



Kalevi Kämäräinen
Porokylänkatu 18
75530 NURMES

1/5

ASIA

Liikenne- ja viestintäministeriön menettely sähköisen asiakirjan vastaanottamista koskevan ilmoituksen toimittamisessa asiakirjan lähettäjälle

KANTELU

Kalevi Kämäräinen on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 12.2.2009 liikenne- ja viestintäministeriön menettelyä koskevan kantelun. Kämäräinen on toimittanut asiassa lisäkirjoitukset 3.4.2009, 24.4.2009 ja 25.3.2010. Kämäräinen arvostelee kirjoituksessaan 12.2.2009 liikenne- ja viestintäministeriötä siitä, ettei hän ole saanut 9.2.2009 ministeriöön sähköpostitse toimittamiinsa, kirjoituksessa 12.2.2009 tarkemmin yksilöityihin sähköpostiviesteihin sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 12 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Kirjoituksissaan 3.4.2009 ja 24.4.2009 Kämäräinen on todennut, ettei ole saanut edellä tarkoitettua ilmoitusta myöskään ministeriöön 27.3.2009 ja 6.4.2009 toimittamiensa sähköpostiviestien osalta. Kämäräisen lisäkirjoituksen 25.3.2010 mukaan hän ei ole saanut ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta 25.3.2010 liikenne- ja viestintäministeriöön toimittamaansa sähköpostiviestiin.

SELVITYSPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamosta 27.8.2009 ja 28.8.2009 puhelimitse saatujen tietojen mukaan liikenne- ja viestintäministeriöön on 9.2.2009 saapunut Kämäräisen kirjoituksessa 12.2.2009 tarkemmin yksilöidyt sähköpostiviestit ja sähköpostiviestit 27.3.2009, 3.4.2009 ja 24.4.2009. Sähköpostiviesti 6.4.2009 ei saatujen tietojen mukaan ole saapunut ministeriöön. Ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ei kirjaamosta saatujen tietojen mukaan ole tehty ainakaan 9.2.2009 saapuneiden sähköpostiviestien osalta.

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvitystä pyysin erityisesti siitä, mitkä Kämäräisen kantelusta ilmi käyvistä sähköpostiviesteistä olivat saapuneet ministeriöön ja oliko niiden vastaanottamisesta ilmoitettu sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:ssä tarkoitettu tavoin lähettäjälle. Jos sanottua ilmoitusta ei ollut tehty, pyysin selvitystä tähän johtaneista syistä. Samoin pyysin selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin Kämäräisen tiedustelujen 12.2.2009, 3.4.2009 ja 24.4.2009 johdosta oli ryhdytty. Pyysin ministeriöltä selvitystä vielä siitä, miten liikenne- ja viestintäministeriössä oli kantelun kohteena olevana ajanjaksona järjestetty sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriön 28.10.2009 päivätyssä, kansliapäällikkö Harri Pursiaisen ja osastopäällikkö, ylijohdaja Pekka Plathanin antamassa selvityksessä on todettu, että liikenne- ja viestintäministeriö kuittaa ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen (kirjaamo@lvm.fi) saapuneet sähköpostiviestit lähettäjälle automaattisella kuittauksella. Selvityksen mukaan kuittauksessa ilmoitetaan lähettäjälle viestin saapuneen ministeriön kirjaamoon.

Selvityksen mukaan Kämäräinen on lähettänyt ministeriöön useita viestejä. Asiaa selvitettäessä on ministeriössä havaittu, että kuittaus saapuneesta viestistä lähtee lähettäjälle ainoastaan kerran. Ministeriön mukaan on tämän vuoksi mahdollista, ettei Kämäräinen ole saanut kuittausta jokaiseen lähettämäänsä viestiin. Ministeriön sähköpostijärjestelmä ei säilytä lähteneitä automaattisia kuittauksia, ja valtioneuvostonkin palvelimella viestit säilytetään ainoastaan lyhyen ajan. Ministeriön mukaan kyseistä ajankohtaa koskevat tiedot on säilytetty ainoastaan varmistusnauhoilla, joten selvityksen antamisen ajankohtanakaan ei enää ole voitu kohtuullisella työ määrällä todentaa, onko Kämäräiselle lähtenyt automaattikuittaus jokaiseen viestiin. Selvityksen mukaan Kämäräiselle on hänen pyynnöstään lähetetty manuaalinen kuittaus 3.4. ja 24.4. ministeriöön saapuneisiin viesteihin. Ministeriöön 12.2. saapuneeseen viestiin ei ole löytynyt manuaalista kuittausta, mutta viesti on vastaanotettu ministeriössä. Ministeriön selvityksessä on todettu, että tapauksen selvittelyn johdosta ministeriön tietohallinto on muuttanut käytäntöä siten, että kuittaus lähtee jokaiseen saapuneeseen viestiin.

Ministeriö on lisäksi selvittänyt, miten Kämäräisen ministeriöön toimittamia tiedusteluja on ministeriössä käsitelty. Ministeriö viittaa selvityksessään siihen, että Kämäräisen viesti 12.2.2009 on ollut huomautus siitä, ettei hänen viestiinsä 9.2.2009 ollut vastattu. Ministeriön mukaan Kämäräisen viestiin 9.2.2009 sisältyneiden kannanottojen osalta on lausunto henkilöliikennelain kokonaisuudistukseen liittyen kirjattu ja toimitettu asian käsittelijälle, ja lausunto on otettu huomioon asiaa koskevassa lausuntotiivistelmässä. Rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamiseen liittyvä kannanotto on kirjattu ja toimitettu asian käsittelijälle. Asia on selvityksen antamisajankohtana ollut vireillä. Kolmas Kämäräisen toimittama lausunto on kirjattu jo päättyneelle Seinäjoki-Jyväskylä ja Haapamäki-Orivesi-Tampere –ratavyöhykkeiden joukko liikenteen kehittämisohjelmalle.

Edelleen ministeriön selvityksen mukaan Kämäräisen viesti 3.4.2009 on ollut huomautus siitä, ettei Kämäräinen ole saanut 27.3.2009 lähettämäänsä viestiin vastaanottokuittausta. Ministeriön selvityksen mukaan Kämäräiselle on tuolloin lähetetty manuaalinen vastaanottokuittaus. Kämäräisen viesti 27.3.2009 on sen saavuttua kirjattu ministeriössä ja toimitettu asian käsittelijälle, joka on sittemmin ilmoittanut Kämäräiselle, että hänen kannanottonsa on käsitelty kilpailun avaamista rautateillä selvittäneessä työryhmässä. Kämäräisen 24.4.2009 ministeriöön toimittama viesti puolestaan on huomautus siitä, että 6.4.2009 ministeriöön toimitettuun viestiin ei ole annettu vastaanottokuittausta. Tuolloinkin on ministeriön selvityksen mukaan manuaalinen kuittaus toimitettu Kämäräiselle. Viesti 6.4.2009 on kirjattu ja toimitettu käsiteltäväksi. Asiassa on annettu Kämäräiselle vastaus.

Ministeriö on katsonut, että Kämäräisen kantelun kohteena olevien asioiden käsittelyssä ja asioiden vastaamisessa on toimittu asianmukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamosta 7.9.2010 puhelimitse saadun tiedon mukaan Kämäräisen 25.3.2010 liikenne- ja viestintäministeriöön toimittamaan kirjoitukseen, jolla hän on toimittanut aiemmin samana päivänä ministeriöön lähettämänsä sähköpostiviestin uudelleen, on ministeriöstä annettu kyseisenä päivänä manuaalinen vastaanottokuittaus.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

VASTINE

Kämäräinen on antanut 17.11.2009 päivätyn vastineen. Vastineessaan Kämäräinen on käsitellyt liikenne- ja viestintäministeriölle tekemäänsä asiakirjapyyntöä, jota koskevan päätöksen ministeriö on antanut 14.9.2009 (liikenne- ja viestintäministeriön dnro 1223/08/2009). Olen antanut Kämäräisen asiaa koskevan kirjoituksen 2.9.2009 johdosta 6.11.2009 päivätyn vastaukseni (dnro OKV/1163/1/2009).

RATKAISU

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

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp) on todettu, että kyseisessä pykälässä säädetään viranomaiselle kuuluvasta veloitteesta huolehtia sähköisten asiakirjojen vastaanottamisesta ilmoittamisesta. Esitöissä on viitattu hallituksen esitykseen laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa (HE 153/1999 vp), jossa on todettu, että tällainen sääntely on tarpeen sähköisen asioinnin riskien pienentämiseksi. Asioinnin eri osapuolten käytössä olevat laitteistot ja ohjelmistot voivat olla yhteensopelmatomia, jolloin lähetetty sähköinen viesti ei välttämättä saavu lainkaan perille tai viivästyy olenaisesti. Lisäksi sähköinen asiointi saattaa vaatia sellaisia taitoja, joita kaikilla käyttäjillä ei ole vielä hallinnassaan, jolloin viestin toimittaminen saattaa epäonnistua. Ilmoitus sähköisen asiakirjan saapumisesta ei ole kannanotto asian käsittelyn edellytyksiin eikä lopputulokseen. Ilmoitus ei myöskään sellaisenaan merkitse vielä sitä, että asia on tullut viranomaisessa vireille.

Kantelussa on kyse seuraavista, Kämäräisen liikenne- ja viestintäministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen toimittamista sähköpostiviesteistä:

- 9.2.2009 klo 18.41,
- 9.2.2009 klo 18.47,
- 9.2.2009 klo 18.50,
- 12.2.2009 klo 14.13,
- 27.3.2009 klo 7.56,
- 3.4.2009 klo 17.26,
- 6.4.2009 klo 17.13,
- 24.4.2009 klo 16.19, ja
- 25.3.2010 klo 9.36.

Kämäräisen lisäkirjoituksessa 25.3.2010 tarkoitettuun, ministeriöön 25.3.2010 saapuneeseen sähköpostiviestiin Kämäräiselle on annettu ministeriön kirjaamosta puhelimitse saatujen tietojen mukaan manuaalinen vastaanottokuittaus 25.3.2010. Näiltä osin minulla ei ole aihetta epäillä ministeriön menetelleen tavalla, johon minulla laillisuusvalvojana olisi aihetta puuttua.

Muiden Kämäräisen yhteydenottojen osalta totean ensinnäkin, että ministeriön antaman selvityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on kuitannut ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneet sähköpostiviestit lähettäjälle automaattisella kuittauksella. Kanteluasiaa selvitettyä on ministeriössä kuitenkin havaittu, että tietohallinnon käytännöstä johtuen automaattinen kuittaus saapuneesta viestistä on lähtenyt samalle lähettäjälle ainoastaan kerran. Kämäräinen on lähettänyt kyseiseen sähköpostiosoitteeseen useita viestejä, ja ministeriön

mukaan on tämän vuoksi mahdollista, ettei Kämäräinen ole saanut kuittausta jokaiseen lähettämäänsä viestiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulee sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin nojalla viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Lähtökohtaisesti tämä kuittausvelvollisuus koskee jokaista ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapunutta viestiä. Ymmärrän ministeriön antaman selvityksen siten, että sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ilmoittaminen on suoritettu automaattista kuittausta käyttäen, eikä manuaalisia kuittauksia ole tavanmukaisesti käytetty. Kämäräinenkin on saanut manuaaliset kuittaukset vasta vastaanottokuittauksia erikseen pyydettyään. Kämäräisen sähköpostiviestien käsittelytapa on nähdäkseni ollut osaltaan seurausta siitä, että toisaalta ministeriön selvityksessään kuvaama, tarkoitettu kuittausmenettely (automaattinen kuittaus lähtee jokaiseen ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneeseen viestiin) ja toisaalta tietohallinnon käytännöstä seurannut, toteutunut kuittausmenettely (automaattinen kuittaus lähtee vain kunkin lähettäjän ensimmäiseen ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneeseen viestiin) eivät ole olleet yhteneväiset. Ministeriössä sovellettu tietohallinnon käytäntö, jonka mukaisesti vain kunkin lähettäjän ensimmäiseen ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneeseen viestiin on lähtenyt automaattinen kuittaus, ei ole ollut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukainen menettely siltä osin kuin se on kaksi tai useampia viestejä sähköpostiosoitteeseen toimittaneen kohdalla johtanut siihen, ettei kuittausta ole toimitettu lähettäjälle viipymättä taikka hän ei ole saanut vastaanottokuittausta lainkaan.

