



14.12.2020

OKV/778/53/2020

OKV/778/53/2020-OKV-3

Valvontalautakunta

ASIA Valvontalautakunnan menettely asiakirjojen hallinnassa

Valvontalautakunta oli 13.12.2019 antanut ratkaisun asiassa 38612. Ratkaisun mukaan asian käsittely oli jätetty sillensä sen vuoksi, että valvonta-asian koko asiakirja-aineisto oli täysistunnon jälkeen kadonnut. Valvonta-asia oli ollut sen vuoksi ratkaisematta vuodesta 2012 alkaen. Otin asian tutkittavaksi omasta aloitteestani.

SELVITYS

Valvontalautakunta on antanut asiasta 19.3.2020 päivätyn selvityksen. Asian esittelijä on lisäksi hankkinut valvontalautakunnasta lisätietoja asianhallintajärjestelmän uudistamiseen liittyvästä hankkeesta.

RATKAISU

Asian tausta

Valvontalautakunnan ratkaisu koski luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa, joka kantelun vireille tullessa oli toiminut asianajajana. Kantelija oli moittinut oikeudenkäyntiavustajaa siitä, että tämä ei ollut pesänselvittäjän- ja jakajan toimessaan selvittänyt perinnönjättäjän oikeustoimikelpoisuutta tai laatinut lopputilitysasiakirjaa hyvän asianajajatavan edellyttämällä tavalla. Oikeudenkäyntiavustaja puolestaan oli ilmoittanut valvontalautakunnalle tehneensä asiaan liittyen rikosilmoituksen kantelijasta, tämän asiamiehestä ja toimeksiantoon liittyneestä pankinjohtajasta katsottuaan joutuneensa kiristyksen kohteeksi.

Valvonta-asiassa oli järjestetty 14.12.2012 suullinen kuuleminen, jonka perusteella valvontalautakunta oli todennut, että edellä mainitun rikosilmoituksen käsittely voi tuoda asiaan tärkeää lisätietoa. Tämän vuoksi asian käsittelyä oli lykätty lisäselvityksen saamista varten. Oikeudenkäyntiavustajan oli edellytetty viipymättä toimittavan esitutkinta-aineiston valvontalautakunnalle, minkä jälkeen asian käsittelyä olisi ollut mahdollista jatkaa. Sittemmin oli kuitenkin havaittu, että valvonta-asian asiakirja-aineisto oli kadonnut ja että asia oli ollut ratkaisematta suullisesta kuulemisesta saakka.

Valvontalautakunnan selvitys

Valvontalautakunnan selvityksen mukaan valvontalautakunnan ratkaisuja valmistelevalle valvontayksikön toiminnassa noudatetaan käytäntöä, jonka mukaisesti sellaisia vireillä olevia asioita, jotka odottavat lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, seurataan vähintään kuuden kuukauden välein. Tässä asiassa valvonta-asia on aikanaan jätetty odottamaan rikostutkinnan valmistumista ja sitä on seurattu säännöllisesti. Valvontayksikössä on kuitenkin kesällä 2019 havaittu seurannan yhteydessä, että asian asiakirjat eivät olleet enää paikallistettavissa. Tämän jälkeen valvontayksikössä on etsitty perinpohjaisesti valvonta-asian

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

asiakirjoja ja muun muassa valvontayksikön arkistot on käyty läpi asiakirjojen löytämiseksi, missä ei ole kuitenkaan onnistuttu. Valvontalautakunnan täysistunto on 13.12.2019 joutunut tämän vuoksi tekemään päätöksen asian käsittelyn lopettamisesta.

Selvityksessä todetaan lisäksi, että Suomen Asianajajaliitossa ja sen yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa on käynnistynyt vuonna 2019 mittava asianhallinnan ja sähköisen asioinnin parantamiseen tähtäävä uudistustyö. Valvontalautakunnan ja valvontayksilön osalta tämä uudistustyö on aikataulutettu tälle vuodelle ja sen on tarkoitus valmistua vuoden 2021 mennessä. Uudistustyön osana pyritään luomaan järjestelmä, joka mahdollistaisi lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja odottavien valvontaja palkkioriiita-asioiden seurannan tehostamisen ja automatisoimisen sekä asiakirjojen automaattisen varmuuskopioimisen asianhallintajärjestelmään. Kunnes uusi järjestelmä saadaan käyttöön otettua, valvontayksikössä kiinnitetään erityistä huomiota lainvoimaista tuomioistuinratkaisua odottavien valvontajasioiden seurantaan. Valvontalautakunnan käsityksen mukaan valmisteilla oleva uudistustyö poistaa tai ainakin minimoi riskin siitä, että jonkin valvontajasioiden asiakirjat jatkossa valitettavalla tavalla katoaisivat kokonaisuudessaan.

Olennaiset sovellettavat säännökset

Sekä voimassa olevan että asian vireille tullessa voimassa olleen valvontalautakunnan työjärjestyksen 4 kohdan mukaan lautakunnan ja jaostojen käsiteltäväksi tulevat asiat on valmisteltava aiheetonta viivästystä välttämällä ja valmistelun päätyttyä siirrettävä välittömästi ratkaistavaksi.

Asianajajista annetun lain 6 a §:n (716/2011) mukaan asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivat riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joille kuuluvat tässä laissa säädetyt asianajajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät.

Saman lain 7 j §:n 2 momentin mukaan siltä osin kuin laissa ei toisin säädetä, valvontaja- ja palkkioriiita-asioiden käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontayksikössä sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään.

Hallintolain (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.

Saman lain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Vuoden 2019 loppuun voimassa olleen viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti:

- 1) pitää luetteloja käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä;
- 2) laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin 24 §:n tai muun lain säännöksiä;
- 3) selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun samoin kuin ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi;
- 4) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja

tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;

5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Pykälän 3 momentin mukaan arkistotoimen tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaisissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

Arkistolain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatu esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.

Arkistolain 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.

Pykälän 3 momentin mukaan arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä.

Pykälän 3 momentin mukaan arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tietojen ja asiakirjahallinnossa.

Arkistolain 12 §:n 1 momentin mukaan asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä.

Pykälän 2 momentin mukaan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää.

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta ja että tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu. Viranomaisen on lisäksi varmistettava, että tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida.

Pykälän 2 momentin mukaan tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia.

Lain 30 §:n 2 momentin mukaan muiden kuin valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten on toteutettava 12–16 §:ssä säädetty vaatimukset 36 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Asian arviointi

Tässä tapauksessa asian käsittely valvontalautakunnassa on jouduttu kokonaan lopettamaan asiakirjojen katoamisen vuoksi. Katoamisen syy ei ole selvinnyt. Asian käsittelyn lopettamisvaiheessa asia oli ollut valvontalautakunnassa vireillä yhdeksän vuotta. Selvityksen mukaan valvontalautakunnassa ”noudatetaan käytäntöä, jonka mukaisesti sellaisia vireillä olevia asioita, jotka odottavat lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, seurataan vähintään kuuden kuukauden välein. Tässä asiassa valvonta-asia on aikanaan jätetty odottamaan rikostutkinnan valmistumista ja sitä on seurattu säännöllisesti.”

Valvontalautakunnan selvityksestä ei tarkemmin ilmene, millä tavoin asian etenemistä oli seurattu. Epäselväksi myös jää, missä vaiheessa asiakirjat ovat joutuneet kadoksiin. Ottaen kuitenkin huomioon, että asia oli ollut valvontalautakunnassa vireillä yhdeksän vuotta ennen kuin asiakirjojen katoaminen huomattiin, on ilmeistä, että seurantaa ei ollut järjestetty tuloksellisesti. Lienee todennäköistä, että ainakaan tässä asiassa seurantaa ei ole tehty valvontalautakunnan ilmoittaman normaalikäytännön mukaisesti vähintään kuuden kuukauden välein. Asiassa nro 38612 asiakirjojen ei näin ollen ole missään vaiheessa arvioitu valvontalautakunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvalla tavalla luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan menettelyä ja sitä, onko tämä mahdollisesti menetellyt kantelijan väittämällä tavalla velvollisuksiensa vastaisesti. Valvontalautakunta on näin ollen laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa.

Asian käsittelyyn valvontalautakunnassa sovelletaan hallintolakia. Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 4 luvun säännökset koskien asiakirjan lähettämistä viranomaiselle ja hallintoasian vireille tuloa ilmentävät periaatetta, jonka mukaan viranomaiselle lähetetyt asiakirjat ovat viranomaisen vastuulla.

Kun valvontatehtävää ei ole voitu toteuttaa, valvontalautakunnan menettely ei ole vastannut hallintolaissa asetettuja vaatimuksia asian käsittelylle. Asian käsittely ei ole myöskään vastannut hallintolaissa ja valvontalautakunnan työjärjestyksessä asetettuja vaatimuksia asian viivytyksettömästä käsittelystä. Niin ikään asiakirjojen käsittely ja arkistointi ei ole vastannut voimassa olleita julkisuuslaissa ja arkistolaissa asetettuja vaatimuksia.

Olen ottanut arvioinnissani huomioon, että valvontalautakunnan selvityksen mukaan valvontalautakunnassa on käynnistynyt vuonna 2019 mittava asianhallinnan ja sähköisen asioinnin parantamiseen tähtäävä uudistustyö. Sähköinen asianhallintajärjestelmä vähentää riskiä vastaavan tapahtumisesta uudelleen.

Asianhallintajärjestelmää uudistettaessa on otettava huomioon vuoden 2020 alusta voimaantullut laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 (536/2011) momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan valvontalautakunnalle huomautuksen asianajajalain, hallintolain, julkisuuslain ja arkistolain vastaisesta menettelystä sen laiminlyötyä asiakirjojen lainmukaisen ja huolellisen käsittelyn siten, että se ei voinut tämän seurauksena toteuttaa lakisääteistä valvontatehtäväänsä.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen