

9.11.2010

Dnrot 3661/4/08 ja 3999/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

JULKISUUSPERIAATE JA HYVÄ TIEDONHALLINTATAPA EIVÄT TÄYSIN TOTEUDU VALTION SÄHKÖISESSÄ TYÖNHAKUPALVELUSSA

1
KANTELUT

Dnro 3661/4/08

A arvosteli 10.11.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Valtiolle.fi -työnhakupalvelun toimintaa. A kiinnitti huomiota järjestelmän toimivuuteen käyttäjän näkökulmasta.

Dnro 3999/4/08

B arvosteli oikeusasiamiehelle 8.12.2008 osoittamassaan kirjeessä niin ikään Valtiolle.fi -rekrytointijärjestelmää (Heli-työnhakupalvelu) ja siihen liittyviä työpaikkahakemuslomakkeen ominaisuuksia.

B:n mukaan henkilö, joka haluaa hakea mainitussa palvelussa ilmoitettua työpaikkaa tai jättää avoimen hakemuksen, joutuu tunnistautumaan hakemuslomakkeelle päästäkseen. Tunnistuksen jälkeen hakemuslomake on tyhjä, joten lomakkeelle ei tule esitäyttötietoja hakijasta tai muitakaan rajoitetun tiedonsaannin piiriin kuuluvia tietoja. Vastaavaa tunnistautumista ei B:n mukaan edellytetä yksityisen sektorin rekrytointipalveluissa.

B halusi selvitettävän Heli-työnhakupalvelun lainmukaisuuden erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain näkökulmasta. Lisäksi hän halusi selvitettävän, miten Valtiokonttori on järjestänyt sellaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden jättää avoin hakemus valtionhallintoon, jotka eivät halua jättää avointa hakemusta palvelussa olevan lomakkeen avulla. Henkilö, joka on ainoastaan esimerkiksi S-pankin asiakas eikä hänellä ole sirullista henkilökorttia, ei voi tehdä avointa hakemusta tai hakea yleensäkin rekrytointipalvelun avulla avoinna olevia työpaikkoja tunnistusvaatimuksen vuoksi.

Yhteenvetona B halusi selvitettävän seuraavat kysymykset:

- 1) Onko Valtiolle.fi -palvelu ongelmallinen julkisuuslain 9 §:n 1 momentin näkökulmasta, kun lomakkeelle pääsyä on rajoitettu tunnistusvälineellä, jolloin jokaisella ei ole mahdollisuutta saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta.
- 2) Onko palvelussa vaadittu tunnistusominaisuus lomakkeelle pääsyn ehtona julkisuuslain 13 §:n 1 momentin vastainen, koska henkilön pitää selvittää henkilöllisyytensä nähdäkseen julkisen asiakirjan eli tyhjän hakemuslomakkeen.

- 3) Onko palvelu toteutettu julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta noudattaen.
- 4) Onko palvelu toteutettu sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentin vaatimuksen mukaisesti lainkohdan lähtiessä siitä, että kun viranomaisella on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet sähköisten asiointipalveluiden tarjoamiseen, palvelu tulee tarjota kaikille.
- 5) Onko tunnistusominaisuuden toteutus ongelmallinen edellä mainitussa kohdassa todetun lain 5 §:n 3 momentin näkökulmasta, koska palvelussa ei ole varmistettu teknistä yhteensopivuutta siten, että eri pankkien asiakkaat pääsisivät yhdenvertaisesti käyttämään palvelua.

Asiassa hankittuihin selvityksiin antamassaan vastineessa B pyysi vielä tutkimaan, onko Heli-rekryointijärjestelmässä oleva avoin hakemuslomake ilman työnantajakohdennusta lainmukainen vai kerätäänkö palvelussa tarpeettomasti tietoja.

3 RATKAISU

3.1 Taustatietoja

Arvioinnin kohteena on valtionhallinnon sähköinen rekryointijärjestelmä Heli, joka toimii Valtiolle.fi -internetportaalien kautta. Valtiolle.fi -palvelussa ilmoitetaan valtion avoimista työpaikoista. Helissä avoinna oleviin virkoihin/tehtäviin voidaan hakea Valtiolle.fi -palvelun kautta. Myös valtion erikseen haettavaksi julistamattomiin alle vuoden määräaikaisiin tehtäviin on mahdollista hakeutua Valtiolle.fi -palvelun kautta, jolloin työnhakija voi jättää avoimen hakemuksen em. sähköiseen palveluun.

Valtiolle.fi -palvelun ohjeiden mukaan tavoitteena on nopeuttaa rekryointiprosesseja, ja se on tarkoitettu helpoksi ja työekonomiseksi vaihtoehdoksi työnhakijalle jättää esim. avoimia hakemuksia valtion lyhytaikaisiin määräaikaisiin tehtäviin. Avoinna olevien työpaikkojen selaaminen ei vaadi työnhakijan tunnistautumista/rekisteröintiä.

