

27.10.2017

EOAK/6205/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **VOIKO VIRANOMAINEN VASTATA ASIAKKAAN TIEDUSTELUUN NIMETTÖMÄNÄ?**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan - - - elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettelyä. Kantelijan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenneinfon virkamies esiintyy aina nimettömänä sähköpostikirjeenvaihdossa. Kantelun liitteenä oli kantelijan ja liikenneinfon välistä viestinvaihtoa.

Kantelijan mukaan viranomaistoiminnan tulisi olla julkista niin, että kansalaisilla olisi oikeus tietää, kuka päättää heitä koskevista asioista ja kenen kanssa he ovat tekemisissä ollessaan yhteydessä valtion virastoihin. Kantelijan mukaan viranomaisen tulisi esiintyä omalla nimellään hoitaessaan virkatyötään.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Selvityksen keskeinen sisältö**

Tieliikenteen asiointia varten on olemassa Liikenteen asiakaspalvelu, johon voi olla yhteydessä postitse, puhelimitse, sähköpostitse, chat-palvelun tai internetin yhteydenotto -lomakkeen kautta. Tällä on haluttu varmistua, että kaikki asiakkaat saavat asiansa vireille haluamallansa tavalla. Tällä on haluttu myös varmistaa, ettei asiointi tapahdu esimerkiksi yksittäisen virkamiehen sähköpostin kautta. Tällöin ei voitaisi varmistua, että asiointi etenee muun muassa lomien tai sairauspoissaolojen takia.

Allekirjoituskäytännöissä ongelmaksi muodostuu helposti johdettavissa oleva yksittäisen virkamiehen henkilökohtainen sähköpostiosoite. Toinen näkökohta asiakasyhteydenottojen ohjaamisessa asiakaspalvelun hoidettavaksi on niukkenevien resurssien tehokas hyödyntäminen.

Liikenneinfo puolestaan on luotu tiedottamista varten. Sieltä lähtevät ELY-keskuksen allekirjoituksella muun muassa ilmoitukset kilpailutuksista, hankintapäätökset ja matkustajalaskentaan liittyvät viestit. Tässä kanavassa virkamies ei asioi henkilökohtaisella nimellä. Mahdollinen keskustelu tulisikin siirtää Liikenteen asiakaspalvelun kautta tapahtuvaksi.

Kantelussa tarkoitettu asia on koskenut Vammalan paikallisliikennettä ja tietojen viemistä matka.fi -palveluun. Liikenteen kilpailuttamisen on suorittanut Sastamalan kaupunki. Matka.fi -palvelu on ollut vasta kehitteillä ja siitä vastaa Liikennevirasto. ELY-keskuksen rooli on ollut valtionavustuksen myöntäminen liikenteen hankintaan. Asiakkaan kysymys on koskenut matka.fi -sivun päivytystä, johon on pyritty vastaamaan sen hetkisin tiedoin ELY-keskuksen

toimesta asiakkaan pompottelua välttämällä. Keskustelua ei aiemmin todetuilla perusteilla siirretty virkamiehen henkilökohtaiseen sähköpostiin. Jälkeenpäin tarkasteltuna asian olisi voinut siirtää Liikenteen asiakaspalvelun kautta hoidettavaksi. Tärkeimpänä on pidetty kuitenkin sitä, että asiakas on saanut vastaukset, jotka sillä hetkellä ovat olleet annettavissa. Kyseessä ei ole ollut viranomaispäätös, joka tehdään aina esittelijän ja ratkaisijan allekirjoituksilla. Kyse on ollut tiedottamisesta, ja vastaus on pyritty saamaan asiakkaalle mahdollisimman nopeasti.

### 3.2

#### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Asiassa on kyse siitä, mikä merkitys yksittäisen virkamiehen nimellä on viranomaisen toiminnassa.

Hallintolain sääntely lähtee keskeisesti viranomaisen käsitteestä, jota ei kuitenkaan ole laissa täsmällisesti määritetty. Esimerkiksi hallintolain perusteluissa asiaa on lähestytty pitkälti luettelemalla erilaisia esimerkkejä (ks. HE 72/2002 vp, s. 46–49).

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että yksikin virkamies, jolle on lainsäädännössä määritetty tehtäviä ja toimivaltaa, voi muodostaa viranomaisen. Tehtävät ja toimivalta määritellään kuitenkin lainsäädännössä yleensä viranomaiselle kokonaisuutena eikä sen yksittäiselle virkamiehelle. Näin määritellyt viranomaisen tehtävät ja toimivalta jaetaan viranomaisen henkilökunnalle käytännössä erilaisin työjärjestyksin ja määräyksin. Siten yksittäinen virkamies, jonka tehtävänä on viraston työjärjestyksen mukaan ratkaista tiettytyyppiset viraston päätettäväksi kuuluvat asiat, ei ole viranomainen, vaan hän käyttää viranomaisen päätösvaltaa. Virkamiehen laatimaa päätöstä pidetään kuitenkin kyseisen viraston päätöksenä (ks. Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2003, s. 74).

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että yksittäisten virkamiesten toimintaa voidaan arvioida esimerkiksi viranomaista koskevien hyvän hallinnon perusteiden nojalla. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kun viranomaisen on noudatettava hallintolakia, tämä velvoittaa käytännössä viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöstöä ja viranomaisen päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet, 2016, s. 54).

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisissa.

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.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Päätöksen sisältövaatimuksia koskevan 44 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen. Säännöksen perusteluissa ei ole enemmälti pohdittu päätöksentekoon osallistuneiden virkamiesten nimen ilmoittamista (ks. HE 72/2002 vp, s. 99). Hallintovaliokunta sen sijaan totesi hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että hallintolain soveltamisalalla voi esiintyä tilanteita, jossa ratkaisuun osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaiseminen päätöksessä on vaikeaa. Tästä huolimatta pääsääntönä tulee kuitenkin olla, että nimet ilmenevät päätöksestä (HaVM 29/2002 vp, s. 9).

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdassa edellytetään, että hallintopäätöksessä ilmoitetaan sen virkamiehen nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO:2014:83 korostanut päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimien julkisuutta.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio on jo vuonna 2004 antamassaan päätöksessä dnro 386/4/02 todennut, että hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa myös sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Apulaisoikeusasiamies otti päätöksessään kantaa pysäköinninvalvojan menettelyyn toteamuksin, että allekirjoituksen korvaaminen kooditiedolla ei herätä samalla tavalla luottamusta kuin esiintyminen omalla nimellä. Edellä esitettyjen hyvän hallinnon vaatimuksiin perustuvien näkökohtien vuoksi pysäköinninvalvonnan yhteydessä annettava maksukehotus tulisi hänen käsityksensä mukaan allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan.

Silloinen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 12.6.2008 antamassaan päätöksessä dnro 2472/4/06, joka koski asianosaisen tiedonsaantioikeutta pysäköinninvalvonnassa, todennut, että hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten sekä perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan kaikkien niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan ratkaisuun tai toimenpiteeseen.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen 31.12.2009 ratkaisemassa asiassa dnro 1777/4/08 oli puolestaan kyse siitä, että pysäköinnintarkastaja oli allekirjoittanut antamansa maksukehotuksen, muttei ollut merkinnyt kehotukseen nimenselvennystään. Allekirjoituksen perusteella virkamiehen henkilöllisyys ei ollut todettavissa. Pysäköintivirhemaksua koskeva lainsäädäntö ei edellyttänyt pysäköintivirhemaksukehotuksen antaneen virkamiehen allekirjoitusta eikä nimenselvennyksen merkitsemistä maksukehotukseen. Apulaisoikeusasiamies esitti käsityksensä, että hyvän hallinnon virkatoimien uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimusten kannalta arvioituna myös pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehotus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan. Tämä tarkoitti apulaisoikeusasiamiehen mukaan sitä, että allekirjoituksesta tuli olla todettavissa virhemaksun määrännyt pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen henkilöllisyys. Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on 12.10.2010 antamassaan päätöksessä dnro 1441/4/09 esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, että muun muassa edellä selostetut laillisuusvalvontaratkaisut ja niissä esitetyt perustelut otettaisiin huomioon pysäköinninvalvontaa koskevassa lainvalmistelussa. Oikeusasiamiehen mielestä ehdotetun pysäköintivirhemaksupäätöksen sisältöä koskevaa säännöstä tulisi täydentää siten, että säännöksessä määrättäisiin, että pysäköinnintarkastajan nimi tulee mainita päätöksessä.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on 29.11.2010 antamassaan päätöksessä dnro 686/4/09 arvioinut sitä, että virkamies oli esiintynyt viranomaisen virallisissa asiakirjoissa etunimellä, joka ei ollut mikään hänen virallisista väestötietojärjestelmään merkityistä nimistään. Apulaisoikeusasiamies totesi, että hallintoasiassa annettavaan päätökseen on hallintolain

mukaan merkittävä päätöksen tehnyt viranomaisnimen ja on selvää, että viranomaisen nimen on päätökseen merkittynä oltava sen virallinen nimi. Yksittäinen virkamies puolestaan käyttää päätöksen tehdessään viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa, eli virkamiehen tekemä päätös on viranomaisen päätös. Aiemman laillisuusvalvontakäytännön perusteella päätöksen allekirjoittaminen ja nimenselvennyksen merkitseminen päätökseen on hyvän hallinnon mukaista, vaikkei laki asiasta erikseen säädäkään. Virkamiehillä taas on päätöksiä allekirjoittaessaan oikeus käyttää mitä tahansa virallisista etunimistään. Näin ollen, kun yksittäinen virkamies allekirjoittaa päätöksen tai siihen muuten sisältyy hänen nimensä, tuon päätöksestä ilmenevän nimen on oltava jokin hänen virallisista väestötietojärjestelmään merkityistä nimistään.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolaki edellyttää vain päätöksen tehneen viranomaisen yksilöintiä. Päätöksen tekijän tai sen tekoon osallistuneiden ja esittelijän nimeä ei hallintolain mukaan nimenomaisesti edellytetä mainittavaksi. Pääsääntönä on kuitenkin, että päätöksen tekijät mainitaan päätöksessä. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan, että päätöksentekijän ja esittelijän nimet käyvät ilmi päätöksestä, vaikka tämä voikin aiheuttaa teknisiä ongelmia tai hankaluuksia esimerkiksi massahallinnossa. Päätöksentekijöiden yksilöinti vastaa myös hallinnon avoimuuden ja vastuullisuuden vaatimuksia. Päätöksenteon valvonta ja yksiköllisen virkavastuun toteuttaminen edellyttävät joka tapauksessa oikeutta saada tieto päätöksentekoon osallistuneista (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 307–308).

### 3.3

#### Arviointi

Liikenneinfo, jonka osoitteeseen kantelija oli lähettänyt tiedustelujaan ja josta hänelle oli sinänsä hyvän hallinnon mukaisesti vastattu, on saadun selvityksen mukaan luotu tiedottamista varten. Liikenneinfosta lähtevät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen allekirjoituksella muun muassa ilmoitukset kilpailutuksista, hankintapäätökset ja matkustajalaskentaan liittyvät viestit. Tässä kanavassa virkamies ei asioi henkilökohtaisella nimellä.

Kantelijan yhteydenotot olivat koskeneet Vammalan paikallisliikennettä ja tietojen viemistä matka.fi -palveluun. Yhteydenottoihin oli pyritty vastaamaan liikenneinfosta sen hetkisin tiedoin siirtämättä asiaa yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen sähköpostiin. Selvityksessään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on jälkepäin tarkasteltuna katsonut, että asian olisi voinut siirtää Liikenteen asiakaspalvelun kautta hoidettavaksi.

Kuten edellä kohdassa 3.2 esitetystä ilmenee, hallintolaki ei edellytä edes viranomaisen päätöksenteon kyseessä ollen sitä, että päätöksessä mainitaan päätöksen tekemiseen osallistuneiden yksittäisten virkamiesten nimet. Päätöksenteonkin kyseessä ollen lain minimivaatimuksena on, että päätöksen tehnyt viranomaisnimen on yksilöity. Sen sijaan yksittäisen virkamiehen nimen ilmoittamista päätöksessä voidaan pitää hyvän hallinnon mukaisena lähtökohtana.

Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole ollut kyse viranomaisen päätöksenteosta eikä toisaalta myöskään vain tiedottamisesta vaan ennen muuta kantelijan yksittäisiin tiedusteluihin vastaamisesta. Tällaisessa tilanteessa asiakkaan odotukset sille, että hänelle vastataan vastauksen laatineen henkilön nimi mainiten, on ymmärrettävä.

Johtopäätökseni on, etten voi pitää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen menettelyä suoranaisesti lainvastaisena. Pidän myönteisenä sitä, että asiakkaalle oli pyritty antamaan sellaiset vastaukset, jotka sillä hetkellä olivat olleet annettavissa.

Pidän kuitenkin hyvän hallinnon näkökulmasta perustellumpana lähtökohtana sitä, että jos asiakkaan yhteydenotto voidaan tulkita sellaiseksi, että asiakkaan voidaan olettaa odottavan vastausta yhteydenottoonsa, tällaisiin tiedusteluihin vastataan niin, että vastauksen laatijan nimi käy vastauksesta ilmi. Tämä vahvistaa ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on itsekin katsonut, että mahdollinen keskustelu tulisi siirtää Liikenteen asiakaspalvelun kautta tapahtuvaksi. Tämän vuoksi katson, ettei asia edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat yleisellä tasolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni - - - elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestäni.