



## ASIA **Salatun sähköpostiyhteyden käyttämisen ohjeistus**

### KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 17.4.2019 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä sähköpostin salausrjestelmän käyttämiseen liittyvässä asiassa. Hän katsoo, että Maahanmuuttoviraston toimintatapa, jonka mukaan se hyväksyy ainoastaan viraston tarjoaman ilmaisen turvapistirkaisun, ei ole oikeudenmukainen eikä hallinnon palveluperiaatteen mukainen, eikä siinä ole otettu riittävästi huomioon asiakkaan etua.

Kantelija kertoo, että hänen oman salausjärjestelmänsä palvelutarjoaja käyttää selvityksensä mukaan samaa salaustekniikkaa kuin Maahanmuuttovirasto. Virasto ei kuitenkaan ilmoituksensa mukaan avaa muita kuin tarjoamaansa turvapistirkaisua käyttäen lähetettyjä salattuja viestejä.

Kantelija pyytää selvittämään Maahanmuuttoviraston menettelyn myös niiltä osin, kun virasto on vasta useita tunteja salatun viestin vastaanottamisesta ja saapumiskuittauksesta virka-ajan päättymisen jälkeen ilmoittanut, ettei kyseistä viestiä tulla avaamaan. Hän kertoo esimerkkitapauksesta, jossa hän oli lähettänyt Maahanmuuttovirastolle asiakkaan kiireellisen valituksen salatulla sähköpostilla 8.4.2019 klo 16.08 ja saaneensa automaattisen kuittauksen viestin lähettämistä heti. Myöhemmin klo 18.48 hän sai kuitenkin viestin, jossa ilmoitettiin, ettei Maahanmuuttovirasto tietoturvasyistä avaa hänen lähettämänsä sähköpostia.

### SELVITYS

Maahanmuuttoviraston on antanut 29.10.2019 päivätyn selvityksen.

## VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa hankitusta selvityksestä vastine. Kantelija on ilmoittanut, ettei hänellä ole lisättävää kantelussa jo lausumaansa.

## RATKAISU

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että se käyttää salassa pidettäviä tietoja sisältävien sähköpostiviestien suojaamiseen Deltagon Group Oyj:n tarjoamaa Deltagon Sec@GW -tuotetta, joka on ainoa sisäministeriön hallinnonalan käyttöön hyväksytty salaustuote suojaustasoon III tai IV kuuluvan asiakirjan lähettämiseen.

Selvityksessä perustellaan Maahanmuuttoviraston käytäntöä virastosta ulos lähetettävien salassa pidettävien viestien salausten menetelmää koskevalla sisäministeriön määräyksellä salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelusta ja käsittelystä sisäministeriön hallinnonalalla (SMDno-2014-1533) ja valtioneuvoston asetuksella tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

Maahanmuuttovirasto ohjaa myös asiakkaitaan käyttämään samaan tuotteeseen perustuvaa suojausratkaisua, koska hallinnonalalla luotettavaksi arvioitun salausratkaisun käyttö edistää tietoturvasta huolehtimista ja on siten myös asiakkaan edun mukaista. Maahanmuuttovirastolla ei ole vastaavia takeita muiden salausratkaisujen luotettavuudesta, sillä muita ratkaisuja ei ole hallinnonalalla samalla tavalla arvioitu ja hyväksytty. Arviointi ei selvityksen mukaan koske pelkkää salaustekniikkaa, vaan kattaa sen lisäksi lukuisia muita kriteereitä esimerkiksi turvallisuusjohtamisen ja fyysisen turvallisuuden osalta. Maahanmuuttoviraston menettely edistää sen näkemyksen mukaan toisaalta myös viraston toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta, kun virastoon saapuva suojattu viestiliikenne pyritään keskittämään salausratkaisuun, jonka käyttämiseen viraston henkilökunta on perehdytetty. Maahanmuuttovirasto katsoo, että muiden toisistaan poikkeavien salausratkaisujen käyttäminen kuormittaisi varsinkin viraston kirjaamoa ja hidastaisi merkittävästi saapuvien viestien käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että viraston sähköisen asioinnin järjestämiseen liittyy punnintaa toisaalta asioinnin joustavuuden ja toisaalta sen turvallisuuden välillä. Painavat turvallisuuteen liittyvät näkökohdat voivat joissakin tilanteissa pakottaa tinkimään asioinnin nopeudesta ja joustavuudesta. Virasto katsoo, että tietoturvasta huolehtimista on pidettävä olennaisena osana palveluperiaatteen toteuttamista ja varsinkin sähköisesti tapahtuvan asioinnin asianmukaisuutta.

### Arviointi

Hallintolain (434/2003) 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.

Lain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Lainkohdan perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 57) todetaan muun ohessa, että palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Pykälässä ei kuitenkaan asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen. Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista.

Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi perustelujen mukaan erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi 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 tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin.

Asioinnin järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoide-  
tuiksi.

Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla ohjeistetaan käyttämään viraston suojattua sähköpostiyhteyttä, mikäli asiakas haluaa lähettää sähköpostitse salassa pidettävää aineistoa. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.

Maahanmuuttoviraston perustelut käyttämänsä sähköpostin ja myös asiakkailtaan edellyttämän suojausratkaisun käyttämiselle ovat näkemykseni mukaan sinänsä asianmukaiset, eikä palvelun saatavuutta voida hallituksen esityksessä tarkoitettuun tavoin katsoa rajoitetun ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Asiakkaan tulee kuitenkin olla riittävästi selvillä niistä menettelytavoista, joita Maahanmuuttovirasto noudattaa ja edellyttää myös asiakkailtaan. Erityisen tärkeää riittävän ja asiakkaiden tarpeet mahdollisimman hyvin huomioivan menettelytapaohjeistuksen antaminen on tilanteissa, joihin liittyy määräaikoja, kuten esimerkiksi valituksen tai selvityksen jättämiselle asetettu määräpäivä. Virheellisen menettelytavan käyttäminen voi tällaisessa tapauksessa johtaa oikeudenmenetyksiin.

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

Viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja palvelun asianmukaisuuteen voidaan katsoa kuuluvan, että viranomaisen selkeästi tiedottaa menettelytavoistaan ja niistä keinoista, joilla esimerkiksi salassa pidettävää aineistoa voidaan sille turvallisesti toimittaa asian käsittelyä varten.

Neuvontavelvollisuutta koskevan lainkohdan perustelujen mukaan (HE 72/2002 vp, s. 57-58) pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Menettelyneuvontaan kuuluisi mm. 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 olisi pyrittävä oikaisemaan.

Arvioitavana olevassa tapauksessa kantelija on käyttänyt salattua sähköpostiyhteyttä, joka on kantelijan salausjärjestelmän palveluntarjoajan mukaan käyttänyt samaa salaustekniikkaa kuin Maahanmuuttoviraston itsensä käyttämä järjestelmä. Kantelija on ollut siinä käsityksessä, että hänen viestinsä on saapunut Maahanmuuttovirastoon ja että viesti on vastaanotettu.

Kyseinen automaattinen vastausviesti on pyydetty nähtäväksi oikeuskanslerinvirastoon. Kantelijan maanantaina 8.4.2019 klo 16.08 saamassa automaattisessa kuittauksessa todetaan seuraavaa: ”Kiitos viestistäsi. Maahanmuuttovirasto on vastaanottanut sen. Jos lähetit lisäselvityksiä hakemukseesi, liitämme ne tietoihisi. Tarvittaessa vastaamme viestiisi, odota yhteydenottoamme rauhassa.” Hänelle on kuitenkin klo 18.48 lähetetty viraston kirjaamosta viesti, jossa edellä todetuina tavoin kerrotaan, ettei ulkoisille sivuille johtavia linkkejä tietoturvasyistä voida avata. Viestissä ilmoitetaan, että halutessaan asiakas voi käyttää Maahanmuuttoviraston suojattua yhteyttä salatun sähköpostin lähettämiseksi, ja että ohjeet löytyvät Maahanmuuttoviraston sivuilta kohdasta ”Yhteystiedot: <https://migri.fi/yhteystiedot>”.

Ulkomaalaislain (301/2004) 197 §:n mukaan valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka on toimitettava oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä hallinto-oikeudelle. Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

Tilanne on luottamuksensuojan ja viestin lähettäjän oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Kantelijalla ei viestin vastaanottokuittauksen jälkeen ole ollut mitään syytä epäillä, ettei hänen virka-aikana lähettämäänsä viestiä olisi Maahanmuuttovirastossa vastaanotettu. Mikäli kysymyksessä olisi ollut esimerkiksi valituksen jättämisen viimeinen määräpäivä, mistä nyt ei kuitenkaan ollut kysymys, olisi viestin vastaanottamatta jääminen voinut johtaa valituksen myöhästymiseen ja siten oikeudenmenetykseen. Tästä syystä, ja kun sähköinen asiointi ja asiakirjojen toimittaminen sähköisesti ovat yhä yleisemmin käytössä, menettelytapaohjeista tiedottaminen on erityisen merkityksellistä. Huomioon tulee ottaa myös, että ulkomaalaisasioissa on usein kyse asiakkaille hyvin tärkeistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä intresseistä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Näkemykseni mukaan tiedon siitä, ettei linkkejä salattuihin viesteihin tietoturvasyistä voida Maahanmuuttovirastossa avata, tulisi ilmetä viestin saapumisen jälkeen lähtevästä automaattisesta vastaanottokuittauksesta. Tällöin asiakkaalla voi vielä olla mahdollisuus toimittaa kiireellinen salattu viesti viraston toivomalla tavalla ajoissa. Maahanmuuttoviraston oman salatun

sähköpostiyhteyden käyttämistä koskevien tietojen ja ohjeiden tulisi myös ilmetä riittävän näkyvästi ja selkeästi viraston verkkosivuilta.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota edellä esittämiini näkökohtiin salatun sähköpostin lähettämiseen liittyvän riittävän ohjeistuksen merkittävydestä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi