

14.1.2009

Dnro 813/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **KULUTTAJARIITALAUTAKUNTA MENETTELI LAINVASTAISESTI SÄHKÖISESSÄ ASI-OINNISSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 5.2.2007 oikeusasiamiehelle osoittamassaan ja kuluttajavalituslautakunnan (nyk. kuluttajariitalautakunta) oikeusasiamiehen kansliaan siirtämässä kirjeessään kuluttajavalituslautakunnan ja mainitsemiensa pankkien menettelyä.

Kantelija katsoi, että hänellä oli lakien ja yleisesti hyväksytyyn julkisen viranomaiskäytännön mukaan oikeus tehdä valitus kuluttajavalituslautakuntaan sähköpostitse. Kantelun mukaan lautakunnan vaatimus siitä, että valitus tulisi toimittaa kirjeitse, asettaa valittajat eriarvoiseen asemaan nostamalla valituskynnystä. Kantelun liitteenä oli kopio kuluttajavalituslautakunnan tarkastajan kantelijalle lähettämästä sähköpostiviestistä, jossa oli muun muassa tiedusteltu kantelijan lautakuntaan lähettämän sähköpostiviestin tarkoitusta ja ilmoitettu seuraavaa: "Jos haluatte tehdä valituksen, se tulee tehdä kirjallisesti, sillä lautakunta ei voi käsitellä valitusta, jossa ei ole allekirjoitusta".

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusasiamiehen toimivallasta**

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityisten yritysten, kuten esimerkiksi pankkien, menettelyä. Pankkien toimintaa valvoo Rahoitustarkastus.

#### **3.2 Valituksen tekeminen sähköpostitse**

##### **3.2.1 Asiassa saatu selvitys**

Kuluttajariitalautakunnan 8.5.2007 päivätyn alustavan selvityksen mukaan valitusasiat tulee saattaa lautakuntaan kirjallisesti. Selvityksessä on tältä osin viitattu kantelun tarkoittamana

ajankohtana voimassa olleen kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 6 §:ään. Kirjallisen muodon on selvityksen mukaan katsottu edellyttävän valittajan allekirjoitusta. Vaatimus kirjallisesta valituksesta ja allekirjoituksesta on katsottu valittajan ja hänen vastapuolensa oikeusturvan kannalta tarpeelliseksi.

Alustavassa selvityksessä on käsitelty lautakunnan internet-sivuilla olevia valituslomakkeita ja ohjeita niiden täyttämiseksi sekä valitusasian käsittelystä lautakunnassa. Selvityksen mukaan, jos sähköpostitse saapunut valitus on selkeästi tunnistettavissa lautakunnan toimivaltaan kuuluvaksi ja siinä on valituksen vireille saattamiseksi tarpeelliset tiedot osapuolista ja riidan aiheesta, se kirjataan saapuneeksi ja allekirjoitus saadaan vireille saattamisesta alkavan kirjeenvaihdon aikana. Muutoin sähköpostiviestin lähettäjät ohjataan täyttämään valituslomake käsittelyä varten tarpeellisten tietojen saamiseksi. Selvityksestä ilmenee, että lautakunnan internet-sivuilla olevan ohjeen mukaan valituslomake tulostetaan sen täyttämisen jälkeen ja lähetetään allekirjoitettuna lautakunnalle postitse.

Lautakunnan alustavassa selvityksessä on myös käsitelty kantelijan 5.2.2007 kuluttajavalituslautakunnan virastopostin osoitteella lähettämän mutta eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittaman sähköpostiviestin käsittelyä lautakunnassa. Selvityksen mukaan viesti oli ollut useissa suhteissa epäselvä. Kun oli ilmennyt, että valitus oli tarkoitettu myös kuluttajavalituslautakunnalle, asia oli selvityksen mukaan kirjattu ja kantelijalta oli pyydetty kirjallista valitusta (allekirjoituksiin).

Lautakunnan 9.10.2008 päivätyssä selvityksessä on käsitelty muun muassa puutteellisten valitusten täydentämistä ja lautakunnan toimenpiteitä lautakunnalle toimitettujen tarkoitukseltaan epäselvien viestien käsittelyssä. Selvityksen mukaan tällaisissa tilanteissa asianosaiselle lähetetään pyyntö täydentää valitustaan joko tarpeellisilta osiltaan tai täysin epäselvissä tapauksissa täyttämään valituslomake, jos asianosaisen tarkoituksena on ollut tehdä valitus lautakunnalle. Selvityksen mukaan valitusasian vireille saattamista ei estä se, että valittajaa pyydetään täydentämään (kirjallisesti) valitusta tai täyttämään valituslomake ja varustamaan se allekirjoituksella.

Lautakunnan selvityksen mukaan lautakunnassa on tulkittu 1.9.1978 alkaen kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain 6 §:ää siten, että kirjalliseen valitukseen sisältyy myös valittajan allekirjoitus. Selvityksen mukaan allekirjoituksen puuttuminen valituksen vireilletuloasiakirjasta ei kuitenkaan ole eikä ole ollut este asian käsittelemiselle, sillä henkilöllisyyden ja tahdon todentaminen asian käsittelyn edetessä on täysin mahdollista.

Lautakunnan selvityksen mukaan ennen kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 12 §:n voimaantuloa oli jossakin määrin epäselvää, voidaanko sähköisesti lähetetyt valitukset ottaa käsiteltäviksi, koska lautakunnassa ei ollut eikä ole käytössä mahdollisuutta sähköiseen allekirjoitukseen. Tuolloin ohjeena oli, että selvästi valituksiksi tunnistettavat sähköiset viestit kirjataan ja otetaan käsiteltäviksi valitusasioina ja epäselvissä tapauksissa kehoitetaan täyttämään valituslomake ja lähettämään se postitse.

Selvityksen mukaan lautakunnalla on tarvittavat tekniset valmiudet ottaa vastaan viestejä sähköiseen osoitteeseen asian vireille saattamiseksi ja käsittelemiseksi. Lautakunnalla ei sitä vastoin ole sähköistä asianhallinta- tai arkistointijärjestelmää, eikä sillä ole käytössä mahdollisuutta sähköiseen allekirjoitukseen.

### 3.2.2

#### Oikeusohjeita

Kysymyksessä olevana ajankohtana voimassa olleen kuluttajavalituslautakunnasta annetun lain (42/1978) 6 §:n 1 momentin mukaan asiassa, joka on kirjallisesti saatettu kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi, on annettava kirjallinen päätös.

Maaliskuun alusta 2007 voimaan tulleen kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan asia tulee lautakunnassa vireille kirjallisella tai sähköisellä hakemuksella. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 115/2006 vp.) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sähköinen hakemus mainitaan momentissa selvyuden vuoksi erikseen, ja siihen sovelletaan, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Säännöksen 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Hallintolain 22 §:n 2 momentin mukaan viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvasuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Säännöksen 2 momentin mukaan laissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asiointissa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan 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.

Lain 4 §:n määritelmien mukaan mainitussa 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.

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.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuk-

sen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

### 3.2.3

#### Arviointi

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Näin ollen esimerkiksi sähköpostilla lähetetty asian vireillepanoon liittyvä sähköinen viesti täyttää mainitun lainkohdan mukaan vaatimuksen kirjallisesta muodosta.

Mainitun säännöksen 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa on säännöksen osalta todettu, että säännöstä voitaisiin soveltaa kaikkiin asiakirjoihin, joita hallinnossa, lainkäytössä tai ulosotossa edellytetään allekirjoitettavaksi. Ja edelleen: "Ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että hallinto-, lainkäyttö- ja ulosottoasioissa voidaan jättää tekemättä täydentämisspyyntöjä pelkästään sillä perusteella, että asiakirjaa ei ole toimitettu viranomaiselle joko postitse tai henkilökohtaisesti ja alkuperäisellä allekirjoituksella varustettuna. Esimerkiksi telekopiona tai sähköpostina toimitettua muutoksenhakukirjelmää ei tarvitse täydentää vain sen vuoksi, että asiakirjaa ei ole käytetyn sähköisen tiedonsiirtomenetelmän vuoksi allekirjoitettu."

Kuluttajavalituslautakunnasta annetussa laissa ei ollut säädetty siitä, että lautakunnalle toimitettavan valituksen tulisi olla allekirjoitettu. Myöskään kuluttajariitalautakunnasta annettuun lakiin ei sisälly tällaista vaatimusta. Kuluttajariitalautakunnan selvityksen mukaan asiaa on lautakunnassa tulkittu siten, että kirjalliseen valitukseen sisältyy myös valittajan allekirjoitus. Käsitteiseni mukaan sillä, sisältyykö valituksen kirjallista muotoa koskevaan vaatimukseen myös allekirjoitusta koskeva vaatimus, ei kuitenkaan ole tässä asiassa ratkaisevaa merkitystä. Näin ollen en ole tämän asian yhteydessä tutkinut tarkemmin valituksen allekirjoittamista koskevan vaatimuksen perusteita. Edellä selostettu 9 §:n 2 momentti merkitsee mielestäni sitä, että viranomainen saa vaatia sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella vain, jos asiakirjassa ei ole tietoa lähettäjistä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä.

Kuluttajariitalautakunnan selvitysten valossa lautakunnan pyytämä valituksen täydennys tulee yleensä toimittaa lautakunnalle kirjallisesti, joko valituslomake täyttämällä ja allekirjoittamalla tai muutoin kirjallisesti. Selvitysten perusteella selvästi valituksiksi tunnistettavat sähköiset viestit on lautakunnassa kirjattu ja otettu käsiteltäviksi. Allekirjoituksen puuttumisen on nähtävästi katsottu korjautuvan asian käsittelyn kuluessa. Selvitysten perusteella täydennyspyynnöt eivät näyttäisi koskeneen pelkästään allekirjoitusta.

Kun sähköinen asiakirja täyttää edellä käsitellyn 9 §:n 1 momentin nojalla vaatimuksen kirjallisesta muodosta, tarkoittaa tämä mielestäni sitä, että myös tällainen lautakunnan pyytämä valituksen täydennys, kuten myös itse valitus, voidaan toimittaa sille sähköisenä asiakirjana. Tällaisen viranomaiselle saapuneen sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella voidaan puolestaan vaatia vain mainitun säännöksen 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa eli kun asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä. Kantelijan tapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että kantelijalla olisi ollut oikeus toimittaa lautakunnan asian käsittelyn kannalta tarpeelli-

seksi katsoma täydennys lautakunnalle myös sähköpostitse. Asiassa olisi mielestäni voitu edellyttää valituksen täydentämistä kirjallisesti valittajan allekirjoituksin vain, mikäli asiassa on edellytetty allekirjoitettua asiakirjaa ja mikäli käsillä on ollut jokin edellä selostetussa 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilanne. Lautakunnan asiassa antamissa selvityksissä ei ole esitetty, että asiassa olisi ollut kysymys tällaisesta tilanteesta.

Mitä tulee allekirjoituksen vaatimiseen, totean vielä, että myöskään hallintolaki ei edellytä virheillepanoasiakirjan allekirjoittamista. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on asiakirjan täydentämistä koskevan hallintolain 22 §:n osalta todettu, että asiakirjan puutteellisuus voisi koskea asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa tai asiakirjan muodossa olevaa puutetta. Asiakirjan muotoa koskevasta puutteesta olisi kysymys esimerkiksi jos asiakirjaa ei ole nimenomaisesti allekirjoitettu, kun muussa laissa tällaista allekirjoitusta edellytetään. Pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmin siitä, missä tilanteissa asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella. Esityksessä todetaan, ettei hallintolakiin sinällään sisältyisi erityistä allekirjoitusvaatimusta. Edelleen esityksen mukaan pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asiakirjaa ei ole tarpeen täydentää allekirjoituksella, kun viranomaiseen saapuneessa asiakirjassa on sellaiset tiedot, että viranomainen voi ottaa yhteyttä viestin lähettäjään epäillessään asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä. Esityksessä todetaan, että vastaava säännös on ehdotettu otettavaksi sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annettuun lakiin. Esityksen mukaan asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tässä tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen allekirjoitettuna.

Edellä esitetyn perusteella katson kuluttajariitalautakunnan menetelleen virheellisesti siinä, että se on vastoin sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnasta annetun lain 9 §:ää pyytänyt kantelijaa toimittamaan valituksensa lautakunnalle allekirjoituksineen kirjallisesti.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen kuluttajariitalautakunnan menettelyn virheellisyydestä lautakunnan tietoon.

Lisäksi saatan lautakunnan tietoon kohdassa 3.2.3 esittämäni käsitykset koskien kirjallisen muotovaatimuksen täyttymistä ja viranomaiselle saapuneen sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella.

Tässä tarkoituksessa lähetän kuluttajariitalautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.