Valtiolle.fi -palvelun käyttäminen eli tietyn tehtävän/viran hakeminen sekä työnhakijan avointen hakemusten jättäminen järjestelmään edellyttää ns. vahvaa tunnistautumista joko pankkitunnistuksen tai varmennekortin (sähköisen henkilökortin) kautta. Valtiolle.fi -palvelun ohjeiden mukaan hakijoiden tietoturvan varmistamisen vuoksi järjestelmä edellyttää vahvaa tunnistusta. Valtionhallinnon edellyttämä vahva tunnistautuminen järjestelmään toimii työnhakijan sähköisenä allekirjoituksena ja suojaa samalla henkilökohtaiset tiedot. Allekirjoitettuja kirjallisia hakemuksia ja liitteitä ei enää tarvitse lähettää ellei niitä erikseen vaadita. Ohjeissa on myös selostettu, miten verkkopankkitunnukset tai sähköinen henkilökortti voidaan hankkia.

3.2 Arviointi sähköisen asioinnin järjestämisen näkökulmasta

Kysymyksenasettelu

Kyse on siitä, onko tarkastelussa oleva palvelu siihen liittyvine tunnistautumisineen toteutettu sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (jäljempänä asiointilaki) 5 §:n 1 ja 3 momentin mukaisesti.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Edellä ensiksi mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä.

Jälkimmäisen lainkohdan mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

Asiointilain 1 §:n perusteluiden (HE 17/2002 vp) mukaan tietoturvallisuusvaatimusten huomioon ottamista ei tule ylikorostaa esimerkiksi vaatimalla sähköisen allekirjoituksen käyttöä asioissa, jotka muutoin voitaisiin hoitaa puhelimitse tai muulla joustavalla tavalla. Turvallisuusvaatimusten ylikorostaminen saattaa hallituksen esityksen mukaan johtaa viranomaistoiminnoissa työvaiheisiin, jotka hidastavat prosessia ja lisäävät sen kustannuksia. Lisäksi asiakkailta saattaa tällöin puuttua kannuste uuden asiointikanavan käyttöön. Kun sähköisessä asiointissa edellytetään asiakkaan luotettavaa tunnistautumista, tämä voidaan hallituksen esityksen mukaan hoitaa erilaisilla tavoilla, kuten varmenteilla, käyttäjien rekisteröitymisellä ja kertakäyttöisin tai vaihtuvin salasanoin. Yhteys voidaan luoda myös erilaisilla tosiasiallisilla standardeilla, kuten SSL:llä (Secure Socket Layer).

Asiointilain 5 §:n 1 momentin perusteluiden mukaan lainkohta vastaa aiemman sähköisestä asiointista hallinnossa annetun lain 18 §:n 1 momenttia. Nykyisessäkin laissa viranomaisen asiointipalvelujen järjestämisvelvoite on säädetty suhteellisenä ottaen huomioon viranomaisen käytettävissä olevat tiedolliset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat. Ehdotonta sähköisten asiointipalvelujen velvoitetta ei ole katsottu voitavan säätää, koska lain soveltamisala on laaja ja viranomaisten resurssit vaihtelevat.

Aiemman lain 18 §:n perusteluissa (HE 153/1999 vp) todetaan muun muassa säännöksen merkitsevän, että jos viranomainen pystyy palvelemaan yleisöä sähköisesti, sen on käytettävissään olevan laitteiston ja muiden voimavarojen rajoissa myös tällainen palvelu tarjottava. Jos viranomaisella on käytössään telekopiolaite, viranomaisen on käsiteltävä sen avulla toimitettu vireillepanoasiakirja. Sama koskee hallituksen esityksen mukaan asiointia sähköpostitse. Velvoite tarjota mahdollisuus sähköiseen asiointiin voi toteutua eri tiedonsiirtomenetelmien osalta eri aikoina.

Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että sähköistä asiointia varten kansalaisella voi olettaa olevan käytössään julkisiin televerkkoihin kytketty tietokone tai muu syöttö- ja näyttöominaisuuksilla varustettu laite, jossa on käyttöjärjestelmä sekä yleisimpien televerkkopalvelujen käyttöön tarvittavat ohjelmat, kuten Internet-selain tai sähköpostiohjelmisto. Sen sijaan hallinnon asiakkaalla ei voitaisi olettaa olevan tietyn valmistajan toimittamaa käyttöjärjestelmää, sovellusohjelmaa tai lisälaitetta, kuten esimerkiksi tietynmerkkistä tekstinkäsittely- tai taulukkolaskentaohjelmaa.

Käytännössä merkittävimpien internet-selainten kanssa toimiva asiointijärjestelmä täyttää hallituksen esityksen mukaan yhteensopivuusvaatimuksen. Sen sijaan tiedostojen ja sovellusten jakelua muodossa, jonka käyttö edellyttää asiakkaalta sovellussidonnaisen maksullisen ohjelman hankkimista, ei voi pitää teknisesti yhteensopivana tapana. Jos palvelujen käyttö edellyttää televerkoissa jaettavien ilmaisohjelmien käyttämistä, viranomaisen tulee tarjota omalta sivultaan mahdollisuus kyseisen ohjelman lataamiseen. Lisäksi viranomaisten on muutenkin varmistettava tietoturvallisuus sekä suh-

teessa asiakkaisiinsa että tietojenvaihdossa toisten viranomaisten kanssa. Tietoverkkojen välityksellä tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn sisältyvät riskit on pyrittävä torjumaan tehokkaasti jo ennalta.

Valtiovarainministeriön näkemys

Valtiovarainministeriön mukaan tunnistamisjärjestelmää valittaessa analysoitiin tarkemmin kolmea järjestelmää, joissa kaikissa oli sekä hyöty- että riskitekijöitä. Analysoinnin jälkeen valittiin pankkien tunnistamismenetelmään perustuva tunnistaminen, joka perustuu käyttäjätunnukseen ja vaihtuvaan salasanaan. Riskitekijänä on jo järjestelmää valittaessa otettu huomioon, että kaikilla hakijoilla ei mahdollisesti ole pankkitunnuksia. Tämän vuoksi avoimia tehtäviä voi aina hakea viranomaisen ilmoittamalla tavalla myös lähettämällä paperihakemuksen viranomaisen ilmoittamaan osoitteeseen tai hakemuksen sähköpostitse viranomaisen ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen.

Asiointilain 5 §:n 1 momentin osalta ministeriö toteaa, että Heli-rekryointijärjestelmä on viranomaisen sähköinen osoite. Viranomainen antaa mahdollisuuden lähettää hakemus sen antamaan sähköiseen osoitteeseen (www.valtiolle.fi). Ministeriö on myös viitannut hallituksen esitykseen 17/2002 vp, jonka mukaan julkisessa hallinnossa tulisi voimakkaasti panostaa sellaisten palveluiden viemiseen sähköiseksi, joissa käyttäjäkunta on suhteellisen laajaa tai asiointikerrat ovat toistuvia. Julkisessa hallinnossa on ministeriön mukaan panostettu sähköisten palveluiden kehittämiseen. Yksi sähköisistä palveluista on Heli-rekryointijärjestelmä. Lain 5 §:n 3 momentin osalta ministeriö toteaa, että Heli-järjestelmässä riittävä tietoturvallisuus on varmistettu vahvan tunnistamisen kautta.

B:n näkemys

B on vastineessaan todennut muun muassa, että vaikka laissa on viranomaiselle jätetty harkintavaltaa tietoturvatöiden toteuttamiseen, asiassa on kuitenkin otettava huomioon harkintavallan rajoitusperiaatteet. Kyse on ennen muuta siitä, ovatko valtiovarainministeriön tietoturvatöiden toteutukset tyhjälle hakemuslomakkeelle oikeassa suhteessa tarkoitukseensa nähden. B:n mukaan valtiovarainministeriön lausunnosta ei selkeästi ilmene, onko sillä kestäviä lakiin perustuvia perusteita nykyiselle sähköisen tunnistuksen mallilleen.

Tietosuojavaltuutetun näkemys

Tietosuojavaltuutettu on todennut muun muassa, että henkilötietolaissa ei nimenomaisesti tehdä eroa ns. vahvan tai muun tunnistamisen välillä. Sen sijaan henkilötietolain 9 § edellyttää, ettei rekisteriin merkitä virheellisiä henkilötietoja. Ns. vahvan tunnistautumisen osalta tietosuojavaltuutettu on todennut, että työnantajalla on oikeus henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittaman suostumuksen ja 5 kohdan tarkoittaman asiallisen yhteysvaatimuksen mukaisesti käsitellä työnhakijaa koskevia henkilötietoja. Tähän liittyy tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan myös oikeus tunnistaa luotettavasti työnhakija henkilötietojen avulla.

Oikeusministeriön näkemys

Oikeusministeriön mukaan asiointilaki on yleislaki, eikä siinä säädetä sähköisen asioinnin viranomais- tai hallinnonalakohtaisesta järjestämisestä. Lain 5 §:n 1 momentin sanamuoto asettaa viranomaiselle joustavan velvollisuuden järjestää sähköisiä palveluita. Ministeriö kyseenalaistaa sen, että lainkohdasta voitaisiin johtaa suoraa vastausta esimerkiksi siihen, kuinka nopeasti viranomaisen pitää reagoida uusien tunnistautumisvälineiden markkinoille tuloon. Toisaalta mainitussa lainkohdassa viranomainen velvoitetaan tarjoamaan kaikille mahdollisuus esimerkiksi asioiden sähköiseen vi-

reille panoon. Sääntelyllä voidaan ministeriön mukaan nähdä olevan yhteys perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja hallintolain 6 §:ssä ilmaistuun tasapuolisuusvaatimukseen. Asiointilain 5 §:n 3 momentissa säädetyn viranomaisen velvollisuuden pyrkiä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja voidaan omalta osaltaan katsoa konkreettisesti vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta.

Vielä oikeusministeriö on asiointilailla kumotun sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain 18 §:n perusteluihin (HE 153/1999) viitaten todennut, että tieto- ja viestintäteknologian kehitys on mainittujen perustelujen kirjoitusajankohdan jälkeen ollut ripeää, ja sähköinen viestintä on yleistynyt. Lähtökohdaksi voitaneen ministeriön mukaan aikaisempaa voimakkaammin ottaa se mainituista perusteluista ilmenevä seikka, että hallinnon asiakkaan omallekin valmiudelle sähköiseen asiointiin voidaan asettaa tiettyjä vaatimuksia. Viranomaisen ei siten voida ministeriön mukaan katsoa olevan velvollinen järjestämään sähköistä palvelua esimerkiksi niin, että sitä voitaisiin käyttää myös sellaisilla ohjelmistoilla ja välineillä, jotka ovat varsin harvinaisia. Lisäksi viranomaisen on palveluja järjestäessään muun muassa varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

B:n lisänäkemys

B on toisessa vastineessaan vielä uudistanut kritiikkinsä, joka kohdistuu siihen, että tyhjälle hakemuslomakkeelle pääsyyn edellytetään tietyn pankin asiakkuutta. Edelleen B katsoi, että menettelyon vastoin hallintolain 7 §:n palveluperiaatetta, koska rekrytointipalvelun saatavuutta on rajoitettu tunnistautumisvaatimuksella.

Oma kannanottoni

Tehtäväni ei tässä yhteydessä ole ottaa kantaa erilaisiin tunnistautumisvaihtoehtoihin. Todettakoon kuitenkin aluksi, että kantelussa nostettiin esimerkkinä esiin se, että S-pankin asiakkailla ei ole mahdollisuutta tunnistautua Heli-palvelun tyhjälle hakulomakkeelle. Tällä hetkellä tämä mahdollisuus on havaintojeni mukaan kuitenkin olemassa. Näin ollen Heli-palvelussa on nyttemmin ainakin tässä suhteessa otettu huomioon pankkipalveluiden tarjonnassa tapahtunut kehitys.

Todettakoon vielä, että hallituksen esityksen laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 36/2009 vp) yleisperusteluissa todetaan muun muassa, että tällä hetkellä kuluttajille suunnattuja vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita Suomessa tarjoavat pankit ja Väestörekisterikeskus, ja vahvoista menetelmistä selvästi käytetyimpiä ovat pankkien tarjoamat pankkitunnisteet. Markkinoilla on tällä hetkellä yli neljä miljoonaa pankkitunnistetta ja noin 150 000 Väestörekisterikeskuksen tarjoamaa kansalaisvarmennetta. Jopa 99 % tunnistustapahtumista tehdään hallituksen esityksen mukaan pankkitunnisteilla.

Tällä hetkellä vahvaan sähköiseen tunnistamiseen käytetään edellä todetun hallituksen esityksen mukaan siten lähes yksinomaan pankkitunnuksia. Nämä tunnuksukset tulevat hallituksen esityksen arvion mukaan varmasti olemaan käytössä vielä useita vuosia, mutta niiden rinnalle kaivataan lisää palveluita ja palveluntarjoajia. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tarkoituksena onkin edistää vahvan sähköisen tunnistamisen palveluiden tarjontaa ja luoda markkinoille perussäännökset palveluiden tarjontaan. Lailla pyritään luomaan toimivat sähköisen tunnistamisen markkinat antamalla alan toimijoille tietyt perussäännöt.

Edelleen totean yleisellä tasolla, että yleisesti käytössä olevien pankkitunnusten käyttöä tunnistautumisvälineenä myös julkisen sektorin palveluissa voidaan mielestäni sinänsä arvioida perustuslain 21

§:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmasta niin, että se on omiaan vähentämään tarvetta omaksua useita erilaisia tapauskohtaisia tunnistautumismekanismeja. Asiakslähtöisyyteen kuuluu menettelytapojen yksinkertaisuus eli tässä tapauksessa se, että sama tunnistautumismekanismi pätee monissa erilaisissa palveluissa.

B on ylipäätään kyseenalaistanut vahvan tunnistamisen tarkoituksenmukaisuuden vetoamalla siihen, että hakemuksen voi jättää myös sähköpostitse, jolloin tällaista tunnistautumista ei tarvita tai edellytetä. Vaikka kysymys on sinänsä varteenotettava, asiaa voidaan mielestäni lähestyä myös palveluperiaatteen näkökulmasta. Tähän kuuluu muun muassa, että julkisia palveluja järjestettäessä kiinnitetään huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57). Tähän voidaan mielestäni katsoa kuuluvan, että hallinnossa on tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja asioiden vireillepanoon ja hoitamiseen.

Heli-järjestelmä mahdollistaa tietoturvallisen keskitetyn väylän hakemuksen jättämiseen. Jos taas joku ei pidä tietoturvakysymystä omalla kohdallaan ratkaisevana, hän voi valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenevällä tavalla tehdä hakemuksensa sähköpostitse. Jos taas henkilöllä ei ylipäätään ole käytettävissään sähköisen asioinnin mahdollisuutta tai hän ei pidä sähköpostin käyttöä riittävänä tietoturvasa näkökulmasta eikä hän toisaalta kuitenkaan halua hankkia itselleen pankkitunnuksia, hän voi aina lähettää hakemuksensa viranomaiselle perinteisessä kirjemuodossa.

Hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilanne olisi mielestäni ongelmallinen siinä tapauksessa, että julkisen sektorin työpaikkoja olisi mahdollista hakea vain tiettyä järjestelmää ja siihen liittyviä mahdollisesti vain hyvin suppeasti käytössä olevia varmenmekanismeja käyttäen. Näin ei nyt kuitenkaan ole.

Edellä todetun perusteella katson, että Valtiolle.fi-palvelun Heli-rekrytointijärjestelmä ei vielä sinänsä rajoita kenenkään oikeutta hakea avoimena olevia tehtäviä eikä siinä käytetä sellaisia tunnistautumismekanismeja, jotka eivät olisi yleisiä tai yleisesti saatavilla. Koska hakemuksen voi tehdä sähköisenä asiointina sähköpostitse myös kokonaan ilman tunnistautumisolveloitetta ja myös perinteisessä kirjemuodossa, asiassa ei kokonaisuutena arvioiden ole perusteita epäillä, että voimassa oleva järjestelmä loukkaisi hakijoiden yhdenvertaisuutta pelkästään tunnistautumiseen liittyvistä syistä. Tosin on sinänsä niin, että Heli-rekrytointijärjestelmää käytettäessä hakumenettely on ehkä yksinkertaisempaa ja vaivattomampaa kuin muita menetelmiä käytettäessä. En kuitenkaan pidä tätä asian arvioinnissa sellaisena ratkaisevana tekijänä, joka antaisi minulle aiheen puuttua asiaan enemmän.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, asiaa voidaan sinänsä lähestyä usein eri tavoin ja siinä voidaan esittää erilaisia tulkintoja. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta katson kuitenkin, että asiassa ei tältä osin ole osoitettavissa toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.3

Arviointi tiedonsaantioikeuden kannalta

Kysymyksenasettelu

Kyse on siitä, onko Valtiolle.fi -palvelussa vaadittu tunnistusominaisuus hakulomakkeelle pääsyn ehtona julkisuuslain 9 §:n 1 momentin ja 13 §:n 1 momentin vastainen, koska henkilö joutuu tunnistautumisen myötä tosiasiallisesti selvittämään henkilöllisyytensä nähdäkseen julkisen asiakirjan eli tyhjän hakemuslomakkeen.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Edellä ensiksi mainitun säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Säännöksen perusteluiden mukaan tämä tiedonsaantioikeus on ehdoton, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa siinä, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä. Tieto on pyydettyäessä aina annettava. Julkisuusperiaate on siten tiedon tarvitsijan oma aktiivisuutta edellyttävä periaate (HE 30/1998 vp, s. 64 ja 75).

Jälkimmäisen säännöksen mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Valtiovarainministeriön näkemys

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin osalta valtiovarainministeriö on todennut, että sähköisen rekrytointijärjestelmän kautta tullut hakemus on samalla tavalla julkinen asiakirja kuin paperihakemuksena tullut asiakirja sen jälkeen kun se on saapunut viranomaiselle ja se on merkitty viranomaisen diaariin. Heli-järjestelmän kautta saapunut hakemus ei siten eroa julkisuuden kannalta muuta kautta viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin osalta ministeriö on puolestaan todennut, että kysymys on siinä määrin yleisluontoinen, että siihen ei ole vastattavissa yksityiskohtaisesti. Joka tapauksessa ministeriö toteaa, että Heli-järjestelmän kautta tulleet hakemukset ovat viranomaiselle saapumisensa jälkeen yksilöitävissä aivan samoin kuin muiden kanavien kautta viranomaiselle saapuneet asiakirjat.

B:n näkemys

B on vastineessaan katsonut, että tunnistuksen edellyttäminen tyhjälle lomakkeelle on julkisuuslain 13 §:n vastainen ja menettelynä ennenaikainen hakemusprosessissa.

Oikeusministeriön näkemys

Oikeusministeriön mukaan tyhjän lomakkeen tiedonsaantioikeus toteutuu pyytämällä tällaisesta asiakirjasta tieto asianomaiselta viranomaiselta, ja tässä menettelyssä sovelletaan sekä julkisuuslain 9 §:ää että 13 §:n 1 momenttia. Edelleen ministeriö on todennut, että silloin, kun viranomaistoiminnasta haetaan tietoa yleisen tietoverkon avulla esimerkiksi ministeriön kotisivustoon tutustumalla tai suojatun yhteyden avulla tai lähettämällä sellaisen kautta informaatiota viranomaiselle, kyse ei ole julkisuuslaissa säädetystä menettelystä tiedon antamiseksi viranomaisen asiakirjasta, vaan menettelyä tulee arvioida viranomaisen viestintää koskevan sääntelyn kannalta.

B:n lisänäkemykset

B on toisessa vastineessaan katsonut, että oikeusministeriön tulkinta julkisuuslain 13 §:n 1 momentin soveltamisesta vain tietyntyyppisiin tiedonsaantipyyntöjen esittämiseen on vanhentunut eikä vastaa voimassa olevaa oikeutta. B:n mukaan tiedonsaantipyyntöön voidaan verrata myös www-palveluiden käyttäjien tekemiä tiedonhakuja viranomaisen www-sivuilta joko hakukoneella tai selaillemalla viranomaisen www-sivuja. Tulkinnalleen B on hakenut vahvistusta vastineessaan lähemmin esittelemäs-

tään sääntelystä. Esimerkiksi tietoyhteiskunnan palvelujen antamisesta annetun lain 2 §:n 3 momentin perusteluissa (HE 194/2002, s. 27) todetaan, että henkilökohtaisena pyyntönä pidetään myös esimerkiksi sitä, että palvelun vastaanottaja omasta aloitteestaan kuvakkeita näpdyttämällä hakee verkosta tietoja. Samanlainen tulkinta esitetään B:n mukaan sähköisen viestinnän tietosuojalain 7 §:n perusteluissa (HE 125/2003 vp, s. 56/II).

Oma kannanottoni

Oikeus tietoon perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamana perusoikeutena tulee erilaisia järjestelmiä käyttöön otettaessa ottaa huomioon muun muassa siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti saatavissa. Julkisuuslain 20 §, joka koskee viranomaisen velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa, korostaa sellaisten tiedonjakelukanavien käyttöä, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavissa esimerkiksi yleisissä tietoverkoissa tai muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Hyvän hallinnon 7 §:n palveluperiaatteen lähtökohdat ovat puolestaan, että asiakas saa hallinnon palveluja asianmukaisesti ja viranomainen suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että asiointi tapahtuu sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästoen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Edellä todettuun nähden voidaan mielestäni perustellusti kysyä, miksi jo tyhjälle hakemuslomakkeelle pääseminen edellyttää vahvaa tunnistautumista, vaikkei hakemusta tehtäisikään, eli miksi kyseinen tyhjä lomake ei voisi olla nähtävillä kaikille avoimella Valtiolle.fi -sivustolla (ja tulostettavissa sieltä) vastaavasti kuin avoimet työpaikat ja Heli-ohjeet ovat kaikkien vapaasti tutustuttavissa ilman tunnistautumisvelvoitetta.

Asiakkaan näkökulmasta lomakkeen saatavuus edellä kuvatulla tavalla olisi omiaan edistämään hyvää hallintoa ja julkisuusperiaatteen toteutumista tehostamalla tiedonsaantia julkisista asiakirjoista, kun henkilön ei tarvitsisi erikseen tehdä ministeriölle tyhjää lomaketta koskevaa asiakirjapyyntöä. Samalla tämä edistäisi myös hallinnon tehokkuutta, kun ministeriön ei tarvitsisi käsitellä tällaisia asiakirjapyyntöjä.

Nyky aikaan huonosti sopivana voidaan pitää ajattelua, jossa henkilön – sikäli kuin hän ei halua käyttää pankkitunnuksia tunnistautumisessa – tulisi erikseen tehdä viranomaiselle asiakirjapyyntö saadakseen asiakirjan, joka on kiistatta julkinen ja jo julkaistu viranomaisen ylläpitämillä verkkosivuilla. Tällaisissa tapauksissa tunnistautumisvaatimus toimii tosiasiallisesti julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen esteenä. Henkilö, joka ei halua käyttää pankkitunnuksia, joutuisi siten tarpeettomasti näkemään ylimääräistä vaivaa julkisen lomakkeen nähdäkseen tai saadakseen, mitä ei voida pitää hyvän hallinnon eikä julkisuusperiaatteen mukaisena.

Saatan edellä esittämäni käsitykset hyvästä hallinnosta ja julkisuusperiaatteen tehokkaasta toteutumisesta valtiovarainministeriön tietoon.

3.4

Arviointi hyvän tiedonhallintatavan kannalta

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin lähtökohdan mukaan 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. Säännöksen 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee erityisesti suunnitella ja toteuttaa mm. asiakirja- ja tietohallintonsa niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti.

Hyvän tiedonhallintatavan käsitteen avulla on pyritty liittämään yhteen viranomaisten tietoaineistoihin liittyvien erilaisten intressien huomioon ottamista koskevat velvoitteet. Se, mitä kulloinkin kuuluu tämän käsitteen piiriin, on ajan sekä esiin tulevien tilanteiden mukaan määräytyvä asia (HE 30/1998 vp, s. 76).

Valtiovarainministeriön näkemys

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin osalta valtiovarainministeriö on todennut, että tällä lainkohdalla ei ole sen enempää erityisiä liittymäkohtia sähköiseen rekrytointijärjestelmään kuin millä muulla tahansa tavalla viranomaiselle saapuneeseen asiakirjaan.

B:n näkemys

B on vastineessaan katsonut, että järjestelmä ei täytä julkisuuslaissa säädettyä hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta sen vuoksi, että asiakirjojen eli tyhjän lomakkeen julkisuus ei toteudu vaivatta.

Oikeusministeriön näkemys

Oikeusministeriön mukaan hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset kohdistuvat viranomaiseen ja niiden tarkoituksena on ollut kiinnittää viranomaisten huomiota siihen, miten tietojärjestelmät rakennetaan ja miten niiden suunnittelussa tulisi ennakoida julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus. Sääntelyyn liittyvässä arvioinnissa näkökulmana on siten viranomaistoiminnan sujuvuus.

Asiakirjan julkisuuden vaivatonta toteuttamista arvioidaan ministeriön mukaan tässä yhteydessä viranomaisen oman toiminnan kannalta. Tämä näkökulma on ministeriön mukaan ollut perusteltu ottaen huomioon myös asiakirjan antamistapaa koskeva julkisuuslain 16 §. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Oma kannanottoni

Hyvä tiedonhallintatapa on viranomaiselle asetettu velvoite, jonka tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Sillä on siten asiakkaan näkökulmasta tosiasiallinen yhteys muun muassa siihen, että asiakirjapyynnöt saadaan käsiteltyä lain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja laissa erikseen säädettyjen määräaikojen puitteissa. Viranomaisen sisäistä työskentelyä ohjaamaan tarkoitettu velvoite näyttäytyy siten hallinnon ulkopuolelle julkisuusperiaatteen asianmukaisena toteuttamisena yksittäisissä tapauksissa.

Oikeusministeriön esiin tuomasta viranomaistoiminnan sisäisen sujuvuuden näkökulmasta hyvällä tiedonhallintatavalla on mielestäni ainakin jonkinasteinen yhtymäkohta hyvän hallinnon 7 §:n palveluperiaatteen siihen lähtökohtaan, että viranomainen suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä tarkoittaa

taa säännöksen perusteluiden mukaan, että asiointi tapahtuu sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Edellä todetun perusteella katson, että työnhakulomakkeen julkaisemista viranomaisen verkkosivuilla ja sitä, kuinka tiedon saaminen tästä lomakkeesta on asiakkaan näkökulmasta tosiasiallisesti toteutettu, voidaan laajassa mielessä arvioida myös hyvää tiedonhallintatapaa koskevaksi kysymykseksi. Näin ollen ei mielestäni ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista julkaista viranomaisen verkkosivuilla julkisia asiakirjoja tavalla, jossa asiakirjaan pääsyä on tosiasiallisesti kuitenkin rajoitettu tunnistautumisvelvoitteella ilman todellista esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvää syytä. Muutoin viitataan siihen, mitä olen jo edellä kohdassa 3.3 todennut.

Saatan edellä esittämäni käsityksen valtiovarainministeriön tietoon.

3.5

Arviointi avoimen haun kannalta

Kysymyksenasettelu

Tältä osin on kyse siitä, onko Heli-rekrytointijärjestelmässä oleva avoin hakemuslomake ilman työntantajakohdennusta lainmukainen vai kerätäänkö palvelussa tarpeettomasti tietoja.

Valtiovarainministeriön näkemys

Valtiovarainministeriön mukaan virkojen hakumenettelyä koskevat säännökset ovat valtion virkamiesasetuksessa, jonka 7 §:ssä säädetään virantäytön avoimuuden ja julkisuuden vaatimuksesta. Määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei sen sijaan ole säännöksiä. Hakumenettelyn koskiessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä yli vuodeksi suositellaan valtiovarainministeriön 26.1.2009 antamassa ohjeessa VM 1/01/2009 noudatettavaksi samoja periaatteita kuin nimitettäessä virkaan.

Sähköinen rekrytointijärjestelmä ja siellä olevat avoimet hakemukset eivät ministeriön mukaan voi sivuuttaa virkojen ja yli vuoden kestävien virkasuhteiden avointa ja julkista täyttömenettelyä. Sen sijaan avoimet hakemukset palvelevat viranomaisen tarvetta täyttää tehtäviä lyhyehköksi, alle vuoden kestäväksi ajaksi ilman julkista hakumenettelyä, mikäli tehtävään sopiva henkilö löydetään avoimen hakemuksen jättäneiden henkilöiden joukosta.

Avoin hakemuslomake antaa hakijalle mahdollisuuden hakea mihin tahansa avoimeksi tulevaan lyhyehköön määräaikaiseen virkasuhteeseen. Näin avoin hakemus palvelee myös tehtäviä hakevia henkilöitä, sillä henkilö voi jättää vain yhden hakemuksen eikä hänen tarvitse lähettää hakemuksiaan erikseen jokaiseen virastoon. Heli-järjestelmä on pääasiallinen väline nimenomaan hakemuksessa mainitun viraston avoimessa ja julkisessa virantäytössä. Mahdollisuus jättää avoin hakemus on lisäpalvelu sekä hakijoille että virastoille. Lisäksi tämän mahdollisuuden käyttäminen on jokaiselle vapaaehtoista. Avoimen hakemuksen jättäminen on ministeriön mukaan toki mahdollista muutoinkin kuin sähköisen rekrytointijärjestelmän kautta.

Tietosuojavaltuutetun näkemys

Tietosuojavaltuutettu on arvioinut asiaa todeten ensinnäkin, että palvelun käyttäminen ja avoimen hakemuksen jättäminen palveluun perustuu vapaaehtoisuuteen ja palvelun käyttäminen työnhakijan suostumukseen. Työnhakija voi käyttää myös muita perinteisiä keinoja työhakemusten lähettämiseen haluamalleen työnantajalle. Näin ollen näyttää tietosuojavaltuutetun mukaan siltä, että henkilötietolain 8 §:n 1 ja 5 kohdan käsittelyn perusteiden lainmukaiset edellytykset (rekisteröidyn antama suostumus ja rekisteröidyn asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan) täyttyvät palvelun käyttämisen osalta.

Myöskään työelämän tietosuojalain 3 §:n mukaisen välittömän tarpeellisuusvaatimuksen näkökulmasta tietosuojavaltuutetulla ei ollut huomauttamista asiaan. Mainitun säännöksen mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

Edelleen tietosuojavaltuutettu on todennut, että kaikki tiedot avoimeen hakemukseen kerätään työnhakijalta itseltään siten kuin työelämän tietosuojalain 4 § edellyttää. Vielä tietosuojavaltuutettu on tuonut esiin sen, että tietosuojavaltuutetulla on ollut esillä muita kanteluasioita, joissa työnhakijoilta on kerätty selvästi tarpeettomia tietoja, kuten terveydentilaan, perhesuhteisiin tai henkilökohtaisiin oloihin liittyviä henkilötietoja. Valtiolle.fi -palvelun avoimen hakemuksen osalta tarpeellisuutta on arvioitava kaikkien kyseeseen tulevien tehtävien näkökulmasta.

Oma kannanottoni

Katson, että asiassa ei tältä osin ilmennyt sellaista, johon minulla olisi tässä yhteydessä perusteita enemmän puuttua. Viitataan kuitenkin jäljempänä kohdassa 3.6 esitettyyn.

3.6

Eräitä muita asian käsittelyssä esiin nousseita kysymyksiä

Tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan tuonut eri yhteyksissä esiin useita kysymyksenasetteluja.

Ensinnäkin tietosuojavaltuutettu on työelämän tietosuojalain 3 §:ään viitaten nostanut esiin kysymyksen siitä, onko avointa hakemusta, joka täytetään käyttäen palvelussa olevaa tyhjää lomaketta ja jota ei välttämättä edes toimiteta Valtiokonttorille, ylipäätään tarpeen tunnistaa eli käsitellä henkilötietoja henkilötietolain 8 §:n mukaisesti.

Toiseksi tietosuojavaltuutettu on henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohtaan viitaten kiinnittänyt huomiota rekisterinpidon toimivaltakysymyksiin. Henkilötietojen käsittely on sallittua, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta. Tietosuojavaltuutetun mukaan valtiokonttorin lakisäätteistä tehtävää koskeva valtiokonttorista annetun lain 1 § ja valtiokonttorista annetun valtioneuvoston asetuksen 1a § ovat esillä olevan toiminnan työvälityksellinen luonne huomioon ottaen sanonnaltaan väljiä ja epätasällisiä eivätkä siten mm. perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelystä antamien kannanottojen mukaisia.

Kolmanneksi tietosuojavaltuutettu on todennut jäävän epäselväksi, miten palvelua käyttävät virastot ja hallinnonalat hoitavat henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitoaan koskevat veloitteet.

Neljänneksi tietosuojavaltuutetun mukaan on epäselvää, onko henkilötietolain 24 §:n mukainen henkilötietojen käsittelystä informoiminen rekisteröidylle toteutunut riittävällä tavalla siten, että työnhakijat

ymmärtävät ja osaavat rajata avoimen hakemuksensa näkymään vain tietyille haluamilleentyoantajille. Tietosuojavaltuutetun mukaan puutteita esiintyy informoinnin osalta siitä, kuka vastaa siitä, mihin avoin hakemus päättyy ja kuka vastaa rekisterinpitäjänä hakemusten käsittelystä rekrytointivaiheessa.

Pidän edellä lueteltuja tietosuojavaltuutetun esiin nostamia kysymyksiä ja näkökohtia aiheellisina ja katson, että valtiovarainministeriön on syytä – tarvittaessa yhteistoiminnassa tietosuojavaltuutetun kanssa – arvioida sähköisen rekrytoinnin palveluaan edellä mainituista lähtökohdista. Saatan käsitykseni ministeriön tietoon.

3.7

Muut väitteet

Muilta osin katson, että asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän.

4

TOIMENPITEET

Saatan valtiovarainministeriön tietoon edellä kohdissa 3.3, 3.4 ja 3.6 esittämäni käsitykset. Pyydän myös ministeriötä ilmoittamaan 28.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni sekä tietosuojavaltuutetun ja oikeusministeriön lausunnot valtiovarainministeriölle tiedoksi.

Muilta osin kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiini. Lähetän päätökseni kuitenkin tiedoksi myös oikeusministeriölle ja tietosuojavaltuutetulle.