Kämäräisen mukaan hän ei ole saanut vastaanottokuittausta sähköpostiviesteihinsä 9.2.2009. Ministeriö ei ole selvityksessään 28.10.2009 ottanut kantaa vastaanottokuittausten lähettämiseen näiden viestien osalta. Automaattinen vastaanottokuittaus on voinut ministeriössä tuolloin sovelletun käytännön mukaisesti lähteä ainoastaan 9.2.2009 toimitetuista kolmesta viestistä ensimmäiseen, joten joka tapauksessa kahden viestin osalta ministeriön olisi tullut toimittaa manuaalinen vastaanottokuittaus. Ministeriöstä 27.8.2009 ja 28.8.2009 puhelimitse saatujen tietojen mukaan vastaanottokuittausta ei ole tehty ministeriöön 9.2.2009 saapuneiden viestien osalta. Ymmärrän puhelintiedustelun yhteydessä tehdyn tiedonhaun kohdistuneen ministeriön kirjaamosta lähteneisiin manuaalisiin sähköpostiviesteihin, koska saadun selvityksen mukaan lähteneitä automaattikuittauksia ei säilytetä ministeriössä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että Kämäräisen ministeriöön ensimmäiseksi 9.2.2010 saapuneeseen sähköpostiviestiin olisi lähetetty automaattinen kuittaus. Näin ollen käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella totean kahden jälkimmäisenä ministeriöön 9.2.2009 saapuneen viestin osalta, ettei ministeriön menettely ole ollut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaista ministeriön jättäessä toimittamatta vastaanottokuittaukset näihin viesteihin. 9.2.2009 lähetetyn ensimmäisen viestin osalta ei minulla käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella ole perusteita katsoa ministeriön menetelleen tavalla, johon laillisuusvalvonnassa tulisi puuttua.

Viestin 12.2.2009 osalta ministeriö on todennut, ettei manuaalista kuittausta ole löytynyt. Koska Kämäräisen sähköpostiviestejä oli jo ainakin 9.2.2009 saapunut ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen, pidän ministeriön selvityksessä kuvatun tietohallinnon käytännön perusteella viestin 12.2.2009 osalta selvitettyinä, ettei ministeriö ole antanut Kämäräiselle vastaanottokuittausta. Tältä osin ministeriö ei ole toiminut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti.

Ymmärrän ministeriön 28.10.2009 antaman selvityksen siten, että Kämäräisen 27.3.2009, 3.4.2009, 6.4.2009 ja 24.4.2009 ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneisiin

sähköpostiviesteihin on ministeriöstä annettu manuaalinen vastaanottokuittaus. Viestin 27.3.2009 osalta vastaanottokuittaus on annettu ilmeisesti aikaisintaan 3.4.2009 ja viestiin 6.4.2009 ilmeisesti aikaisintaan 24.4.2009. Manuaaliset vastaanottokuittaukset on ministeriön tietohallinnon automaattikuittauksista koskevasta käytännöstä johtuen lähetetty vasta Kämäräisen tätä pyydettyä ja varhaisintaan seitsemäntenä sekä kahdeksantenatoista päivänä viestin lähettämistä, eli etenkin sähköpostiviestin 6.4.2009 osalta varsin pitkän ajan kuluttua siitä, kun sähköpostiviesti on saapunut ministeriöön. Ministeriön tietohallinnon käytäntö on siten Kämäräisen sähköpostiviestien 27.3.2009 ja 6.4.2009 kohdalla johtanut siihen, että Kämäräinen on vasta pyynnöstään saanut manuaaliset kuittaukset, ja viestien vastaanottamisesta ministeriössä on tällöin jo kulunut jokseenkin pitkä aika. Nähdäkseni Kämäräisen sähköpostiviestin 6.4.2009 osalta ministeriö ei ole – erityisesti kun otetaan huomioon vastaanottokuittauksen tarkoitus – menetellyt sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain kuittauksen viivytyksettömyyttä koskevan velvoitteen mukaisesti. Sähköpostiviestin 27.3.2009 osalta ei kyseessä ole vielä ollut niin pitkä ajanjakso, että se antaisi aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.


Totean vielä, ettei minulla käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella ole muilta osin aihetta epäillä liikenne- ja viestintäministeriön menetelleen tavalla, johon laillisuusvalvonnassa tulisi puuttua. Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan ministeriön tietohallinnon käytäntöä on käsillä olevan kanteluasian selvittelyn myötä muutettu siten, että ministeriö lähettää kuittauksen jokaiseen ministeriön viralliseen sähköpostiosoitteeseen saapuneeseen viestiin. Näin ollen ministeriön menettely ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän liikenne- ja viestintäministeriön huomiota sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ja lähetän tässä tarkoituksessa liikenne- ja viestintäministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestä.

Oikeuskansleri


Jaakko Jonkka



Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri


Päivi Pietarinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO