

7.11.2018

EOAK/4526/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

SÄHKÖPOSTIN AUTOMAATTISEN POISSAOILOILMOITUKSEN KIELI

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) menettelyä sähköpostin automaattisten poissaoloilmoitusten kieltä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi olleensa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaista tietopyyntöään koskevassa asiassa kesän 2017 aikana yhteydessä lomakaudesta johtuen useampaan Kelan edustajaan, joilla oli loman aikana ollut virkasähköpostissaan käytössä automaattinen poissaolovastaus. Kantelija oli havainnut, että vaikka Kela on kaksikielinen viranomaisorganisaatio, kaikki vastaukset olivat olleet poikkeuksetta ainoastaan suomenkielisiä. Kantelun liitteenä oli kolme kantelijan saamaa poissaoloilmoitusta. Kantelija pyysi tutkimaan menettelyn kielilain mukaisuuden.

Asian merkittävyyttä asiakkaiden kannalta lisäsi kantelun mukaan se, että Kela ei julkaissut asiakkailleen yleistä asiakaspalvelusähköpostia tai edes kirjaamonsa sähköpostiosoitetta, vaan kaikki sähköpostiasiointi tapahtui suoraan yksittäisten toimihenkilöiden henkilökohtaisiin sähköpostiosoitteisiin. Vielä kantelussa tuotiin esiin, että Kelan sähköisen asiointipalvelun kautta oli sen rakenteen vuoksi mahdollista hoitaa luontevasti lähinnä etuusasioita mutta ei niinkään muita viranomaisasiointiasioita, kuten julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kelan selvitys, jossa todetaan seuraavaa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 3 momentissa edellytetään, että viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asioinnissa. Myös henkilötietolain 32 §:n mukainen suojaamisvelvoite edellyttää, että henkilötiedot suojataan riittävin teknisin ja organisatorisin toimenpitein mm. asiattomalta pääsylvä tiedoihin.

Kelan perustehtävä liittyy etuuksien toimeenpanoon, ja Kelan viralliset asiointikanavat on kehitetty pääasiassa etuuksien täytäntöönpanotehtävää varten. Kelan palvelukanavat on määritelty Kelan palvelukanavalinjauksessa vuosille 2017–2020, jonka mukaan Kela tarjoaa palveluita asiakkaille monikanavaisesti.

Koska voimassa oleva laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ei Kelan käsityksen mukaan ehdottomasti edellytä sähköisen asiointimahdollisuuden tarjoamista eikä palvelun tarjoamista nimenomaan sähköpostitse tapahtuvana asiointina, Kela katsoo, että etuusasioissa asiakkaalle tarjotaan virallisina tietoturvallisina asiointikanavina sähköinen asiointipalvelu, toimistoverkosto ja puhelinpalvelu. Asiakkaalla on mahdollisuus asioida myös postitse.

Asia voi tulla vireille myös sähköpostilla tai faksilla. Vireilletulotiedoista tulee käydä ilmi, mitä asia koskee, sekä lähettäjän nimi ja yhteystiedot. Etuusasioita ei kuitenkaan tule Kelaan lähettää sähköpostilla tietoturvasyistä, koska sähköpostin lähettäjää koskevaa tietoa voidaan muokata helposti teknisesti. Henkilön sähköinen tunnistaminen ei ole käytössä Kelan sähköpostissa. Kela ei voi ohjata tai suositella asiakasta lähettämään salassa pidettäviä tietoja suojaamattomassa sähköpostissa. Tämän vuoksi Kela ei ilmoita sähköpostiyhteystietoja, johon etuusasioita voidaan lähettää. Jos etuutta koskeva viesti lähetetään Kelaan sähköpostilla, Kelassa ei voida turvata sitä, että sähköposti saapuu Kelaan ja asia tulee vireille. Sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla, joten vastuu sähköpostin perille menosta jää sähköpostia lähetettäessä lähettäjälle.

Kelan viralliset asiointikanavat ovat asiakkaiden käytössä myös muiden kuin etuusasioiden hoitamista varten (kuten julkisuuslain mukainen tietopyyntö tai henkilötietolain mukainen tarkastusoikeuden toteuttamista koskeva pyyntö) ja myös näissä muissa asioissa asiakkaat ohjataan asiomaan perinteisen sähköpostin sijaan viesti- tai puhelinpalvelussa.

Kelan sähköpostipolitiikan mukaan sähköposti on työväline työtehtävien hoitamiseksi. Kelan työntekijällä on työkäyttöä varten sähköpostiosoite, joka on tarkoitettu sisäisen ja ulkoisen viestinnän välineeksi palvelemaan ja tehostamaan Kelan ja sen tehtäviä hoitavien kumppaneiden toimintaa. Sen käyttöalueita ovat toimihenkilöiden välinen viestintä Kelan verkossa, yhteydenpito yhteistyökumppaneihin Kelan ulkopuolella ja yhteydenpito palvelun tarjoajiin ja asiakkaisiin Kelan ulkopuolella. Sähköposti on luonteeltaan keskusteleva ja se sopii epämuodolliseen yhteydenpitoon osapuolten välillä. Yleisesti sähköpostin soveltuvuudesta on huomattava, että viralliseen asiointiin ja määrämuotoiseen ja ajantasaiseen tiedonsiirtoon osapuolten välillä normaali sähköposti ei sovellu. Näiden toimintojen hoitamiseksi se on liian herkkä ulkoisille häiriöille kuten viruksille ja roskaposteille, sähköpostin vastausajat vaihtelevat runsaasti ja osapuolten luotettava tunnistamismenettely puuttuu.

Edellä kuvatun johdosta, toisin kuin kantelija käsityksenään ilmaisee, yksittäisten toimihenkilöiden sähköpostiosoitteet eivät ole tarkoitettu henkilöasioiden etuus- ja muuhun viralliseen asiointiin eikä Kela julkaise toimihenkilöiden sähköpostiosoitteita. Kuten edellä todettiin, Kelan viralliset yllä mainitut asiointikanavat ovat henkilöasiakkaiden käytössä myös muiden kuin etuusasioiden hoitamista varten.

Kelan on toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä (kielilaki 23 §). Laki edellyttää Kelalta oma-aloitteisuutta. Annetavan palvelun laatu ei saa riippua siitä, käyttääkö palvelua saava suomen- tai ruotsin kieltä vaan jokaisella yksityishenkilöllä on oikeus käyttää Kelassa asioidessaan suomea tai ruotsia (Kielilaki 10 §). Kielivalinta ei ole sidoksissa asianosaisasemaan tai asiakkaan omaan kieleen tai omaan asiaan. Jokaisella on oikeus valintansa mukaan käyttää suomen tai ruotsin kieltä silloin, kun hän pyytää Kelalta esimerkiksi neuvoja tai selvitystä. Pyynnön tai yhteydenoton ei tarvitse liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan. Asiakkaalta tulee tarpeen vaatiessa kysyä, kumpaa kieltä hän haluaa käyttää. Asiakasta ei saa pyytää käyttämään toista kuin hänen haluamaansa kieltä.

Kelan toiminnassa ja sen virallisissa asiointikanavissa on huomioitu asiakkaan kielelliset oikeudet mm. siten, että hän voi valita kumpaa kieltä hän haluaa käyttää. Koska yksittäisten työntekijöiden sähköpostiosoitteita ei ole tarkoitettu henkilöasiakkaiden etuus- tai muiden virallisten asioiden hoitamiseen, Kelan käsityksen mukaan asiakkaiden kielelliset oikeudet on otettu huomioon kielilain tarkoittamalla tavalla. Kelassa ei selvitystä annettaessa ole ollut keskitettyä kirjaamoja, mutta meneillään oli Kelan hallinnollisen asianhallinnan uudistamishanke, jonka yhteydessä oli tarkoitus selvittää keskitetyn kirjaamon perustaminen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Menettelyä koskevat säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän hallintolain palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 56–57) mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään sähköpostin käytöstä yhteydenpidossa viranomaisiin. Lakia sovelletaan 2 §:n 1 momentin mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon sekä soveltuvin osin myös muuhun viranomaistoimintaan.

Lain 4 §:ssä on eroteltu yhtäältä sähköinen viesti ja toisaalta sähköinen asiakirja. Ensiksi mainitulla tarkoitetaan pykälän 2 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota, kun taas jälkimmäisellä tarkoitetaan saman pykälän 3 kohdan mukaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Mainitun 4 §:n perusteluiden (HE 17/2002 vp) mukaan määritelmät vastaavat aiemman lain 3 §:n 2 ja 3 kohtia. Niiden perusteluissa (HE 153/1999 vp) todettiin, että sähköisellä viestillä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, kuten sähköpostiviestiä, liitetiedostoa tai muuten toimitettua sähköistä informaatiota. Määritelmässä viitattiin informaation välittämisen tekniseen toteutustapaan eikä itse viestin sisältöön. Sähköisellä asiakirjalla puolestaan tarkoitettiin sähköistä viestiä, jolla on jokin sisältö ja joka on hallintoasiana käsiteltävissä.

Sähköisten viestien ja sähköisten asiakirjojen erottelua pidettiin perusteltuna, koska kaikilla viranomaiseen tulevilla viesteillä ei ole samaa oikeudellista merkitystä eikä viranomaiselle siten ollut tarpeen säätää samanlaisia velvoitteita kaikkien sähköisten viestien osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin esimerkkinä, että viranomaiselle tullut kansalais-tiedustelu viranomaisen keskimääräisistä käsittelyajoista olisi laissa tarkoitettu sähköinen viesti, mutta siihen ei liittyisi viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa tällaisen viestin vastaanottamisesta. Voimassa olevan lain 4 §:n perusteluissa on todettu, että sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluonteisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta.

Lain 5 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 3 momentissa edellytetään, että viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asiointissa käytettävät yhteystietonsa.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen.

Hallituksen esityksessä 17/2002 vp on viitattu lain 12 §:n osalta tuolloin voimassa olleeseen sähköisestä asiointista hallinnossa annetun lain 24 §:ään ja viimeksi mainittua lakia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 153/1999 vp.). Mainitussa 24 §:ssä säädettiin vastaavasti viranomaisille kuuluvasta velvoitteesta huolehtia sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta kuin nyt voimassa olevassa 12 §:ssä. Viimeksi mainitussa hallituksen esityksessä todettiin, että tällainen sääntely oli tarpeen sähköisen asiointin riskien pienentämiseksi. Edelleen esityksessä tuotiin esiin, että asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen oli tärkeää siksi, että jos ilmoitusta ei tule kohtuullisen ajan kuluessa, asiakirjan lähettäjä voi päätellä, ettei asiakirja ole mennyt perille ja ryhtyä tarvittaviin toimiin, kuten viranomaisen yhteystiedon oikeellisuuden varmistamiseen. Tämä oli tärkeää erityisesti, koska viestin lähettäjä toimittaa sähköisen viestinsä viranomaiselle omalla vastuullaan. Hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp.) mukaan vastaanottoilmoitus tulisi pyrkiä järjestämään automaattisena toimintona. Viranomaisen harkinnassa on kuitenkin, käytetäänkö jotain muuta ilmoitustapaa tai yhdistetäänkö automaattiseen ilmoitukseen myös muuta informaatiota viranomaisen toiminnasta.

Muutoin viranomaisasiointiin sovelletaan 3 §:n 1 momentin mukaan mitä muun muassa asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

3.1.2 Kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielilain 2 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia.

Säännöksen erityisenä tavoitteena on turvata oikeus henkilön oman kielen käyttöön silloin, kun henkilö itse haluaa käyttää omaa kieltään. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jokaisella on oikeus valintansa mukaan käyttää suomen tai ruotsin kieltä silloin, kun hän valtion viranomaisessa tai kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa pyytää esimerkiksi neuvoja tai selvitystä. Pyyntöön tai yhteydenoton ei tarvitse liittyä vireillä olevaan tai vireille tulevaan asiaan (HE 92/2002 vp, s.71).

Kielilain 3 luvussa säädetään asian käsittelykielestä viranomaisessa. Esimerkiksi hallintoasian käsittelykielenä on 12 §:n 1 momentin mukaan kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli.

Kielilain 19 §:n 3 momentin mukaan ilmoituksissa, kutsuissa ja kirjeissä, jotka lähetetään asianosaiselle tai sille, jolle lain mukaan on ilmoitettava vireillä olevasta tai vireille tulevasta asiasta, kaksikielisen viranomaisen on käytettävä vastaanottajan kieltä, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka sekä suomea että ruotsia.

Säännöksen perusteluiden (HE 92/2002 vp, s. 82) mukaan, jos vastaanottajan kieli ei ole viranomaisen tiedossa eikä kohtuudella selvitettävissä, olisi ilmoitukset ja muu kirjeenvaihto lähetettävä sekä suomen että ruotsin kielellä. Viranomainen voi täyttää velvollisuutensa esimerkiksi käyttämällä kaksikielisiä ilmoituksia.

Kielilain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee yhteydenotoissaan yksityishenkilöihin ja oikeushenkilöihin käyttää näiden kieltä, suomea tai ruotsia, jos se on tiedossa tai kohtuudella selvitettävissä, taikka molempia.

Edellä mainitun 2 momentin perusteluiden mukaan viranomaisen tulee esimerkiksi huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä. Tasapuolisuus puolestaan edellyttää, että vähemmistön kieltä ei saa käyttää syrjivästi esimerkiksi käyttämällä selvästi pienempää tekstiä (HE 92/2002 vp, s. 87).

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä.

Säännöksen perusteluiden (HE 92/2002 vp, s. 93) mukaan tiedottamisella tarkoitetaan yleisölle, ei yksityiselle, annettavaa tietoa.

3.1.3 Aiempia oikeusasiamiehen kannanottoja

Olen jo vuonna 2008 antamissani päätöksissä **dnro:t 2575/4/06 ja 63/4/07** ottanut kantaa sähköisten poissaoloilmoitusten käyttöön ja niiden kieleen. Ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi) sekä ruotsiksi että suomeksi. Totesin muun muassa seuraavaa.

Viranomaisen tulee harkintansa mukaan sopivalla tavalla ilmoittaa ne yhteystiedot, joita sähköisessä asiointissa voidaan käyttää. Edelleen viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa lähettäjälle sähköisen asiakirjan eli asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksi-antoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta. Muiden sähköisten viestien vastaanottamisesta ilmoittaminen jää viranomaisten harkintaan. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muulla tavalla. Kaksikielisen viranomaisen on käytettävä ilmoituksessa vastaanottajan kieltä taikka sekä suomea että ruotsia. Viestin lähettäjän vastuulla puolestaan on, että hän käyttää viranomaisen ilmoittamia yhteystietoja, jotta viranomaisen ilmoitusvelvollisuus sähköisten asiakirjojen osalta konkretisoituisi.

Yksittäiselle virkamiehelle ei sitä vastoin ole lainsäädännöstä löydettävissä velvoitetta kyseisten vastaanottoilmoitusten lähettämiseen silloin, kun virkamies vastaanottaa sähköisen viestin virkasähköpostiosoitteeseensa. Tosin virkamiehen tulee tarvittaessa lähettää viesti edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asiointin osoitteeseen, josta vastaanottoilmoitus lähetetään.

Myöskään sähköpostijärjestelmien mahdollistamien poissaoloilmoitusten lähettämiseen ei ole laista suoraan johtuvaa velvoitetta, vaan kyseessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Pidän tällaisten poissaoloilmoitusten käyttämistä kuitenkin suositeltavana, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti siihen sisältyvän hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoituksen myötä viestin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen viestiinsä ei vielä voida vastata. Tällä tavoin hän ei jää epä tietoiseksi siitä, mitä hänen viestilleen on tapahtunut.

Viranomaisen voi aina antaa parempaa kielellistä tai muutakin palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään. Yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomaisen ja virkamies voivat ulospäin näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jossa voi olla vaikea – ainakaan selvästi – erottaa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toimintaa. Näin ollen yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytössä tuli käsitykseni mukaan ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon ja kielellisten perusoikeuksien asettamat vaatimukset.

Kielilain erilaisia ilmoituksia ja muuta asiakkaisiin päin suuntautuvaa yhteydenpitoa koskevista säännöksistä ilmeneviä periaatteita oli perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti mielestäni perusteltua soveltaa myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintaa käyttää. Näin oli siksi, että kyseiset ilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suunnattua tiedottamista, josta on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvellaan molemmilla kansalliskielillä.

Johtopäätökseni oli, että silloin, kun kaksikielisessä viranomaisessa työskentelevä virkamies hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

Päätökseni **dnro 2809/2/08** koski valtion kaksikielistä tutkimuslaitosta. Totesin muun muassa seuraavaa.

Aiemmissä päätöksissäni en menettelytapojen suhteen tehnyt eroa viranomaisen tehtävien perusteella, vaan olennaisena kriteerinä pidin viranomaisen kaksikielisyyttä. Otin aiemmissä päätöksissäni kantaa nimenomaisesti vain kaksikielisen viranomaisen virkamiesten mahdollisiin velvoitteisiin. Nyt oli kyse siitä, mikä merkitys asian arvioinnissa voitiin antaa sille, että tutkimuslaitoksen palveluksessa oli myös työsopimussuhteisia, sille, että tutkijoilla ei ollut yksityishenkilöihin asiakaskontakteja ja vielä sille, että osa työntekijöistä oli ulkomaalaisia, jotka eivät osaa lainkaan ruotsia.

Siihen nähden, että selvityksenantohetkellä tutkimuslaitoksessa oli vain kaksi työsopimussuhteista ulkomaalaista työntekijää, ulkomaalaisten tutkijoiden ja työsopimussuhteen käytön mahdollinen merkitys asian arvioinnissa oli mielestäni korostunut tutkimuslaitoksen selvityksessä ehkä tarpeettomastikin, kun tutkimuslaitoksen palveluksessa oli joka tapauksessa myös virkasuhteisia henkilöitä.

Katsoin, ettei yksittäisten virkamiesten tai työntekijöiden kielitaidolla ollut merkitystä poissaoloilmoitusten kaksikielisyyden vaatimukselle kaksikielisessä viranomaisessa. Kun asiakas lähettää ruotsiksi viestin yksittäiselle kaksikielisen viranomaisen virkamiehelle tai työntekijälle, asiakkaan on saatava poissaoloilmoitus tällä kielellä. Tämän jälkeen on viranomaisen tehtävä huolehtia kielilain mutta myös hyvän hallinnon mukaisesti siitä, että jatkossa asiointi ohjautuu viranomaisessa ruotsin kieltä taitavalle henkilölle. Viranomaisen tulee huolehtia myös kaksikielisen poissaoloilmoituksen laadinnasta, jos työntekijä ei siihen itse kykene.

Tutkimuslaitoksen mukaan ruotsin kieltä taitamattoman työntekijän poissaoloilmoituksen kääntäminen ruotsiksi johtaisi harhaan ruotsinkielistä vastaanottajaa, koska suullinen tai kirjallinen yhteydenpito asianosaisen kanssa ei olisi mahdollista. Mielestäni tämä näkemys

oli kielilain vastainen siinä mielessä, että kaksikielisen viranomaisen on aina järjestettävä mahdollisuus asiointiin myös ruotsin kielellä.

Johtopäätökseni oli, että asiassa ei ilmennyt sellaista uutta, jonka johdosta asiaa olisi tullut arvioida eri tavoin kuin olin aiemmissa ratkaisuissani tehnyt. Viittasin myös siihen, että eräässä toisessa valtion tutkimuslaitoksessa oli sitä koskeneen kantelun (*dnro 3941/4/09*) käsittelyn seurauksena annettu koko henkilöstölle ohje poissaoloilmoitusten käyttämisestä molemmilla kansalliskielillä.

3.2 Kannanotto

Kelassa ei kantelua tehtäessä ja selvitystä annettaessa ollut keskitettyä kirjaamoa, mutta meillä oli ollut Kelan hallinnollisen asianhallinnan uudistamishanke, jonka yhteydessä oli ollut tarkoitus selvittää keskitetyn kirjaamon perustaminen.

Oikeusasiamiehen tehtävä ei sinänsä ole arvioida sitä, onko viranomaisella sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n tarkoittamalla tavalla tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, joiden rajoissa sen on tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Totean kuitenkin, että nyttemmin Kelan verkkosivuilla on ilmoitettu myös kirjaamon yhteystiedot ja todettu, että Kelan kirjaamoon voi lähettää Kelassa käsiteltävät hallinnolliset asiat, kuten lausunto- ja selvityspyynnöt, kantelut, vahingonkorvausvaatimukset ja tietopyynnöt. Kirjaamon sähköpostiosoite on kirjaamo@kela.fi.

Kelan perustehtävä liittyy etuuksien toimeenpanoon ja Kelan viralliset asiointikanavat on kehitetty pääasiassa etuuksien täytäntöönpanotehtävää varten. Etuusasioissa asiakkaalle on selvityksenantohetkellä tarjottu ja tarjotaan käsitykseni mukaan edelleenkin virallisina tietoturvasina asiointikanavina sähköinen asiointipalvelu, toimistoverkosto ja puhelinpalvelu, joiden lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus asioida myös postitse.

Tähän nähden pidän sinänsä ymmärrettävänä, jos kantelija oli kokenut, että esimerkiksi tietopyyntöjen lähettämiseksi ei ollut löytynyt luontevaa yhteystietoa. Toisaalta Kela on selvityksessään kuitenkin todennut, että Kelan viralliset asiointikanavat olivat olleet asiakkaiden käytössä myös muiden kuin etuusasioiden hoitamista varten (kuten julkisuuslain mukainen tietopyyntö tai henkilötietolain mukainen tarkastusoikeuden toteuttamista koskeva pyyntö) ja myös näissä muissa asioissa asiakkaat oli ohjattu asioimaan perinteisen sähköpostin sijaan viesti- tai puhelinpalvelussa.

Kelan selvityksen perusteella sen työntekijöiden käytössä on sähköposti, joka on tarkoitettu ulkoisen viestinnän välineeksi ja sen käyttöalueisiin kuuluu siten myös yhteydenpito palvelun tarjoajiin ja asiakkaisiin Kelan ulkopuolella. Siten kyse ei ole vain sisäisen viestinnän välineestä. Mahdollista on näin ollen, että Kelan työntekijät saavat sähköpostia myös ulkopuolisilta asiakailta.

Johtopäätökseni on, että asiassa ei ole ilmennyt sellaisia oikeudellisesti merkityksellisiä uusia näkökohtia, jotka antaisivat minulle Kelan osalta aiheen arvioida sähköpostin poissaoloilmoitusten käyttöä ja niiden kaksikielisyyttä lähtökohtaisesti toisin kuin olen edellä kohdassa 3.1.3 selostetuissa aiemmissa päätöksissäni tehnyt.

Korostan siten tässäkin yhteydessä sitä lähtökohtaa, että kun kaksikielisen viranomaisen virkamies tai työntekijä hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi. Harkinnan mukaan myös muita kieliä on mahdollista käyttää kansalliskielten ohella.

Toisaalta poissaoloilmoitusten käyttöä ja niiden kieltä tai kieliä arvioitaessa merkitystä on mielestäni sillä, millaisissa työtehtävissä asianomainen sähköpostia käyttävä henkilö työskentelee. Jos henkilön toimenkuva on pelkästään viranomaisen sisäiseen työskentelyyn liittyvä vailla ulkoisten asiakaskontaktien mahdollisuutta tai todennäköisyyttä, asiaa voidaan mielestäni arvioida toisin kuin jos kyseessä on henkilö, joka todennäköisesti työtehtäviensä puolesta saa sähköpostiviestejä myös ulkopuolisilta asiakkailta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla pyydän Kelaa ilmoittamaan 31.1.2019 mennessä mahdollisista toimenpiteistään päätökseni johdosta.