

28.5.2013

Dnro 2954/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ERILAISISTA TAVOISTA JÄTTÄÄ TYÖHAKEMUS ON ILMOITETTAVA TASAPUOLISESTI

1

KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään (12.8.2012) eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Porin kaupungin menettelyä vuoden 2012 kunnallisvaalien toimitsijahaussa. Kantelijan mukaan mainittuihin tehtäviin oli voinut hakea vain sähköisesti ja hakija sitoutui valintapäätöksen sähköiseen tiedoksiantoon.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi ja 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on saman lain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan muun muassa hallintoasian sähköisen vireillepanoon, käsittelyyn ja tiedoksiantoon. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Lain 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan muu kuin todisteellisesti tiedoksi annettava asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan.

Suostumukselle ei ole säädetty muotovaatimuksia, vaan keskeistä on, että suostumuksen antaja ymmärtää, että tiedoksianto voidaan toimittaa hänelle sähköisesti. Suostumus voi olla yksittäistä asiaa koskeva tai yleisempi. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa. Samoin esimerkiksi vain sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen asiaa vireille pannaessa voisi olla suostumus. Lähtökohta on siten, että viranomaisen ei voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Sääntelytapaan vaikuttaa muun ohella se, että asiointitapahtumien olosuhteet voivat poiketa toisistaan huomattavasti. Asia voidaan panna vireille esimerkiksi yhteiskäytössä olevalta laitteelta, jolloin on mahdollista,

että asianomainen henkilö ei pystykään jatkuvasti seuraamaan itselleen tulevaa sähköpostia (ks. HE 111/2012 vp ja HE 17/2002 vp).

Lakivaliokunta hallituksen esityksestä 111/2012 vp hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (LaVL 12/2010 vp) ja hallintovaliokunta mietinnössään (HaVM 17/2010 vp) ovat korostaneet sen seikan tärkeyttä, että suostumuksen antaja ymmärtää suostumuksensa merkityksen. On myös tärkeää kiinnittää suostumuksen antajan huomiota siihen, että annettavan sähköisen yhteystiedon tulisi olla sellainen, jota hän seuraa aktiivisesti. Lisäksi henkilön olosuhteissa voi suostumuksen antamisen jälkeen tapahtua muutoksia, jotka vaikuttavat siihen, voidaanko sähköistä tiedoksiantoa käyttää. Mikäli annettu yhteystieto on käyttämättä pitkään, tulee viranomaisen harkita, voiko tiedoksianto tapahtua asianomaisen oikeusturvaa vaarantamatta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiansa valvomiseen ja heillä on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvytyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Saman pykälän mukaan viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tässä on kyse luottamuksensuojan periaatteesta, johon kuuluu keskeisesti se, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 54–56).

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

Asioinnilla tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa. Pykälän sisältämään palveluperiaatteeseen kuuluu, että julkisia palveluja järjestettäessä kiinnitetään huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

Säännöksen perusteluiden mukaan menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa se, että viranomainen antaa asiakkaille neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiansa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

3.2

Aiempi kannanottoni

Pitkälti samankaltainen asia on ollut tutkittavanani Tampereen kaupungin osalta. Arvioitavanani oli, oliko sähköinen rekrytointijärjestelmä ainoa tapa hakea avoimia työpaikkoja vai voiko hakemuksen jättää myös muulla tavalla, ja jos voi, oliko siitä tiedotettu asianmukaisesti.

Kaupungin mukaan hakemuksen voi jättää muullakin tavalla kuin sähköisessä rekrytointijärjestelmässä. Kaupunki piti hakuilmoituksessa ja kaupungin internet-sivuilla mainittua yhteydenotopyyntöä yhteystietoineen riittävänä tapana ilmoittaa muista mahdollisista hakutavoista. Hakijoita oli haluttu kannustaa sähköisen hakujärjestelmän käyttöön myös hallinnollisista syistä,

koska rekrytointiasiantuntijan on syötettävä hakijan muulla tavalla ilmoittamat tiedot sähköiseen rekrytointijärjestelmään ansiovertailun tekemistä varten.

Totesin 17.2.2012 antamassani päätöksessä dnro 1468/4/11 hallintolain palveluperiaatteesta seuraavan, että myös työpaikkahakemusten jättämiseen tulee olla tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja. Neuvontavelvoitteesta ja tasapuolisuudesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista hakemuksen vireillepanomahdollisuuksista tiedotetaan asianmukaisesti. Luottamuksensuojaperiaatteesta taas seuraa, että asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellinen käsitys haettaessa käytävissä olevista keinoista.

Kaupungin menettelystä jäi käsitykseen, että muunlainen kuin sähköisessä rekrytointijärjestelmässä tapahtuva hakeminen ei olisi ollut mahdollista, vaikka kaupunki oli toisaalta selvityksessään vakuuttanut, että hakemuksen voi jättää monin eri tavoin. Mielestäni vaikutti vahvasti siltä, että hakumenettelystä tiedottamista oli keskeisesti ohjannut pyrkimys hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, että hakemukset tehtäisiin sähköisesti, jotta myös niiden käsittely olisi kaupungin kannalta yksinkertaisempaa. Tällöin valinnanvapauden esiin tuominen eri hakutapojen välillä oli selvästi jäänyt sivuosaan ja käytännössä asiakkaan omatoimisuuden varaan.

En pitänyt yhteydenottopyyntöä riittävänä tapana ilmoittaa muista mahdollisista hakutavoista. Sen sijaan katsoin, että hakuilmoituksista ja kaupungin verkkosivuilta samoin kuin muusta työpaikkojen hakemista koskevasta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tulee selvästi käydä ilmi kaikki ne tavat, joilla työpaikkoja voi hakea. En pitänyt kaupungin omaksumaa tapaa tasapuolisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusten, palveluperiaatteen eikä neuvontavelvoitteen hyväälle hallinnolle asettamien vaatimusten mukaisena.

Pyysin Tampereen kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. Kaupunki ilmoitti, että vastaisuudessa kaupungin tarjolla olevia työpaikkoja hakeville kerrotaan selvästi hakuilmoituksessa, että työpaikkaa voi hakea joko sähköisellä hakemuksella tai postitse. Asia ei antanut aihetta jatkotoimilleni.

3.3

Kaupungin selvityksestä ilmeneviä tietoja

Kaupungin mukaan sähköinen hakumenettely ei ole ainoa tapa hakea kantelussa tarkoitettuja paikkoja tai ylipäätään kaupungin avoimia työpaikkoja. Kun hakemuksen jättämistä harkitseva henkilö on soittanut hakuilmoituksessa mainittuihin puhelinnumeroihin, häntä on ohjeistettu sähköisen hakuilmoituksen täyttämässä. Vaihtoehtoisesti henkilöä on neuvottu ottamaan yhteyttä keskusvaalilautakunnan toimistosihteriin. Vuoden 2012 presidentinvaalissa oli ollut käytössä sama hakumenettely. Silloin yksi hakija oli jättänyt hakemuksensa paperilla keskusvaalilautakunnan toimistosihteriltä saadun ohjeistuksen mukaisesti. Toinen hakija oli käynyt täyttämässä sähköisen hakuilmoituksen keskusvaalilautakunnan toimistossa. Tämä mahdollisuus oli tarjottu hakijan ilmoitettua, ettei hänellä ole tietokonetta ja verkkoyhteyttä käytössä.

Sähköinen hakumenettely on valittu ensisijaiseksi, koska tällöin hakijoista laadittavaa yhteenvedoa ei tarvitse kirjoittaa kaupungin työntekijöiden toimesta, vaan yhteenvedon tekeminen on käytössä olevan ohjelmiston ominaisuus. Selvityksen mukaan vaalitoimitsijaksi oli vuoden 2012 kunnallisvaaleissa hakenut 140 henkilöä, ja työsuhde oli kestänyt pääsääntöisesti seitsemän päivää. Lisäksi on kaupungin mukaan huomattava, että ennakkoonestyspaikalla kaikkien vaalitoimitsijoiden tulee osata käyttää sähköistä vaalitietojärjestelmää. Suoriutuminen

sähköisestä hakumenettelystä on yksi osoitus siitä, että henkilö on kykenevä toimimaan vaalitoimitsijana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että paperilla hakemuksensa jättäneet asetettaisiin eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin hakijoihin, vaan heidän ansiokseen katsotaan aloitekyky, jota he ovat osoittaneet ottamalla yhteyttä rekrytoijaan ongelmatilanteessa.

3.4

Arviointia

Palveluperiaatteesta seuraa, että hallinnossa tulee olla tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja kantelussa tarkoitettuja tehtäviä koskevien hakemusten jättämiseen. Neuvontavelvoitteesta ja tasapuolisuudesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista hakemuksen vireillepanomahdollisuuksista tiedotetaan asianmukaisesti. Luottamuksensuojaperiaatteesta taas seuraa, että asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellisesti esimerkiksi sellainen käsitys, että työpaikkoja haettaessa käytettävissä olisi vain tietty keino. Arvioin nyt kantelussa tarkoitettua ilmoitusta näistä lähtökohdista.

Kantelussa tarkoitettussa Porin kaupungin ilmoituksessa oli kehoitettu täyttämään sähköinen hakulomake ja ilmoitettu, että täyttämällä sähköisen työhakemuksen hakija antaa suostumuksensa valintaa koskevan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon. Ilmoituksessa oli myös mainittu kaksi puhelinnumeroa, joista sai sähköiseen hakuun liittyviä ohjeita, sekä www-osoite (<http://www.pori.fi/työpaikat>) ja yhteystiedot (vaalit@pori.fi).

Edellä todetun perusteella jää väistämättä siihen käsitykseen, että muunlainen kuin sähköinen haku ei olisi mahdollista, vaikka kaupungin selvityksessä toisaalta on vakuutettu, että sähköinen hakumenettely ei ole ainoa tapa hakea kantelussa tarkoitettuja paikkoja tai ylipäätään kaupungin avoimia työpaikkoja.

Tässäkin tapauksessa – kuten aiemmin käsittelemässäni tapauksessa – vaikuttaa vahvasti siltä, että hakumenettelystä tiedottamista on keskeisesti ohjannut pyrkimys hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen eli siihen, että hakemukset tehtäisiin sähköisesti, jotta myös niiden käsittely olisi kaupungin kannalta yksinkertaisempaa. Tällöin valinnanvapauden esiin tuominen eri hakutapojen välillä on selvästi jäänyt sivuosaan ja käytännössä asiakkaan omatoimisuuden varaan. Pelkkä ilmoituksessa oleva maininta yhteystiedoista, joista ilmoituksen mukaan saa nimenomaan sähköiseen hakuun liittyviä ohjeita, ei ole hyvän hallinnon näkökulmasta riittävää informoimista muiden hakutapojen olemassaolon mahdollisuudesta.

Edelleen totean, että hakuilmoituksessa käytetty muotoilu, jonka mukaan ”täyttämällä sähköisen työhakemuksen hakija antaa suostumuksensa valintaa koskevan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon” näyttäisi sulkevan pois sen mahdollisuuden, että henkilö jättäisi hakemuksen sähköisesti mutta saisi sen postitse tiedokseen paperiversiona. Siten se jättää huomiotta sellaiset tilanteet, joissa henkilöllä olisi halu ja mahdollisuus panna hakemuksensa sähköisesti vireille mutta hän ei syystä tai toisesta halua tai voi ottaa päätöstä sähköisesti tiedokseen. Henkilö voi esimerkiksi kirjaston yhteiskäytössä olevalta koneelta tehdä hakemuksen, mutta oman koneen puuttumisen vuoksi hänellä ei ole mahdollisuutta säännöllisesti seurata sähköpostiaan. Muun muassa näistä syistä sähköinen tiedoksianto edellyttää lain mukaan asianosaisen nimenomaisen suostumuksen, eikä viranomaisen voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä.

Siten asian sähköisesti vireille panneella on aina oltava oikeus ja aito valinnanvapaus saada asiakirja tiedoksi perinteisessä paperimuodossa. Nyt kuitenkin voidaan ainakin ilmoituksen

muotoilun perusteella päätyä sellaiseen ongelmalliseen vaikutelmaan, että voidakseen ylipäättään jättää viranomaiselle hakemuksen sähköisesti henkilö tosiasiallisesti joutuu suostumaan myös sähköiseen tiedoksiintoon. Tätä taustaa vasten voidaan mielestäni perustellusti kyseenalaistaa suostumuksen aitous ja vapaaehtoisuus. Tähänkin nähden on siten ongelmallista, että vaihtoehtoisista hakutavoista ei ole hakuilmoituksessa minkäänlaista mainintaa.

Yhteenvetona totean, että jo hakuilmoituksesta tulee selvästi ja avoimuuden nimissä käydä ilmi kaikki ne tavat, joilla työpaikkoja tai erilaisia avoinna olevia muita tehtäviä voi tosiasiallisesti hakea. Tätä taustaa vasten johtopäätökseni on, että en pidä kaupungin omaksumaa tapaa ilmoittaa avoimista vaalitoimitsijan tehtävistä tasapuolisuuden ja luottamuksensuojan vaatimusten, palveluperiaatteen enkä neuvontavelvoitteen hyvälle hallinnolle asettamien vaatimusten mukaisena.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Porin kaupungin tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla pyydän kaupunkia ilmoittamaan 30.9.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti on antanut aihetta.