

11.11.2021

EOAK/1405/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

ALUEHALLINTOVIRASTON MENETTELY KANTELUN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 13.9.2020 osoittamassaan kantelukirjoituksessa A:n kunnan menettelyä välittää hänen kuntaansa lähettämät viestit edelleen B:n kuntaan. Aluehallintovirasto päätöksellään 30.10.2020 siirsi kanteluasian Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintävirasto päätöksellään 22.2.2021 siirsi kantelun eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukaan virasto oli selvittänyt asiaa ja katsoi, ettei tapauksessa ole kyse viestinnän luottamuksellisuudesta siltä osin kuin on kyse viraston toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Viraston mukaan aluehallintoviraston päätös 30.10.2020 oli tehty puutteellisin perustein. Virasto oli ollut sähköpostitse yhteydessä aluehallintovirastoon toimivaltaisen viranomaisen selvittämiseksi, mutta aluehallintovirasto ei ollut vastannut yhteydenottoihin.

Liikenne- ja viestintäviraston siirrettyä kanteluasian oikeusasiamiehen kanslian käsiteltäväksi, asian esittelijä oli yhteydessä A:n kuntaan. Sieltä saatiin tieto, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli päätöksellään 12.2.2021 ratkaissut kantelun.

Kantelija lähetti 7.3.2021 oikeusasiamiehen kansliaan kirjelmän, jossa hän ilmoitti, ettei hän hyväksy aluehallintoviraston ratkaisua, koska se oli hänen mielestään tehty puutteellisen tutkinnan perusteella. Kantelijan mukaan asiassa oli kysymys yksityisten viestien oma-aloitteisesta välittämisestä. A:n kunta välitti silloiselle kantelijan työnantajalle tiedot kantelijan A:n kuntaan lähettämien sähköpostien sisällöstä ja viestien lähettämisen ajankohdista. Kirjelmän mukaan B:n kunnan kunnanjohtajalle välitetty tieto oli yksityiskohtaista, vaikka B:n kunta ei ollut millään tasolla osallinen viestien sisältöön. Kantelija ei hyväksynyt sitä, että A:n kunta oli "kolmantena osapuolena" oma-aloitteinen ja aktiivinen asiassa.

Kantelija toivoi, että aluehallintovirastoa moititaan asian puutteellisesta ja väärästä käsittelystä sekä että A:n kuntaa moititaan viestien välittämisestä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys ja lausunto. Niissä todettiin seuraavaa.

Aluehallintoviraston ylistarkastajan selvitys 7.5.2021

Selostus asiasta

Kantelija oli 13.9.2020 tehnyt Etelä-Suomen aluehallintovirastoon kantelun A:n kunnan toiminnasta. Saateviestin mukaan kyseessä oli kantelu henkilörekisteririkkomuksesta. Kantelija katsoi, että A:n kunta oli muodostanut hänen yksityishenkilönä lähettämistään sähköpostiviesteistä henkilörekisterin sekä jakanut tietoa viestien sisällöstä B:n kunnalle. Kantelija katsoi, että hänen henkilökohtaisesta sähköpostiosoitteestaan lähettämiensä viestien jakaminen on rikos.

Aluehallintovirastossa asiaan aluksi perehtynyt ylitarkastaja arvioi luettuaan kantelun, että kyse on asiasta, jossa aluehallintovirastolla ei ole parasta mahdollista asiantuntemusta. Koska kyse on ollut muun muassa henkilörekisterin muodostamisesta, kyseinen ylitarkastaja tiedusteli tietosuojavaltuutetun toimistosta, olisiko kyseessä heidän toimivaltaansa kuuluvasta asiasta.

Tietosuojavaltuutetun toimistosta vastattiin aluehallintovirastolle, että kantelussa on heidän näkemyksensä mukaan kyse lähinnä viestinnän luottamuksellisuudesta ja asia kuuluu Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien toimivaltaan.

Asian selvittäminen siirrettiin selvityksen antaneelle ylitarkastajalle tässä vaiheessa. Hän katsoi, että kantelun olennaisimmat huomautukset koskevat viestinnän luottamuksellisuutta. Hän tutustui muun muassa Traficomien internetsivuihin ja löytämänsä tiedon perusteella hänestä vaikutti siltä, että paras asiantuntemus olisi Traficomilla. Aluehallintovirastolla on toimivalta tutkia kunnan toiminnan lakien mukaisuutta, mutta kantelijan oikeusturvankin kannalta toivottavaa on, että asiaa arvioidaan siellä, missä on paras asiantuntemus. Näin ollen kantelu siirrettiin 30.10.2020 Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomista lähetettiin aluehallintovirastolle sähköpostiviesti 11.1.2021. Viestissä kävi ilmi, että Traficom ei katsonut olevansa asiassa toimivaltainen. Viestissä myös tuotiin esiin, että Tietosuojavaltuutetun toimistolla ja Traficomilla on erilainen näkemys Traficomien toimivallasta. Valitettavasti ylitarkastaja oli tammikuussa erityisen kiireinen ja hän katsoi virheellisesti, että Traficomien oli siirtänyt kantelun virastolle takaisin. Hän ihmetteli vain hiukan sitä, että Tietosuojavaltuutetulla ja Traficomilla on ilmeisesti jo jonkin aikaa jatkunut näkemusero Traficomien toimivallasta.

Koska ylitarkastaja lähti siitä, että kyseessä oli kantelun siirto takaisin aluehallintovirastolle, hän totesi, että aluehallintoviraston tulee antaa asiassa päätös kantelijalle. Hän ei myöskään halunnut, että kantelija joutuu odottamaan asiassa kauemmin. Aluehallintovirasto antoi näin ollen päätöksen 12.2.2021.

Ylitarkastajalle oli tapahtunut asiassa virhe, kun hän oli kiireessä katsonut, että kyseessä oli kantelun siirto aluehallintovirastolle. Viranomaisten välinen yhteistyö on tietysti erittäin tärkeää, eikä ylitarkastaja olisi jättänyt vastaamatta Traficomien tiedusteluun, jos hän ei olisi katsonut, että kantelu oli siirretty aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirasto otti päätöksessään asiaan kantaa erityisesti julkisuuslain kannalta. Aluehallintovirasto oli päätöksessä pyrkinyt selittämään kantelijalle sitä, että kunnalle lähetetyt viestit pääsääntöisesti ovat viranomaisen asiakirjoja, jotka tulee arkistoida, ja jotka ovat julkisia, jos niiden salassapidolle ei ole laissa määrättyä perustetta.

Kantelija oli sähköpostiviestissään Traficomin lakimiehelle tuonut esiin, etteivät viestit ole sisältäneet salassa pidettävää tietoa. Kantelija toi myös esiin, että hän oli lähettänyt viestit A:n kunnan kirjaamoon.

Kantelijan ja Traficomin välisistä sähköpostiviesteistä kävi ilmi, että Traficom oli selvittänyt sitä, oliko A:n kunta ollut viestien vastaanottaja. Traficom oli lisäksi todennut, että viestinnän osapuolena toimivalla taholla on viestinnän välittäjää laajemmat oikeudet käsitellä ja välittää viestejä eteenpäin. Traficomin viestistä kävi siis ilmi se, että viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta arvioiden A:n kunnalla sähköpostiviestien vastaanottajana oli ollut oikeus välittää niitä eteenpäin.

Ylitarkastajan näkemyksen mukaan asiassa oli pitkälti kyse siitä, miten määritellään kantelun käsittely. Ylitarkastajan oma näkemyksenä oli ollut, että kantelijalle olennaisin kysymys on viestinnän luottamuksellisuus. Traficom oli asiaa selvitettyään katsonut, ettei asiassa ole kyse siitä, että viestinnän luottamuksellisuutta olisi rikottu, koska kunta viestien vastaanottajana on oikeutettu välittämään niitä eteenpäin.

Selvityspyynnössä esitetyt kysymykset

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnössä oli erityisesti pyydetty ottamaan kantaa siihen, millä tavoin aluehallintoviraston menettely täyttää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomaisten välisen yhteistyön vaatimuksen.

Aluehallintoviraston menettely ei täyttänyt viranomaisten yhteistyön vaatimusta. Kyse oli kuitenkin ollut inhimillisestä virheestä, eikä tarkoituksellisesta toiminnasta tai yhteistyöhaluttomuudesta. Traficomin viesti tuli hetkellä, jolloin ylitarkastaja oli poikkeuksellisen kiireinen. Käsitettyään viestin väärin kantelun siirroksi, hän alkoi valmistella asiaan päätöstä, jotta kantelija ei joutuisi odottamaan kauempaa.

Selvityspyynnössä pyydettiin selvitystä myös siihen, millä oikeudellisella perusteella aluehallintovirasto saattoi ratkaista kanteluasian, jonka se oli siirtänyt toiselle viranomaiselle.

Aluehallintovirastolla on toimivalta tutkia kunnan toiminnan lakien mukaisuutta. Aluehallintovirasto siirsi kantelun Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille, koska sen arvion mukaan kantelun olennaisin kysymys oli viestinnän luottamuksellisuus ja virastossa katsottiin Traficomilla olevan paras asiantuntemus asiassa. Asiaa jälkikäteen miettien siirtokirjeessä olisi ollut hyvä tuoda kyseinen asia esiin. Se, että aluehallintovirasto ratkaisi kanteluasian, johtui edellä ylitarkastajan kertomasta väärinkäsityksestä, jonka vuoksi hän tulkitsi Traficomin viestin kantelun palautukseksi tai siirroksi.

Selvityspyynnössä on myös pyydetty ottamaan kantaa kantelijan esittämään arvosteluun päätöksen ja ratkaisun puutteellisuudesta.

Ylitarkastajan näkemyksen mukaan aluehallintoviraston päätöksessä oli otettu kantaa kantelussa esitettyihin huomautuksiin siltä osin, kuin se on ollut mahdollista. Kantelussa ei ole tuotu esiin, mitä A:n kunnalle lähetetyt viestit olivat sisältäneet, eikä viestien välittämistä eteenpäin voinut arvioida näin muuten kuin yleisellä tasolla julkisuuslain näkökulmasta.

Kantelija tuo oikeusasiamiehelle lähettämässään kirjelmässä esiin, että hän katsoi, että aluehallintoviraston pitää ottaa selvää kunnan menettelyn yksityiskohdista. Kirjelmässä on lisäksi sellaisia seikkoja, joita aluehallintovirastolle tehdyssä kantelussa ei ole tuotu esiin.

Aluehallintovirasto totesi, että kantelukirjelmässä tulisi esittää mahdollisuuksien mukaan kantelun käsittelyn kannalta olennaiset tiedot. Aluehallintovirasto arvioi sitä, mihin toimenpiteisiin kantelu antaa aihetta kantelussa esitettyjen tietojen pohjalta. Kantelija voi kuitenkin tehdä uuden kantelun asiassa, jos hän katsoo, että hänellä olisi ollut sellaista selvitystä kanteluun, jolla olisi voinut olla merkitystä ratkaisun kannalta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 27.5.2021

Asiassa saatuna selvityksenä lausunnossa toistetaan ylitarkastajan esittämä selvitys tapahtumista. Niin ikään lausunnossa toistetaan ylitarkastajan vastaukset lausunto- ja selvityspyynnössäni esittämiini kysymyksiin seuraavasti.

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnössä on erityisesti pyydetty ottamaan kantaa siihen, millä tavoin aluehallintoviraston menettely täyttää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomaisten välisen yhteistyön vaatimuksen.

Ylitarkastaja totesi selvityksessään, että aluehallintoviraston menettely ei täyttänyt viranomaisten yhteistyön vaatimusta. Kyse oli kuitenkin ollut inhimillisestä virheestä, ei tarkoituksellisesta toiminnasta tai yhteistyöhaluttomuudesta. Traficomien viesti tuli hetkellä, jolloin ylitarkastaja kertoo olleensa poikkeuksellisen kiireinen. Käsitettyään viestin väärin kantelun siirroksi, hän alkoi valmistella asiaan päätöstä, jotta kantelija ei joutuisi odottamaan kauempaa.

Selvityspyynnössä pyydettiin selvitystä myös siihen, millä oikeudellisella perusteella aluehallintovirasto saattoi ratkaista kanteluasian, jonka se oli siirtänyt toiselle viranomaiselle.

Aluehallintovirastolla on toimivalta tutkia kunnan toiminnan lakien mukaisuutta. Aluehallintovirasto siirsi kantelun Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille, koska aluehallintovirastossa arvioitiin, että kantelun olennaisin kysymys oli viestinnän luottamuksellisuus ja aluehallintovirastossa katsottiin Traficomilla olevan paras asiantuntemus asiassa. Asiaa jälkikäteen arvioituna siirtokirjeessä olisi ollut hyvä tuoda kyseinen asia esiin. Se, että aluehallintovirasto ratkaisi kanteluasian, johtui ylitarkastajan mukaan hänen edellä kertomastaan väärinkäsityksestä, jonka vuoksi hän tulkitsi Traficomien viestin kantelun palautukseksi tai siirroksi.

Selvityspyynnössä on myös pyydetty ottamaan kantaa kantelijan esittämään arvosteluun päätöksen ja ratkaisun puutteellisuudesta.

Ylitarkastajan selvityksen mukaan aluehallintoviraston päätöksessä oli otettu kantaa kantelussa esitettyihin huomautuksiin siltä osin, kuin se on ollut mahdollista. Kantelussa ei tuotu esiin, mitä A:n kunnalle lähetetyt viestit olivat sisältäneet, eikä viestien välittämistä eteenpäin ylitarkastajan mukaan voi arvioida näin muuten kuin yleisellä tasolla julkisuuslain näkökulmasta.

