

28.6.2018

EOAK/4617/2017

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **VIRANOMAINEN EI VOI YLEISESTI KIELTÄYTYÄ VASTAAMASTA KAIKKIIN SÄHKÖ- POSTIVIESTEIHIN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Maahanmuuttoviraston menettelyn muun muassa tiedusteluihin vastaamisessa. Kantelijan mukaan Maahanmuuttovirasto ei suostunut vastaamaan tiedusteluihin. Kantelija viittasi tältä osin Maahanmuuttoviraston kotisivulla ilmoitettuun tietoon, jonka mukaan virasto ei vastaa sähköpostitiedusteluihin.

- - -

### **3 RATKAISU**

- - -

#### **3.2 Sähköpostiviesteihin vastaaminen**

##### **3.2.1 Asioinnin järjestämisen tavat Maahanmuuttovirastossa**

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan se tarjoaa asiakkaittensa käyttöön useita palvelukanavia. Vireillä olevia asioita koskevien tiedustelujen osalta henkilökohtaisen palvelun ensisijaiseksi kanavaksi on Maahanmuuttovirastossa valittu puhelin. Maahanmuuttoviraston näkemys on, että tällä ratkaisulla toteutetaan parhaiten hallintolain 7 §:n 1 momentin vaatimusta pyrkiä järjestämään asiointi ja asian käsittely – tässä tapauksessa vireillä olevaan asiaa koskevaan tiedusteluun vastaaminen – siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Myös viraston internetsivut tarjoavat selvityksen mukaan runsaasti tietoa mm. erilaisista viraston myöntämistä luvista, niiden hakumenettelystä sekä myöntämisperusteista. Internetsivuilla on myös ajantasaista tietoa keskimääräisistä käsittelyajoista sekä jonotilanteesta. Internetsivujen yksi keskeinen tavoite on vähentää tarvetta henkilökohtaiseen neuvontaan. Lisäksi sähköisen asiointipalvelun eli Enter Finland -palvelun kautta hakemuksensa jättäneet voivat kyseisen palvelun kautta myös seurata hakemuksensa käsittelyn etenemistä.

Sähköisten palvelukanavien lisäksi Maahanmuuttovirasto tarjoaa selvityksensä mukaan useita palvelunumeroja puhelimitse tapahtuvaa henkilökohtaista palvelua varten. Puhelimitse on mahdollista saada erilaisiin lupa-asioihin liittyvää yleistä neuvontaa sekä tiedustella oman asiansa käsittelyvaihetta. Eri asiaryhmille on olemassa useita palvelunumeroita, joissa puheluihin vastaavat juuri kyseisiä asioita käsittelevät virkamiehet. Asiakohtaiset palvelunumerot palvelevat tiistaista torstaihin klo 10–11. Yksi asiakohtaisista numeroista on keskittynyt nimenomaan EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuteen. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on yleinen palvelunumero, joka palvelee arkipäivinä klo 9–15.

Vireillä olevia asioita koskevien sähköpostitiedustelujen osalta on Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan huomioitava myös se, että Maahanmuuttoviraston käsittelemät hakemusasiat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24-kohdan sekä

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 §:n nojalla. Käytännössä sähköpostitiedustelun perusteella ei voida kaikissa tapauksissa riittävällä varmuudella ja asian käsittelyä viivästyttämättä varmistaa, että tiedustelijalla on oikeus saada tietoja asiassa. Puhelimitse tapahtuvan yhteydenoton kohdalla tästä oikeudesta varmistuminen on yleensä helpompaa.

Maahanmuuttoviraston näkemys on, että asiakkaiden ohjaaminen käyttämään sähköpostin sijaan muita yhteydenottotapoja ja palvelukanavia toteuttaa palveluperiaatetta, palvelun asianmukaisuutta, neuvontavelvollisuutta ja käsittelyn viivytyksettömyyttä parhaimmalla mahdollisella tavalla. Maahanmuuttovirasto on myös viitannut apulaisoikeuskanslerin vastaukseen 5.5.2017 dnro OKV/735/1/2016, jossa on arvioitu sähköpostitiedusteluihin liittyvää Maahanmuuttoviraston käytäntöä. Sähköpostitiedusteluihin vastaamisen osalta tuossa kanteluasiassa ei ollut aihetta apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

### 3.2.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

#### *Perustuslaki*

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

#### *Hallintolaki*

Hallintolain 6 §:n 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.

Hallituksen esityksen yleisperusteluiden mukaan viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavat hyvän hallinnon perusteet luovat edellytykset parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja lisätä asiakkaiden omatoimisuutta asioidensa hoitamisessa. Tämä tehostaa paitsi asioiden käsittelyä myös hallinnon sisäistä toimivuutta (HE 72/2002 vp, s. 38–39).

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

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät säännöksen perusteluiden mukaan sitä, että asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja

asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotun laisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Asioinnin järjestämisessä on kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioiden kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi (HE 72/2002 vp, s. 56–57).

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

Neuvontavelvollisuus koskee säännöksen perusteluiden mukaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Neuvontavelvollisuutta on rajoitettu kahdella tavalla. Ensinnäkin neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Toiseksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa.

Neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaiselle asetetulla yleisellä veloitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vastaamisveloitteen piiriin kuuluvilta kysymyksiltä ja tiedusteluilta edellytetään riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisveloite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Pykälässä ei säädetä siitä, millä tavoin viranomaisen tulee vastaamisveloitteensa täyttää. Yleisesti voidaan lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Yksinkertaisempiin tiedusteluihin vastaus voidaan antaa myös suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Suullista vastaamista voidaan pitää mahdollisena muun ohella silloin, kun kyseessä on viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyvaihetta koskeva tai vastaava tiedustelu.

Vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty. Vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sen sijaan ole hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on vastauksen viivästyessä ilmoittaa asiakkaalle viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskee ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Käsittelyaika-arvion antamista koskeva pyyntö voi olla joko suullinen tai kirjallinen. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä sitä, millä tavoin käsittelyaika-arvio on esitettävä asianosaiselle. Arvio voidaan esittää joko suullisesti tai kirjallisesti. Menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomaisen voi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset käsittelyaikoja koskevat yleisarviot voidaan esittää esimerkiksi viranomaisen sähköisillä verkkosivuilla. Samassa yhteydessä on mahdollista havainnollistaa päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu (HE 72/2002 vp, s. 75).

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

### *Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa*

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa.

Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan hallintoasian ratkaisemista ja ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia. Koska käytännössä on vaikea mieltää hallintoasian ja tosiasiallisen hallintoiminnan välistä eroa, lakia sovelletaan myös soveltuvin osin muussa viranomaistoiminnassa. Lakia voidaan soveltaa siten esimerkiksi työvoimaviranomaisten palvelutoiminnassa. Lain säännökset viranomaisen velvoitteista soveltuvat laajasti eri viranomaisten toimintaan. Lain soveltamisalan ulottaminen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttaa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia (HE 17/2002 vp, s. 29–30). Lakia sovellettaisiin myös soveltuvin osin muuhun viranomaisasiointiin, kuten erilaisiin viranomaisille osoitettuun tiedusteluihin tai viranomaisten yleisölle tarjoamaan palvelutyypin toimintaan (em. HE, s. 22).

Lain 3 §:n mukaan viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Lain 4 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetaan 1) sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin; ei kuitenkaan puhelua; 2) sähköisellä viestillä sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota; ja 3) sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Säännöksen perusteluiden (HE 17/2002 vp, s. 33–34) mukaan määritelmät vastaavat aiemman sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun 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 hallituksen esityksessä perusteltuna, koska kaikilla viran-

omaiseen 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 kansalaistiedustelu 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.

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

Säännöksen perusteluissa on viitattu viranomaisten sähköpostiosoitteisiin (HE 17/2002 vp, s. 36).

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.

Sähköisestä asiointinnasta viranomaistoiminnassa annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 17/2002 vp, s. 42) on viitattu lain 12 §:n osalta tuolloin voimassa olleen sähköisestä asiointinnasta hallinnossa annetun lain 24 §:ään ja kyseistä lakia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 153/1999 vp). Mainitussa 24 §:ssä säädettiin vastaavasti viranomaisille kuuluvasta velvoitteesta huolehtia sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittamisesta kuin nyt voimassa olevan lain 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. Voimassa olevaa lakia koskevan 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.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä.

Lain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta.

Lain 19 §:n 1 momentin mukaan muu kuin 18 §:ssä tarkoitettu asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan, ja 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Säännöksen perusteluiden mukaan tällaisia muita asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaisiin välitoimiin liittyvät asiakirjat ja kutsut hallintotuomioistuimen suullisiin käsittelyihin, mutta myös sellaiset päätökset,

jotka voidaan antaa tiedoksi tavallisella tiedoksiannolla. Edelleen perusteluissa todetaan, että säännöksen ilmaisulla ”hänen suostumuksellaan” ei ole tarkoitettu muuttaa aiemman säännöksen, jossa käytettiin ilmaisua ”asianomaisen ilmoittamalla tavalla”, merkitystä eikä esimerkiksi prosessiosoitetta koskevaa käytäntöä. Aiemmin käytetty ilmaisu ”ilmoittamallaan tavalla” sisältää asianomaisen suostumuksen tiedoksiantotavan käyttöön. Toisaalta nykyinen sanamuoto sisältää sähköisen yhteystiedon ilmoittamisen. Näin ollen esimerkiksi prosessiosoitteen ilmoittaminen oikeudenkäynnissä ilmaisisi suostumuksen (HE 111/2010 vp, s. 6).

Lain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa.

### *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta*

Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on 2 momentin mukaan tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on 3 momentin mukaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

### *Henkilötietolaki*

Henkilötietolain 32 §:n 1 momentin suojaamisvelvoitteen mukaisesti rekisterinpitäjän tulee toteuttaa tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiantomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

Tietosuojavaltuutettu on edellä todettuun säännökseen viitaten ottanut kantaa muun muassa sähköpostin käyttämiseen viranomaisen ja asiakkaan välisessä yhteydenpidossa terveydenhuollon näkökulmasta todeten muun muassa seuraavaa (ks. esim. TSV 1.7.2010, dnro 1475/41/2009).

Tietosuojavaltuutettu on aikaisemmassa ohjauskäytännössään todennut, että käsiteltäessä henkilörekisteriin kuuluvia henkilötietoja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, esimerkiksi lähettämällä sähköpostitse henkilötietoja, tulee henkilötietolain 32 §:n mukaiset huolellisuus- ja suojaamisvelvoitteet sekä tietoturva ottaa riittävällä tavalla huomioon. Edelleen on todettu, että esimerkiksi arkaluonteisia tai lain mukaan salassa pidettäviä henkilötietoja (esimerkiksi potilastiedot ja sosiaalihuollon tiedot) ei tulisi lähettää suojaamattomassa sähköpostiyhteydessä. Jo tieto potilassuhteesta voidaan katsoa arkaluonteiseksi tiedoksi. Näin ollen suojaamattoman sähköpostin käyttö potilastietojen lähettämiseen ei lähtökohtaisesti voida pitää tietosuojavaatimukset täyttävänä.

Edelleen tietosuojavaltuutettu on katsonut, että suojaamattoman sähköpostiyhteyden kautta voidaan kysyä yleistä neuvontaa esimerkiksi siitä, millä edellytyksillä ja miten jokin etuutta tai palvelua voi hakea. Tällaiseen yleiseen tiedusteluun voi myös vastata sähköpostitse. Asiakkaan ei ole suositeltavaa lähettää internet-sähköpostin kautta arkaluonteisia henkilötietoja. Jos asiakas lähettää esimerkiksi aikavarauksen sähköpostilla, siihen tulee vastata puhelimitse tai kirjallisesti. Sama koskee myös muita tiedusteluja, joihin ei voida vastata yleisellä neuvolla paljastamatta asiakkaan nimeä tai muita asiakastietoja. Viranomainen tai muu terveydenhuollon järjestäjä ei saa myöskään oma-aloitteisesti lähettää

tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa asiakkaan nimeä tai muita terveydenhuollon asiakkuuden paljastavia tietoja asiakkaalle itselleen tai muille tahoille.

Tietosuojavaltuutettu on edellä mainitussa kannanotossaan viitannut myös oikeusasiamiehen 12.11.2009 antamaan ratkaisuun dnro 704/4/08, joka koski sosiaalihuollon tietojen lähettämistä asiakkaalle sähköpostitse.

### *Aiempiä laillisuusvalvontaratkaisuja*

Oikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 2170/4/10 on korostettu sitä, että sähköisesti lähetetyn muistutuksen käsittelystä ei voida kieltäytyä. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa ei säädetä viranomaisille ehdotonta velvollisuutta sähköisen palvelun tarjoamiseen. Kaupunki ei siten menetellyt lainvastaisesti, kun se ei tarjonnut terveydenhuollon asiakkaille mahdollisuutta muistutusten tekemiseen sähköisesti. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että kaupunki voisi kieltäytyä käsittelemästä muistutusta tai muuta asiakirjaa, joka on saapunut kaupungin viranomaisen tai yksittäisen viranhaltijan sähköpostiosoitteeseen. Viranomaisen sähköpostiosoitteeseen saapunut asiakirja on viranomaisen asiakirja ja se on käsiteltävä asianmukaisesti. Oikeusasiamiehen mukaan viranomaisen tulisi verkkoviestinnässään opastaa asiakkaita siitä, mihin sähköpostia tulisi käyttää ja sen käyttöön liittyvistä tietoturvaongelmista. Asiakkaan ohjeiden vastaisesti lähettämän viestin käsittelystä ei kuitenkaan saa kieltäytyä.

### 3.2.3 Arviointi

Maahanmuuttovirasto on menettelynsä tueksi vedonnut apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun samantapaisessa asiassa, joka ei ollut johtanut laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Arvioin nyt esillä olevaa asiaa omalta osaltani hieman laajemmasta näkökulmasta seuraavasti.

### *Taustatietoja*

Neuvonta voidaan jakaa viranomaisen toimintaa koskevaan yleisneuvontaan ja henkilön omaa asiaa koskevaan neuvontaan. Nyt tarkastelussani olevassa asiassa on kyse jälkimmäisestä eli kantelijalla on ollut vireillä asia Maahanmuuttovirastossa. Selvityksestä ei sinänsä ilmene se, oliko asia pantu vireille sähköisesti, eikä se, oliko kantelija tosiasiasa jo lähettänyt Maahanmuuttovirastolle sähköpostitiedustelun vai oliko hän jättänyt tiedustelunsa lähettämättä sen johdosta, että virasto oli ilmoittanut verkkosivuillaan, ettei se vastaa sähköpostitiedusteluihin.

Kantelun vireille tulon jälkeen Maahanmuuttoviraston internet-sivut on uudistettu täysin tammi-kuussa 2018. Suurimpina uudistuksina on verkkosivuilla mainittu hakemusopas ja käsittelyaikalaskuri. Siten verkkosivujen informaatioisisältö on käsittääkseni entisestään monipuolistunut. Verkkosivuilla on edelleenkin erillinen sähköisen asiointin palvelu (Enter Finland), jonka kautta on mahdollista tehdä hakemuksia sähköisesti useissa asioissa ja seurata hakemuksen etenemistä. Tämän lisäksi verkkosivuilla on (kohdassa yhteystiedot) mainittu yhteystietoina postiosoitteen ohella virallinen kirjaamon sähköposti (migri@migri.fi) sekä kerrottu, miten yksittäiset sähköpostiosoitteet ovat muodostettavissa (etunimi.sukunimi@migri.fi). Vielä on ohje salatun sähköpostin käyttämisestä. Näiden yhteystietojen yhteydessä on seuraavansisältöinen maininta: *"Huom! Maahanmuuttovirasto ei vastaa sähköpostitiedusteluihin, jotta voimme keskittyä tekemään päätökset hakemuksiin nopeasti. Voit lähettää sähköpostitse lisätietoja vireillä olevaan asiaasi, mutta teet sen omalla vastuullasi, koska yhteys ei ole suojattu."*

### *Tiedottamisen asianmukaisuus*

Siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto on selvityksessään selostanut internet-sivuillaan julkaisuja tietoja erilaisista luvista, hakumenettelyistä, lupien myöntämisperusteista, keskimääräisistä käsittelyajoista ja jonotilanteesta sekä ottaen huomioon verkkosivu-uudistuksen yhteydessä lisätyt uudet palvelut ja tiedot, viraston toiminta täyttää mielestäni hallintolain 8 §:n mukaisen yleisen menettelyneuvonnan ja 23 a §:n käsittelyajan määrittelyn sekä julkisuuslain 20 §:n tiedottamisvelvoitteen vaatimukset.

### *Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa*

Asiassa on seuraavaksi otettava kantaa siihen, onko laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa nyt esillä olevassa asiassa merkityksellinen normi.

Jos henkilöllä on asia vireillä Maahanmuuttovirastossa ja hän haluaa tiedustella siitä sähköpostitse, kyseessä on sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukainen sähköinen asiakirja, eli sähköinen viesti, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Lisäksi laissa säädetään velvollisuudesta tarjota mahdollisuus lähettää viranomaiselle ”muita viestejä”. Lain perusteluissa todetaan, että kaikki viranomaiselle tiedustelutarkoituksessa lähetetyt sähköpostiviestit kuuluvat tämän lain soveltamisalaan.

Epäselvyyttä ei siten ole siitä, että laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on sellainen keskeinen laki, joka tulee nyt sovellettavaksi.

Seuraavaksi on kuitenkin arvioitava, millaisia menettelyllisiä vaatimuksia laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa asettaa sen jälkeen, kun viranomaiselle lähetetty viesti on määritelty lain soveltamisalaan kuuluvaksi.

Kyseinen laki antaa asiakkaalle oikeuden lähettää viranomaiselle sähköpostiviestejä ja määrittelee, milloin kyseessä on sähköinen asiakirja, johon viranomaisen tulee lähettää vastaanottoilmoitus ja joka on viranomaisessa kirjattava ja arkistoitava. Lähettämäänsä vastaanottoilmoitukseen viranomaisen voi puolestaan lain perustelujen mukaan harkintansa mukaan sisällyttää muutakin informaatiota kuin vain ilmoituksen viestin saapumisesta. Laissa on myös säädetty esimerkiksi sähköisen asiakirjan siirrosta, päätösassiakirjan sähköisestä allekirjoituksesta ja tiedoksiannosta.

Laissa ei kuitenkaan selkeästi oteta kantaa velvoitteeseen vastata sähköisiin tiedusteluihin, vaan siinä otetaan kantaa päätösassiakirjojen ja muiden asiakirjojen tiedoksiannon tapoihin. Laissa on lähdetetty siitä, että esimerkiksi tietoturvasyistä voidaan tavallisen sähköisen tiedoksiannon sijaan käyttää asiointilain mukaista todisteellista tai muussa laissa säädettyä tiedoksiantotapaa, eli käsitykseni mukaan esimerkiksi hallintolain mukaista tavallista tiedoksiantoa kirjeellä. Jää sinänsä tulkinnanvaraiseksi, ovatko viranomaisen vastaukset vireillä olevaa asiaa koskeviin tiedusteluihin sellaisia ”muita asiakirjoja”, joita sähköisen asiointilain tiedoksi antoa koskeva sääntely koskee. Toisaalta se ei liene poissuljettua, joskin lain esitöiden perustelut viittaavat erilaisiin välitoimi- ja kutsukirjeisiin. Joka tapauksessa jää mielestäni kovin epätoiminnalliseksi, että asiointilaista sinänsä voitaisiin johtaa vastaamisvelvoite tiedusteluihin vain sen johdosta, että siinä säädetään erilaisista tiedoksiantotavoista.

### *Hallintolain näkökulma*

Edellä todetun johdosta lähden ensi sijassa siitä, että velvoitetta vastata sähköiseen tiedusteluun tulee arvioida ensi sijassa hallintolain näkökulmasta. Viranomaisen vastaamisvelvollisuus



den suhteen ei sinänsä ole eroa siinä, onko tiedustelu tullut kirjepostina vai sähköisesti, vaan näitä yhteydenottoja tulee käsitellä tasapuolisesti.

Hallintolaissa on vastaamisen tapa kuitenkin jätetty viranomaisen harkintaan. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että kirjalliseen tiedusteluun vastataan pääsääntöisesti kirjallisesti. Kirjallista vastausta ei siten ole kaikissa tilanteissa edellytetty ehdottomasti. Siten kirjalliseen tiedusteluun voidaan vastata myös puhelimitse, mikä on tuotu esiin myös hallintolain perusteluissa.

Hallintolaissa ja julkisuuslaissa on erikseen asetettu viranomaisille velvollisuus yhtäältä vastata tiedusteluihin ja toisaalta tiedottaa toiminnastaan. Kyse on erillisistä itsenäisistä velvoitteista. Siten tiedusteluihin ei voida jättää vastaamatta eli yhtä velvoitetta jättää täyttämättä pelkästään sillä perusteella, että toinen velvoite eli toiminnasta tiedottaminen olisi hoidettu hyvin laaja-alaisesti. Sinänsä on toisaalta niin, että laaja-alainen yleinen toiminnasta tiedottaminen voi vähentää tarvetta vastata tiedusteluihin sen johdosta, että tiedusteluja ei viranomaiseen saavu juuri monipuolisen tiedottamisen ansiosta.

Toiminnasta tiedottamisen näkökulmasta pidän Maahanmuuttoviraston toimintaa sinänsä hyvänä.

Käsitykseni mukaan muuta kuin asiakkaan omaa asiaa koskevaa neuvontaa tai tiedusteluihin vastaamista eli yleisluontoisiin tiedusteluihin vastaamista ei kuitenkaan voida rajoittaa tai siitä kieltäytyä sillä perusteella, että viranomaisen muu oma-aloitteinen tiedottaminen on laaja-alaista. Tällaiselle rajoittamiselle ei ole löydettävissä tukea ainakaan hallintolaista eikä sen perusteluista, koska hallintolain vastaamisvelvoite on päinvastoin moninainen: lain 8 §:n 1 momentin mukaan on annettava tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin, ja 23 §:n mukaan asianosaiselle on esitettävä tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Sinänsä 8 § mahdollistaa sanamuotonsa mukaan huomion kiinnittämisen neuvonnan konkreettiseen tarpeeseen, kun taas tiedusteluihin vastaamisen osalta tällaista tarvearviointiin mahdollisuutta ei käsitykseni mukaan ole säädetty.

Sinänsä pidän ymmärrettävänä, jos viranomaisen joutuu poikkeuksellisessa tilanteessa tilapäisesti turvautumaan menettelyyn, jossa varsinaista ratkaisutoimintaa pyritään tehostamaan ja edistämään asettamalla se etusijalle tiedusteluihin vastaamiseen nähden, jolloin palveluperiaatteen mukaisesti pyritään tuottamaan tehokkaasti näitä hallinnon ”ratkaisupalveluja”. Palveluperiaate ja yleinen erilaisiin tiedusteluihin vastaamisvelvoite samoin kuin erityinen vastaamisvelvoite asianosaiseen nähden ovat kuitenkin laissa tasa-arvoisia hyvän hallinnon perusteita ja velvoitteita, eikä jonkin ulottuvuuden korostamisella voida lähtökohtaisesti sivuuttaa muita.

Siten ei mielestäni voida lähteä siitä, että edes viranomaiselle lähetettyyn yleistiedusteluun lähetetään vastauksena vain ilmoitus, jossa kerrotaan esimerkiksi, että asiakkaan tulee itse etsiä tietoa viranomaisen muista lähteistä tai ottaa yhteyttä uudelleen puhelimitse. Hallintolain perusteluissa on tuotu esiin, että pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei ole hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Vastaavasti pidän selvänä, ettei vaikeakaan työtilanne oikeuta jättämään tiedusteluihin kokonaan vastaamatta. Kun tiedustelu on saapunut viranomaiseen, sen on siten se käsiteltävä ja oma-aloitteisesti valittava palveluperiaatteen näkökulmasta tehokkain vastaamisen tapa, joko kirjallinen vastaus kirjeenä tai sähköpostitse tietosuojaanäkökohdat huomioon ottaen tai yhteydenotto asiakkaaseen puhelimitse sikäli kuin asiakkaan yhteystiedot ilmenevät tiedustelusta.

Vireillä olevaa asiaa koskeviin asianosaisen tiedusteluihin ei nähdäkseni voida jättää vastaamatta millään perusteella, koska hallintolain 23 §:n 2 momentti asettaa nimenomaisen velvoitteen vastata asianosaiselle käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Siten tällaiseen sähköpostitse tai muuten kirjallisesti tulleeseen tiedusteluun ei voida jättää vastaamatta siitäkään huolimatta, että hakemus, jota tiedustelu koskee, olisi laitettu vireille Maahanmuuttoviraston sähköisessä Enter Finland -palvelussa, jonka kautta sinänsä on mahdollista seurata hakemuksen käsittelyn etenemistä.

Arvioitaessa kirjallisen vastauksen antamista sähköpostitse on kuitenkin otettava huomioon toistaiseksi vielä voimassa olevan henkilötietolain vaatimukset ja tietosuojavaltuutetun kannanotot siitä, millaisia tietoja viranomaisen voi avoimessa verkossa lähettää. Tämän näkökohdan Maahanmuuttovirastokin on selvityksessään tosiasiallisesti tuonut esiin ja sitä voidaan pitää sinänsä asianmukaisena havaintona.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni näkökohdat Maahanmuuttoviraston tietoon.

Samalla pyydän virastoa ilmoittamaan 31.10.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Maahanmuuttovirastolle.