2.1.2024.

Selvityksessä on todettu, ettei kantelusta käynyt ilmi, milloin kantelija oli käynyt lukemassa Helsingin kaupungin verkkosivuilla julkaistua valintapäätöstä. Virkaan valitun nimi oli selvityksen mukaan ollut nähtävillä verkossa muutoksenhakuajan eli 2.1.2024 saakka. Vammaispalvelujen päällikön virkaa ei selvityksen mukaan voida pitää siinä määrin merkittävänä, että virkaan valitun nimitieto olisi tullut jättää pysyvästi näkyviin, vaan kunnan tiedotusintressin kannalta on ollut riittävää, että valitun nimi on ollut verkossa näkyvillä muutoksenhakuajan. Valintapäätöksen oli tehnyt perhe- ja sosiaalipalvelujen johtaja, mikä ilmeni päätöksen viimeiseltä sivulta.

Selvityksen mukaan hakijoiden ansiovertailu oli rajattu ainoastaan kärkihakijoihin ja heidänkään nimiään ei julkaista verkossa. Vaikka nimiä ei julkaista verkossa, päätöksen valmistelussa tulee selvityksen mukaan lisäksi arvioida, onko hakija nimettömänäkin tunnistettavissa esimerkiksi

työhistoriastaan ja ansioistaan. Tiedot, joista henkilö on tunnistettavissa, tulee poistaa päätökseltä muutoksenhakuajan jälkeen. Kärkihakijoiden nimiä ei siten ollut julkaistu verkossa, mutta heidän työkokemuksensa ja ansionsa olivat olleet näkyvissä muutoksenhakuajana eli 2.1.2024 saakka.

Selvityksessä on vielä todettu, että virkavalintaa koskeviin päätöksiin voi sisältyä myös kaupungin sisäisten toimijoiden kuten haastattelijoiden henkilötietoja. Nimitietojen näkyvyys muutoksenhakuajana on tärkeää, jotta kuntalainen saa tiedon hakijoiden arviointiin osallistuneista ja voi arvioida muun muassa haastattelijoiden mahdollista esteellisyyttä. Muutoksenhakuajan päätyttyä haastattelijoiden tiedot tulee poistaa verkosta. Haastattelijoiden nimet olivat olleet verkossa näkyvillä 2.1.2024 saakka. Kaupungin selvityksen mukaan valintapäätökseen sisältyneet henkilötiedot on poistettu päätökseltä oikaisuvaatimusajan kulumisen jälkeen kuntalain mukaisesti.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 268/2014 vp](#)) on lain 140 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 240) todettu muun muassa seuraavaa:

”Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulee kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi. - - - Julkaistessaan pöytäkirjoja tietoverkossa kunnan tulee huolehtia myös henkilötietojen suojan toteutumisesta. Momentin toiseksi viimeisen virkkeen mukaan pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Siten mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja ei tule viedä tietoverkkoon. On olemassa tietotyyppejä, jotka verkkoon laitettaessa altistavat asianosaisen erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, pankkitilin numero tai tieto perheenjäsenistä. Muun muassa edellä mainittujen henkilötietojen julkaiseminen on yleensä myös tarpeetonta kuntalaisen tiedonsaannin kannalta. Sen sijaan esimerkiksi henkilövaalia koskevissa päätöksissä joidenkin henkilötietojen kuten nimitiedon ja mahdollisesti ammattia tai koulutusta koskevan tiedon julkaiseminen voi olla välttämätöntä asian arvioimiseksi muutoksenhaun kannalta.”

Kaupungin selvityksestä ilmenee, että edes viranhaun kärkihakijoiden nimiä ei ollut julkaistu. Totean, että kärkihakijoiden nimien julkaisematta jättäminen oikaisuvaatimus- ja valitusaikana voi heikentää muun ohella kunnan jäsenten muutoksenhakumahdollisuuden tehokasta toteutumista. Valintapäätöksen julkaiseminen verkossa siten, että kärkihakijoiden työkokemus ja ansiot ovat olleet näkyvissä ilman heidän nimiään, voi vaikeuttaa asian arvioimista muutoksenhaun kannalta.

Kuntalain 140 §:ssä säädetty velvollisuus poistaa henkilötiedot tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusajan päättyessä turvaa henkilötietojen suojaa ja ilmentää lainsäätäjän tekemää punnintaa julkisuuden ja tietosuojan välillä. Henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä ei ole yksiselitteisesti johdettavissa velvollisuutta olla julkaisematta kärkihakijoiden nimiä sitä ennen. Selvityksessä ei perustella, mikä henkilötietojen suojaa koskeva säännös tai julkisuuslain salassapitoperuste edellyttäisi kärkihakijoiden nimien jättämistä julkaisematta. Julkista virkaa hakenneiden nimet ovat yleensä julkisia varsinkin, jos virka on merkittävä.

Kärkihakijoiden nimien julkaisematta jättäminen kunnan verkkosivuilla oikaisuvaatimus- ja valitusajan aikana edellyttää nähdäkseni kerrotun perusteella tapauskohtaista harkintaa. Julkisuuden ja tietosuojan välillä tapahtuvassa punninnassa yksi nimien julkaisemista puoltava seikka on, että se on omiaan edistämään muutoksenhakuoikeuden tehokasta toteutumista.

Valintapäätös ja ansiovertailu

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perustuslain yleisten nimitysperusteiden on katsottu edellyttävän hakijoiden ansioiden vertailua, jossa koulutuksen ja työkokemuksen ohella on arvioitava viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä henkilökohtaisia ominaisuuksia. Hallintolaissa säädetty perustelemisselvollisuus koskee lähtökohtaisesti myös nimityspäätöksiä. Keskeinen osa perustelemisselvollisuuden toteuttamisesta niissä on mainitun ansiovertailun esiin tuominen.

Nimitysratkaisujen asianmukainen perusteleminen turvaa valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistaa sen jälkikäteisen kontrolloitavuuden. Perustelut mahdollistavat nimitysratkaisua koskevan muutoksenhakuprosessin ja toimivat mahdollisen muutoksenhakemuksen perusteena. Ratkaisun perusteleminen turvaa lisäksi sen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta myös ratkaisun lainmukaisuutta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kantelu- tai muutoksenhakuviranomaisen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön.

Kantelussa tarkoitettua valintapäätöksestä ilmenee, että määräajassa hakemuksen oli jättänyt 17 hakijaa, joista vaadittu kelpoisuus oli 16 hakijalla. Hakemusten perusteella videohaastatteluihin oli kutsuttu yhdeksän hakijaa. Videohaastattelujen perusteella yksilöhaastatteluihin oli kutsuttu neljä hakijaa.

Päätöksessä on selostettu viimeksi mainittujen neljän kärkihakijan koulutus ja työkokemus sekä todettu, että kaikilla haastatelluilla oli virkaan vaadittava kelpoisuus ja kokemusta johtamistehtävistä. Päätöksessä ei ole kuitenkaan vertailtu mainittujen kärkihakijoiden ansioita keskenään, vaan ainoastaan selostettu virkaan valitun ansioita ja soveltuvuutta virkaan.

Totean, että valintapäätös on puutteellisesti perusteltu, sillä se ei ole sisältänyt asianmukaista hakijoiden ansioiden vertailua. Muistio ansioiden vertailusta oli kyllä tehty jälkikäteen kaupungin saatua selvityspyyntöni, mutta se ei kuitenkaan poista menettelyn virheellisyyttä.

Toimenpiteet

Kiinnitän Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tietopyyntöjen käsittelyssä sekä virantäyttöpäätösten riittävään perustelemiseen. Saatan lisäksi sen tietoon edellä päätöksen tiedoksiannosta kunnan jäsenille ja oikaisu- ja valitusmahdollisuuden huomioon ottamisesta siinä lausumani.

Asiassa ei muutoin ole tullut ilmi mitään sellaista, mikä antaisi aihetta toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen