

6.10.2025

EOAK/214/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jari Råman

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

VASTAANOTTOKUITTAUKSEN LÄHETTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Kirkkonummen kunnan menettelyä automaattisten vastaanottokuittausten lähettämisessä. Kantelijan mukaan kunnan kirjaamon lähettämään vastaanottokuittaukseen kopioituu sama otsikko, jota sähköpostin lähettäjä on käyttänyt omassa viestissään myös silloin kun otsikko sisältää salassa pidettävää tietoa. Kantelijan mukaan kunta levittelee siten vastaanottokuittauksessaan salassa pidettävää tietoa.

Kantelija täydensi asiaa kertomalla, että Kirkkonummen kunnan kirjaamosta ei ole enää tullut vastaanottokuittausta hänen lähettämiinsä viesteihin. Kantelija epäilee, että hänen oikeusasiamiehelle tekemänsä kantelu on voinut vaikuttaa vastaanottokuittausten lähettämiseen.

Toisessa täydennyksessään kantelija kertoi epäilevänsä, että Kirkkonummen kunta syrjii yksittäisiä henkilöitä. Kantelijan mukaan kunta ei ole vastannut hänelle mitään, mutta muille kunta vastaa. Kantelijan mukaan kunnan kirjaamosta on lähetetty vastaanottokuittaus kaikkiin muihin sähköpostiosoitteisiin paitsi hänelle.

2 SELVITYS

2.1 Alustava selvitys

Kantelun johdosta Kirkkonummen kunnalta pyydettiin alustava selvitys.

2.2 Selvitys ja lausunto

Kantelun ja alustavan selvityksen perusteella Kirkkonummen kunnalta pyydettiin vielä selvitys ja lausunto.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettuja oikeusohjeita

Hallintolaki (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, jälj. sähköinen asiointilaki) 1 §:n 1 momentin mukaan tämän lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä.

Sähköisen asiointilain 4 §:n mukaan Tässä laissa tarkoitetaan:

- 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;
- sähköisellä viestillä sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota; ja
- sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Sähköisen asiointilain 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.

Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 17/2002 vp. s.42) todetaan muun muassa seuraavaa.

”Pykälässä säädettäisiin sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain 24 §:ää vastaavasti viranomaiselle kuuluvasta veloitteesta huolehtia sähköisten asiakirjojen vastaanottamisesta ilmoittamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Tällainen ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Ilmoittaminen ei vaikuta asian ratkaisemisen edellytyksiin, joista säädetään erikseen.

Hallituksen esityksessä laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa (HE 153/1999 vp) todetaan, että tällainen sääntely on tarpeen sähköisen asioinnin riskien pienentämiseksi. Asioinnin eri osapuolten käytössä olevat laitteistot ja ohjelmistot voivat olla yhteensoveltumattomia, jolloin lähetetty sähköinen viesti ei välttämättä saavu lainkaan perille tai viivästyy olennaisesti. Lisäksi sähköiset asiat saattavat vaatia sellaisia taitoja, joita kaikilla käyttäjillä ei ole vielä hallinnassaan, jolloin viestin toimittaminen saattaa epäonnistua.

Vastaanottoilmoitus tulisi pyrkiä järjestämään automaattisena toimintona. Viranomaisen harkinnassa on kuitenkin, käytetäänkö jotain muuta ilmoitustapaa tai yhdistetäänkö automaattiseen ilmoitukseen myös muuta informaatiota viranomaisen toiminnasta. Käytännössä automaattikuittauksissa esiintyy ongelmia, jotka voivat liittyä sekä lähettävään että vastaanottavaan järjestelmään.”

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (jälj.

tiedonhallintalaki 906/2019) 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvaisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja.

Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 284/2018 vp. s.93-94) todetaan muun muassa seuraavaa.

”Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joilla viranomainen voisi siirtää salassa pidettäviä tietoja tietoverkossa. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Säännös jättäisi viranomaisen harkintaan, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen salassa pidettävien tietojen suojaaminen tietoverkossa toteutettaisiin. Yhteys voisi olla suojattu esimerkiksi salauksella tai tiedot voitaisiin siirtää yleisessä tietoverkossa ilman tietoliikenneyhteyden suojaustakin, jos tiedot olisivat salattuna siirrettävässä tiedostossa ja salaus voitaisiin purkaa vain erillisellä PIN-koodilla tai muulla salasanalla. Pykälän toisessa virkkeessä olisi lisäedellytys salassa pidettävien tietojen siirrolle tietoverkossa. Säännöksen mukaan tietojensiirto olisi järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvaisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Jos tietojen siirto tapahtuu tietoverkossa tietojärjestelmien välillä, on vastaanottava tietojärjestelmä varmistettava esimerkiksi palvelinvarmenteita käyttämällä. Jos puolestaan salassa pidettävien tietojen vastaanottaja olisi luonnollinen henkilö, olisi hänet tunnistettava jollakin luotettavalla menetelmällä, kuten vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää käyttämällä.

Säännöstä sovellettaisiin tunnistamisen osalta lähinnä viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa, koska yleisölle tarjottavien digitaalisten palvelujen tunnistamista koskevista vaatimuksista on säädetty erikseen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetussa laissa, joka on eduskunnan käsittelyssä omana hallituksen esityksenään (HE 60/2018 vp) samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa.”

3.2 Velvollisuus lähettää vastaanottokuittaus

Sähköisen asiointilain 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.

Laissa ei säädetä yksityiskohtaisemmin millä tavoin vastaanottokuittaus tulee lähettää. Lain esitöissä viitataan vanhan sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun alin esitöihin (HE 153/1999 vp) ja todetaan, että tällainen sääntely on tarpeen sähköisen asiointin riskien pienentämiseksi. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että asiointin eri osapuolten käytössä olevat laitteistot ja ohjelmistot voivat olla yhteensoveltumattomia, jolloin lähetetty sähköinen viesti ei välttämättä saavu lainkaan perille tai viivästyy olennaisesti ja lisäksi sähköiset asiointit saattavat vaatia sellaisia taitoja, joita kaikilla käyttäjillä ei ole vielä hallinnassaan, jolloin viestin toimittaminen saattaa epäonnistua.

Kantelija on lähettänyt Kirkkonummen kunnalle useita viestejä 12.1 ja 13.1.2025. Kirkkonummen kunnan selvityksen mukaan kantelija ei ole saanut kaikkiin viesteihinsä vastaanottokuittausta, koska kunnan käyttämä järjestelmä lähettää automaattisen vastausvietin vain kerran samalle lähettäjälle päivän aikana. Kunnan selvityksen mukaan ratkaisun on tarkoitus torjua roskapostia ja estää tilanne, jossa lähettäjän automaattinen vastaus saisi vastaukseksi vastaanottajan automaattisen vastauksen.

Sähköinen asiointilaki ei rajoita velvollisuutta vastaanottokuittauksen toimittamiseen vain yhteen viestiin vuorokaudessa, vaan laki velvoittaa viranomaista lähettämään vastaanottokuittauksen kaikkien laissa tarkoitettujen asiakirjojen vastaanottamisesta. Pidän Kirkkonummen kunnan selvitystä vastaanottokuittauksen rajoittamisesta ymmärrettävänä, mutta totean, että automaattisten vastaanottokuittauksen aiheuttama ongelma ei ole kuitenkaan peruste olla lähettämättä vastaanottokuittausta asiakkaan kaikkiin samana päivänä lähettämiin sähköisessä asiointilaissa tarkoitettuihin viesteihin. Katson Kirkkonummen kunnan menettelevän sähköisen asiointilain vastaisesti, kun vastaanottokuittaus lähetetään vain yhteen samana päivänä samasta sähköpostiosoitteesta lähetettyyn viestiin.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella minulla ei ole tiedossa kantelijan Kirkkonummen kunnalle lähettämien viestien tarkempaa sisältöä. Totean sen vuoksi vielä, että kaikki viranomaiselle saapuvat sähköiset viestit eivät edellytä vastaanottokuittauksen lähettämistä. Sähköisen asiointilain 4 §:n mukaan laissa tarkoitetaan sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksentekoon ja lain 14 §:n mukaan tällaisen sähköisen asiakirjan lähettäjälle tulee viipymättä ilmoittaa asiakirjan vastaanottamisesta.

3.3 Salassa pidettävän tiedon lähettäminen

Tiedonhallintalain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Laki asettaa viranomaiselle nimenomaisen velvollisuuden huolehtia suojatusta tiedonsiirtoyhteydestä silloin, kun viranomaisen lähettämä viesti sisältää salassa pidettäviä tietoja. Tietosuojavaltuutetun kannanotoissa sekä laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että tästä ei voida poiketa edes asiakkaan suostumuksella (näin esimerkiksi tietosuojavaltuutetun kannanotto 423/49/2009 sekä oikeusasiamiehen ratkaisu 704/4/08).

Katson, että Kirkkonummen kunnan automaattinen vastaanottokuittaus on tiedonhallintalain 14 §:n 1 momentin vastainen, kun vastaanottokuittauksen otsikoksi kopioituu asiakkaan kirjoittama otsikko silloinkin, kun otsikko sisältää salassa pidettävää tietoa. Asian arviointiin ei vaikuta se, että asiakas on alun perin itse kirjoittanut otsikon ja asiakas voinut myös valita käyttää suojattua tiedonsiirtoyhteyttä. Myöskään se, että sähköpostiviestien otsikot sisältävät vain harvoin salassa pidettäviä tietoja, ei muuta asiaa, vaan viranomaisen tulee huolehtia, ettei sen lähettämän sähköpostiviestin otsikko sisällä lain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. ja 3.3. esittämäni käsityksen Kirkkonummen kunnan automaattisten vastaanottokuittausten lainvastaisuudesta Kirkkonummen kunnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kirkkonummen kunnalle.