Kantelija toi oikeusasiamiehelle lähettämässään kirjelmässä esiin, että hän katsoi, että aluehallintoviraston pitää ottaa selvää kunnan menettelyn yksityiskohdista. Kirjelmässä oli lisäksi sellaisia seikkoja, joita aluehallintovirastolle tehdyssä kantelussa ei tuotu esiin.

Aluehallintovirasto viittasi annettuun selitykseen ja totesi lisäksi lausuntonaan seuraavaa:

Aluehallintovirasto viittasi tapahtumien kulusta ylitarkastajan antamaan selvitykseen. Traficom oli tiedustellut aluehallintovirastolta, olisiko aluehallintovirasto oikea taho ratkaisemaan asian ja, kun aluehallintovirasto ei ole vastannut tiedusteluun, siirtänyt asian Eduskunnan oikeusasiamiehelle. Aluehallintovirastossa oli Traficomien tiedustelu oli tulkittu asian siirroksi takaisin aluehallintovirastolle ratkaistavaksi.

Aluehallintovirasto pyrkii käsittelemään asiat mahdollisimman huolellisesti ja aluehallintovirastossa on tiedossa, ettei samaan asiaan, johon on jo tiedossa oleva päätös, tai joka on siirretty toiselle viranomaiselle, anneta ratkaisua eikä myöskään käsitellä toisessa toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa. Aluehallintoviraston silloisen tulkinnan mukaan asia oli siirretty takaisin sille ratkaistavaksi, jolloin aluehallintoviraston tuli antaa asiaan ratkaisu. Aluehallintovirasto toteaa, että asian käsittelyssä oli tapahtunut virhe mutta kyse oli inhimillisestä erehdyksestä eikä aluehallintoviraston toimintatavasta. Kantelija on saanut asiasta päätöksen, joten virhe ei ole vaikuttanut kantelijan oikeusasemaan. Kyse oli virastojen välisen yhteistyön epäonnistumisesta.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 10 §:ssä säädetty viranomaisten välinen yhteistyö. Aluehallintovirasto tekee runsaasti yhteistyötä muiden virastojen kanssa. Tässä tapauksessa ylitarkastaja on parhaan kykynsä mukaan pyrkinyt selvittämään, onko asian laatu sellainen, että sen käsittely kuuluu toisen viranomaisen toimivaltaan. Tällä on pyritty asian ratkaisemisen kannalta parhaaseen lopputulokseen siinä kuitenkin onnistumatta.

Traficom oli todennut, ettei sen jättämään viestiin ole vastattu. Lähtökohtaisesti aluehallintoviraston toimintatapaan kuuluu vastata kaikkiin asiallisiin tiedusteluihin. Tältä osin aluehallintovirasto toteaa, että puheena olevassa asiassa Traficomille ei vastattu asianmukaisesti. Kyse ei kuitenkaan ollut haluttomuudesta yhteistyöhön, vaan viestin sisällön virheellisestä tulkinnasta.

Aluehallintovirasto viittasi ja yhtyi ylitarkastajan antamaan selvitykseen. Aluehallintovirasto pahoitteli kantelijalle aiheuttamaansa harmia tapahtuneesta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Kantelijan aluehallintovirastolle osoittaman kantelun 13.9.2020 mukaan A:n kunta oli muodostanut kantelijaan kuntaan lähettämistä sähköposteista ja niiden sisällöstä henkilörekisterin ja jakanut viestien sisältöä kolmannelle osapuolelle (B:n kunta). Tiedon tapahtuneesta kantelija oli saanut B:n kunnan kunnanjohtajalta. Kantelijan saaman tiedon mukaan viestejä oli luokiteltu ainakin siltä ajalta, kun hänen työsuhteensa B:n kunnalla oli alkanut, huhtikuusta 2020. Kantelijan mukaan hänen henkilökohtaisesta sähköpostiosoitteestaan lähettämien viestien jakaminen on rikos.

Aluehallintoviraston oli viestillään 15.9.2020 tiedustellut tietosuojavaltuutetun toimistolta, kuuluisiko kantelijan kantelu kokonaan tai joltakin osin tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Tietosuojavaltuutetun toimiston vastauksen 22.10.2020 mukaan viestintä ja viestinnän luottamuksellisuuskysymykset eivät kuulu tietosuojavaltuutetun toimivaltaan eikä asiassa sovelleta henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietosuoja-asetusta. Viestinnän luottamuksellisuutta koskevat kysymykset kuuluvat Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin toimivaltaan.

Aluehallintoviraston päätöksessään 30.10.2020 "Asian siirto toimivaltaiselle viranomaiselle" totesi, että kantelija oli tehnyt yksityisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan kantelun. Viestinnän luottamuksellisuutta koskevat asiat kuuluvat Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin toimivaltaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto siirsi asian hallintolain 21 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille.

Liikenne- ja viestintävirastosta pyydettiin 2.11.2020 kantelijalta lisätietoja. Muun ohella, oliko A:n kunta kantelijan lähettämien, ja sittemmin eteenpäin välitettyjen, viestien vastaanottaja. Pyyntöön mukaan tämä on tärkeä tieto sen takia, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo viestinnän luottamuksellisuutta suhteessa sivullisiin tahoihin. Viestinnän osapuolena toimivalla taholla on viestinnän välittäjää laajemmat oikeudet käsitellä ja välittää viestejä eteenpäin. Lisäksi pyyntöön mukaan, jos kunta on toiminut viestinnän osapuolena, tällöin kantelijan lähettämien viestien käsittelyä rajoittaa muun muassa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki sekä henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely. Pyyntöä todettiin, että kantelija katsoi ilmeisesti, että viestien välittäminen A:n kunnalta B:n kunnalle täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Tällöin hänen tulisi tehdä asiassa rikosilmoitus poliisille, sillä Liikenne- ja viestintävirasto ei ole toimivaltainen viranomaisen selvittämään rikosasioita.

Kantelijan vastauksen 28.12.2020 mukaan hän oli lähettänyt A:n kuntaan parin vuoden aikana paljonkin viestejä. Aiemmin hän lähetti viestinsä sille viranomaisille, jonka tiesin asiaa kulloinkin hoitavan. Jossain vaiheessa hän huomasi, että oli tarpeen pyytää kuittausta viestien vastaanottamisesta. Kantelija oli pääsääntöisesti lähettänyt viestinsä A:n kunnan kirjaamoon ja pyytänyt kuittausta viestien vastaanottamisesta. Kantelijan mukaan tästä oli kyse; A:n kunnasta annettiin tieto B:n kunnan kunnanjohtajalle, silloiselle kantelijan esimiehelle, että hän oli lähettänyt (oletettuna?) työaikana A:n kuntaan kymmenen sähköpostiviestiä. Kantelija oli tuolloin koeajalla B:n kunnassa.

Liikenne- ja viestintävirasto sähköpostiviestillään 11.1.2021 aluehallintovirastolle totesi, että kantelijan asiassa oli sellainen ongelma, että asia ei kuulu Traficomin toimivaltaan. Traficom valvoo viestinnän luottamuksellisuutta viestinnän osapuolten välillä suhteessa sivullisiin tahoihin eli Traficom valvoo viestinnän välittäjien toimintaa sähköisessä viestinnässä.

Kyseessä olevassa kanteluasiassa oli käynyt ilmi, että kyse on nimenomaan viestinnän osapuolten välisestä suhteesta ja kunnan toiminnan lainmukaisuuden arvioinnista muun muassa julkisuuslain soveltamisen ja henkilötietojen suojan suhteen. Viestin mukaan oli ollut huono menettelytapa, että asia oli siirretty Traficomin käsiteltäväksi tietosuojavaltuutetun toimiston aloitteesta eikä asiassa kysytty Traficomien näkemystä asiassa. Tietosuojavaltuutetun toimiston käsitys Traficomien toimivaltuuksista ei välttämättä aina vastaa Traficomien näkemyksiä. Viestissä todettiin, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston olisi tullut selvittää asia ja sen taustat paremmin ennen kantelun siirtämistä. Viestin mukaan nyt asiassa ollaan oikeastaan edelleen lähtötilanteessa ja virasto yritti selvittää, mikä taho olisi oikeasti toimivaltainen tutkimaan tämän kanteluasian. Siltä osin kuin kyse on kunnan toiminnan lainmukaisuuden arvioinnista, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri vaikuttaisivat sopivilta tahoilta. Viestissä pyydettiin vielä Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemystä siihen, mikä olisi toimivaltainen viranomainen selvittämään tätä kanteluasiaa. Lisäksi viestissä pyydettiin selvennystä, mitkä kanteluasiat kuuluvat aluehallintoviraston toimivaltaan ja selvitettäväksi.

Kun aluehallintovirasto ei vastannut Liikenne- ja viestintäviraston tiedusteluun, se uudisti 19. ja 28.1.2021 pyyntönsä aluehallintovirastolle. Kun Liikenne- ja viestintävirasto ei vielä kukaan saanut vastausta, se viestillään 2.2.2021 tiedusteli eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, oliko se oikea taho käsittelemään kanteluasiaa. Virastolle vastattiin 3.2.2021 oikeusasiamiehen kansliasta, että yleiset kunnallisasiasta kuuluvat sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan. Näin ollen asiasta kerrottujen tietojen perusteella kumpikin niistä on toimivaltainen tutkimaan viestissä kerrottua kunnan menettelyä koskevaa asiaa.

Liikenne- ja viestintävirasto päätöksellään 22.2.2021 siirsi kanteluasian eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian käsiteltäväksi. Päätöksessä todettiin, että virasto oli selvittänyt asiaa ja katsoi, ettei asiassa ole kysymys viestinnän luottamuksellisuudesta siltä osin kuin kysymys on viraston toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Traficom valvoo sähköisen viestinnän välittäjiä ja viestinnän osapuolten välisen viestinnän luottamuksellisuutta suhteessa sivullisiin tahoihin. Kun kyse on kahden osapuolen välisestä viestinnästä ja siitä, miten viestinnän osapuoli voi käsitellä saamiaan viestejä, kyse ei ole Traficomien valvonnan piiriin kuuluvasta toiminnasta. Traficom katsoi, että tapauksessa on kyse julkisen viranomaisen eli kunnan toiminnan lainmukaisuuden arvioinnista tilanteessa, jossa kunta on koennut yhteen saman henkilön kunnan eri toimialoille osoittamia viestejä ja kunta on toimittanut näitä viestejä eteenpäin toiselle kunnalle. Traficom katsoi, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston 30.10.2020 tekemä päätös asian siirtämisestä Traficomille oli tehty puutteellisin perustein.

Traficom oli ollut sähköpostitse yhteydessä Etelä-Suomen aluehallintovirastoon kanteluasian jatkoselvittämiseksi ja asian siirtämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei vastannut Traficomien yhteydenottoihin.

Aluehallintovirasto päätöksellään 12.2.2021 ratkaisi kantelijan kantelun. Päätöksen mukaan aluehallintovirasto katsoi, ettei A:n kunta toiminut asiassa lainvastaisesti. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin. Päätöksen sovellettavina oikeusohjeina oli muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 5 §, jossa säädetään viranomaisen asiakirjasta, lain 9 §, jossa säädetään tiedonsaannista julkisesta asiakirjasta ja lain 22 §, jossa säädetään asiakirjasalaisuudesta.

Päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa todettiin muun ohella, että aluehallintoviraston mukaan kunnalle tai sen viranhaltijoille lähetetyt sähköpostiviestit ovat pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjoja, jotka viranomaisen tulee säilyttää asianhallintajärjestelmässään ja merkitä diaarijärjestelmäänsä. Aluehallintoviraston mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Aluehallintovirasto totesi lisäksi, ettei kantelussa esitetty, mitä tietoja kantelijan viesteihin oli sisältynyt. Kantelussa esitetyn perusteella ei voida todeta, että kantelijan lähettämässä viesteissä olisi esitetty sellaista tietoa, joka olisi lain mukaan salassa pidettävää. Viestejä, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa, ei voisi lähettää B:n kunnalle, jollei B:n kunnalla ole laissa säädettyä oikeutta saada kyseistä salassa pidettävää tietoa. Kantelija katsoi, että hänen henkilökohtaisesta sähköpostiosoitteestaan lähettämiensä viestien jakaminen on rikos.

Aluehallintovirasto totesi, ettei aluehallintovirastolla ole toimivaltaa tutkia väitteitä rikoksista. Aluehallintovirasto oli tutkinut asian kuntalain mukaisena kanteluna.

3.2 Sovellettavia oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:ssä säädetään muun ohella oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasian käsittelystä.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintolain 4 luvussa säädetään muun ohella asian vireille tulosta.

Hallintolain 20 §:ssä säädetään asian vireille tulosta. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 21 §:ssä säädetään asiakirjan siirrosta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Hallintolain 53 a §:ssä säädetään hallintokantelun tekemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

Hallintolain 53 b §:ssä säädetään hallintokantelun käsittelystä. Pykälän 1 momentin mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

3.3 Aluehallintoviraston menettelyn oikeudellinen arviointi

3.3.1 Kanteluasian siirtäminen Liikenne- ja viestintävirastolle ja viranomaisten yhteistyö

Aluehallintoviraston oli ollut kantelun johdosta yhteydessä tietosuojavaltuutetun toimistoon. Sieltä saadun tiedon mukaan viestintä ja viestinnän luottamuksellisuuskysymykset eivät kuulu tietosuojavaltuutetun toimivaltaan eikä asiassa sovelleta henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietosuoja-asetusta. Viestinnän luottamuksellisuutta koskevat kysymykset kuuluvat Liikenne- ja viestintävirasto Traficom in toimivaltaan. Tämän tiedon perusteella aluehallintovirasto ottamatta yhteyttä Liikenne- ja viestintävirastoon siirsi päätöksellään 30.10.2020 kanteluasian viraston käsiteltäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto oli lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, jossa selvitettiin kantelun tarkoitusta ja viraston toimivaltaa viestinnän ja luottamuksellisen viestinnän valvonnassa vain suhteessa sivullisiin tahoihin. Tämän selvityksen perusteella viraston arvion mukaan asia ei kuulunut sen toimivaltaan. Virasto lähetti aluehallintovirastolle useita viestejä, kaikkiaan kolme, joilla se pyrki selvittämään aluehallintoviraston kanssa, mikä taho olisi oikeasti toimivaltainen tutkimaan tämän kanteluasian. Liikenne- ja viestintävirasto myös totesi, että oli huono menettelytapa, että asia oli siirretty sen käsiteltäväksi tietosuojavaltuutetun toimiston aloitteesta eikä asiassa kysytty viraston näkemystä asiassa. Kun virasto ei saanut aluehallintovirastolta vastausta tiedusteluihinsa, se selvitti, oliko eduskunnan oikeusasiamies toimivaltainen käsittelemään asiaa. Saatuaan eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta vastauksen tiedusteluunsa, Liikenne- ja viestintävirasto siirsi päätöksellään 22.2.2021 asian eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta. Asian ratkaisemista varten tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia joko käytännön syistä tai erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä muissakin kuin hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyvissä tilanteissa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. Asian siirtämisessä viranomaisen velvollisuus on puolestaan selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsittely kuuluu. Käsitykseni mukaan tulkinnallisissa ja epäselvissä tilanteissa tämä edellyttää, että viranomainen selvittää asiaa siltä viranomaiselta, jolle se on asiaa siirtämässä.

Näkemykseni mukaan aluehallintovirasto siirsi kanteluasian puutteellisen selvityksen perusteella Liikenne- ja viestintävirastolle. Aluehallintoviraston olisi tullut selvittää asiaa Liikenne- ja viestintäviraston kanssa, jolle se oli asiaa siirtämässä.

Aluehallintoviraston selvityksen ja lausunnon mukaan asiaa käsitellyt ylitarkastaja oli kiireestä johtuen siinä virheellisessä käsityksessä, että Liikenne- ja viestintävirasto oli siirtänyt asian aluehallintovirastolle eikä aluehallintovirasto tämän vuoksi vastannut Liikenne- ja viestintäviraston tiedusteluihin. Totean, että Liikenne- ja viestintäviraston viestejä aluehallintovirastolle oli kolme ja niistä ilmenee selkeästi, että kysymys oli tiedusteluista ja pyrkimyksestä sen selvittämiseen, mikä olisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan oikeasti toimivaltainen taho käsittelemään kanteluasiaa. Viestien sanamuoto ei tue käsitystä, että kysymys olisi asian siirrosta tai palauttamisesta aluehallintovirastolle. Näihin Liikenne- ja viestintäviraston viesteihin aluehallintoviraston olisi tullut vastata ja yhteistyössä sen kanssa selvittää, mikä on oikea taho jatkamaan kanteluasian käsittelyä.

Käsitykseni mukaan aluehallintoviraston menettely kanteluasian siirtämisessä ja sen laiminlyönti Liikenne- ja viestintäviraston viesteihin vastaamisessa ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten yhteistyön vaatimusta. Menettelyn seurauksen kanteluasian käsittely viivästyi aiheettomasti.

3.3.2 Aluehallintoviraston kanteluratkaisu

Kantelija kantelussaan arvosteli A:n kunnan menettelyä. Kantelun mukaan A:n kunta oli muodostanut hänen lähettämistään sähköposteista ja niiden sisällöstä henkilörekisterin ja jakanut viestien sisältöä kolmannelle osapuolelle eli B:n kunnalle. Tiedon tapahtuneesta kantelija oli saanut B:n kunnan kunnanjohtajalta. Kantelija epäili, että hänen henkilökohtaisesta sähköpostiosoitteesta lähettämiensä viestien jakaminen on rikos.

Hallintolain mukaan kantelun tekijän tulee esittää kantelussa käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä. Tarkoituksena on ohjata kantelun tekijää esittämään kantelun kohteena olevasta asiasta sellaiset vähimmäistiedot, joiden perusteella viranomaisen alustavan oikeudellisen arvion mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluviin hallinnon oikeusperiaatteisiin sisältyy tarkoitussidonnaisuudenperiaate, joka sisältää viranomaisen yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojanperiaatteen keskeisenä sisältönä on puolestaan, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

Hallintolain mukaan hallintoasian aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta. Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Aluehallintovirasto ratkaisi kantelun 12.2.2021 tekemällään päätöksellä, vaikka se oli siirtänyt asian päätöksellään Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi. Kun kanteluasia oli siirretty toiselle viranomaiselle, se ei enää ollut vireillä aluehallintovirastossa. Aluehallintoviraston selvityksen ja lausunnon mukaan menettely johtui asiaa käsitelleen ylitarkastajan inhimillisestä virheestä. Hänen käsityksensä oli, että Liikenne- ja viestintävirasto oli siirtänyt asian aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Kuten olen edellä todennut, Liikenne- ja viestintäviraston tiedusteluista ilmeni selkeästi sen pyrkimys ja tarkoitus selvittää, mikä olisi toimivaltainen taho kantelun käsittelyssä. Pidän aluehallintoviraston menettelyä ratkaista kantelu tässä tilanteessa ongelmallisena perustuslain oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Aluehallintovirasto arvioi päätöksessään kantelua julkisuuslain säännösten nojalla ilman, että se oli selvittänyt kantelijalta taikka A:n kunnalta, mikä oli kantelijan viestien sisältö ja missä tarkoituksessa kunta oli lähettänyt nämä viestit B:n kuntaan. Ilman asian asianmukaista selvittämistä viestien sisällöstä aluehallintovirasto katsoi voitavansa arvioida, että niissä oli kysymys julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisen julkisista asiakirjoista, joista jokaisella on oikeus saada tieto. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan A:n kunta ei toiminut asiassa lainvastaisesti.

Totean, että aluehallintovirasto ei myöskään selvittänyt eikä arvioinut, oliko A:n kunnan menettely lähettää kantelijan kunnalle osoittamat viestit B:n kunnalle tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaista, eli missä tarkoituksessa ja mitä tarkoituseriä kunta pyrki edistämään lähettämällä kantelijan viestejä ulkopuoliselle taholle.

Asiassa ei selvitetty, käyttikö A:n kunta toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Aluehallintovirasto ei myöskään arvioinut, täyttikö A:n kunnan menettely kantelijan viestien lähettämisessä kantelijan luottamuksensuojan periaatteen vaatimuksen eli hänen oikeutensa luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Käsitykseni mukaan aluehallintoviraston päätös perustui asian puutteelliseen selvittämiseen. Mielestäni aluehallintoviraston kantelun käsittely ei täyttänyt asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta eikä kantelijan oikeutta saada asianmukaisesti perusteltu ratkaisu kanteluunsa.

Olin selvitys- ja lausuntopyynnössäni pyytänyt aluehallintovirastoa ottamaan kantaa kantelijan lisäkirjeessään esittämään arvosteluun aluehallintoviraston ratkaisun puutteellisuudesta. Aluehallintoviraston selvityksessä ja lausunnossa todetaan vain, että kantelija toi lisäkirjeessään esiin seikkoja, jotka eivät ilmenneet kantelusta. Aluehallintoviraston mukaan, koska kantelussa ei selvitetty kuntaan lähetettyjen viestien sisältöä, se arvioi ratkaisussaan asiaa yleisellä tasolla julkisuuslain näkökulmasta. Aluehallintoviraston lausunnossa pahoiteltiin kantelijalle aiheutettua harmia.

Pidän tätä aluehallintoviraston näkemystä ja käsitystä kantelun tutkimisesta ongelmallisena. Kuten olen edellä todennut, viranomaisella on hallintoasian aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Mikäli kantelun tekijä ei riittävästi perustele arvostelemansa viranomaisen menettelyn virheellisyyttä, valvovan viranomaisen tulee joko todeta, ettei kantelun perusteella asiaa ole mahdollista arvioida, tai pyytää kantelijalta täydennystä kanteluun ja erityisesti kantelun kohteelta selvitystä sen menettelyn perusteista. Vasta kanteluasian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen jälkeen valvova viranomainen voi ratkaista asian ottamalla kantaa kantelun kohteen menettelyn lainmukaisuuteen.

4 TOIMENPITEET

Saatan aluehallintoviraston tietoon edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen aluehallintoviraston virheellisestä menettelystä kanteluasian siirtämisessä ja laiminlyönnistä vastata Liikenne- ja viestintäviraston viesteihin ja siten viranomaisten yhteistyön edistämisen laiminlyönnistä sekä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsityksen aluehallintoviraston menettelyn ongelmallisuudesta perustuslain oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta, laiminlyönnistä selvittää kantelijan kanteluasiaa riittävästi ja asianmukaisesti sekä aluehallintoviraston kanteluratkaisun puutteista sekä näkemykseni kanteluasian käsittelystä ja valvovan viranomaisen toimenpiteistä, joihin se ryhtyy hallintokantelun perusteella.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni aluehallintovirastolle.

Lähetän erikseen jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Liikenne- ja viestintävirastolle.