

**ASIA** Valvontalautakunnan menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa**KANTELU**

Kanteliija arvostelee Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvontayksikön päällikköä siitä, että hän ei ollut saanut valvontayksikön päälliköltä vastausta asiakirjoja koskevaan pyyntöönsä.

SELVITYS

Valvontalautakunta on toimittanut oikeuskanslerille 4.2.2019 selvityksen, jonka liitteenä on ollut valvontayksikön päällikön selvitys siitä, minkä vuoksi kantelijalle vastaaminen on viivästynyt.

Selvityksen mukaan kanteliija on kirjeessään 22.8.2018 pyytänyt valvontayksikön päälliköltä julkisia ratkaisuselosteita niistä valvontalautakunnan käsittelemistä valvonta- ja palkkioriita-asioista, joissa kantelu tai palkkion riitautus on kohdistunut Suomen Asianajajaliiton entiseen jäseneseen ja valvontalautakunnan entiseen puheenjohtajaan A:han. Lisäksi kanteliija on pyytänyt saada julkiset ratkaisuselosteet niistä valvontalautakunnan käsittelemistä valvonta- ja palkkioriita-asioista, joissa A on kuulunut ratkaisukokoonpanoon siinä merkityksessä kuin mitä asianajajista annetun lain 7 i §:n 1 momentin 6-kohdassa tarkoitetaan. Kanteliija on perustellut pyyntöään viittaamalla asianajajista annetun lain 7 h § ja 7 j §:iin ja 7 i §:n 2 momenttiin.

Selvityksessä todetaan, että kanteliija on esittänyt kirjeessään erittäin laajan asiakirjatilauksen. Pyyntöön vastaamiseksi on jouduttu ensin selvittämään, onko kantelijalla oikeutta saada kaikkia tilaamiaan asiakirjoja valvontalautakunnalta, miltä osin pyydetty asiakirjat voidaan hänelle toimittaa, millä tavalla pyydetty asiakirjat on ylipäänsä mahdollista poimia valvontarekisterin julkisesta päiväkirjasta, josta ei voi hakea tietoja tai julkisia ratkaisuselosteita ratkaisukokoonpanoon kuuluneen valvontalautakunnan jäsenen nimellä sekä kuinka paljon laajan asiakirjatilauksen tekeminen aiheuttaa kustannuksia tilaajalle. Asiakirjojen tilauksessa ei ole ollut kysymys valvontamenettelyyn liittyvästä maksuttomasta kirjeenvaihdosta tai omien valvontarekisteriin rekisteröityjen henkilötietojen tarkastamisoikeudesta, joten asiakirjojen tilaaminen on maksullista.

Edellä mainittujen syiden vuoksi valvontayksikön päällikkö ei ole voinut vastata kantelijan asiakirjatilausta koskevaan pyyntöön toivotulla nopeudella. Selvitettyään edellä mainittuja seikkoja valvontayksikön päällikkö on lähettänyt 20.11.2018 kantelijalle sähköpostitse vastauksen siltä osin kuin hän on tuolloin voinut vastata kantelijan tiedusteluun. Kantelijalle on samassa yhteydessä toimitettu maksutta yksittäinen, A:ta koskeva julkisen päiväkirjan ote. Valvontayksikön päällikkö on ilmoittanut kantelijalle, että hänen yksilöimänsä asiakirjatilaus ei muilta osin ole toteutettavissa, koska julkisesta päiväkirjasta ei voida hakea julkisia ratkaisuselosteita kokoonpanoon kuuluneen valvontalautakunnan jäsenen nimellä. Kantelijalle on samalla ilmoitettu, että hän voi halutessaan tehdä maksullisen asiakirjatilauksen kaikista julkisista ratkaisuselosteista kunkin ratkaisun tarkemman ratkaisukokoonpanon selvittämiseksi. Kantelijaa on pyydetty vahvistamaan, haluaako hän tehdä mainitun maksullisen asiakirjatilauksen.

Valvontayksikön toimistotehtävistä vastaava valvonta-assistentti on sittemmin lähettänyt valvontayksikön päällikön pyynnöstä kantelijalle tiedoksi valvontalautakunnan julkisen päiväkirjan (yhteensä noin 93 sivua), joista ilmenevät kaikki valvontalautakunnan ratkaisut, joista on lain mukaan saatavilla ja tilattavissa julkiset ratkaisuselosteet, arviolta noin 2 800 kappaletta. Kantelija ei ainakaan vielä selvityksen antamisen ajankohtaan mennessä ollut ilmoittanut, miltä osin hän haluaa tilata julkisia ratkaisuselosteita.

Valvontayksikön päällikkö on pahoitellut kantelijalle viivettä kantelijan kirjeessä 22.8.2018 esitettyyn pyyntöön vastaamisessa ja pyrkii jatkossa toimimaan paremmin asiakaspalvelussa ja tiedottamaan aikaisemmin mahdollisissa viiveistä vastaamisessa. Suomen Asianajajaliitossa ja valvontalautakunnassa on käynnistynyt tietojärjestelmähanke, missä yhteydessä on tarkoitus muun muassa uusia nykyinen valvontarekisteri. Hankkeen tarkoitus on vähentää manuaalisia työtapoja ja parantaa myös asiointi- ja asiakaspalvelua asiakirjojen tilaamisessa sekä tietojen hakemisessa.

VASTINE

Kantelija on antanut 12.3.2019 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valvontalautakunta hoitaa julkista hallintotehtävää valvoessaan asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Oikeuskanslerin tehtävään yleisen edun ja julkista tehtävää hoitavien valvojana kuuluu valvontalautakunnan menettelyn valvominen.

Asianajajista annetun lain (asianajajalaki) 7 h §:n mukaan valvontalautakunnan on pidettävä käsittelemistään valvonta- ja palkkiorii-asiasta julkista päiväkirjaa, johon on merkittävä tiedot kantelijasta tai hakijasta, asianajajasta ja tarvittaessa asianajajayhtiöstä, asianimikkeestä, ratkaisun antamispäivästä ja ratkaisun lopputuloksesta. Päiväkirjasta on myös ilmettävä asian käsittelyn vaihe. Julkisesta päiväkirjasta poistetaan asiaa koskeva tieto: 1) erottamisesta ja seuraamusmaksusta kymmenen vuoden kuluttua; 2) varoituksesta kuuden vuoden kuluttua; ja 3) huomautuksesta ja siitä, että seuraamusta ei ole määrätty, kolmen vuoden kuluttua valvonta-asian ratkaisun antamisesta.

Asianajalain 7 i §:n mukaan valvontalautakunnan on laadittava valvonta- ja palkkiorita-asiassa antamastaan ratkaisusta julkinen ratkaisuseloste. Siitä on lain mukaan ilmettävä muun muassa kysymyksessä olevan asianajajan nimi, pääpiirteittäinen selostus asiasta ja ratkaisun perusteluista, lainkohdat, asianajajayhdistyksen sääntöjen kohdat ja ne hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet, joita asiassa on sovellettu, lopputulos ja ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden nimet. Valvontalautakunnan tulee pitää ratkaisuseloste yleisön saatavilla niin kauan kuin ratkaisua koskeva tieto on 7 h §:n mukaisesti merkittynä julkiseen päiväkirjaan.

Asianajalain 7 j §:n 2 momentin mukaan siltä osin kuin laissa ei toisin säädetä, valvonta- ja palkkiorita-asian käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontayksikössä sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta- ja palkkiorita-asioissa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 13 §:n mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 16 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asian-

mukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti muun muassa pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä ja suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Arviointia

Valvonta-asioiden käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontayksikössä sovelletaan asianajajalain 7 j §:n 3 momentin mukaan julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslain 14 § velvoittaa käsittelemään asiakirjapyyntöön viivytyksettä ja antamaan tiedon julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön esittämisestä. Kuitenkin silloin, jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöön esittämisestä.

Kantelija oli esittänyt asiakirjojen saamista koskevan pyynnön 22.8.2018. Kantelija sai valvontayksikön päälliköltä asiakirjapyyntöönsä vastauksen 20.11.2018 eli noin kolmen kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Kantelijan asiakirjapyyntöön käsittely valvontalautakunnassa oli näin ollen viivästynyt huomattavasti julkisuuslaissa säädetystä määräajasta. Saadun selvityksen perusteella kyseessä on ollut julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu sellainen asiakirjapyyntö, joka on koskenut suurta määrää asiakirjoja ja asian selvittäminen on aiheuttanut tavanomaista suuremman työmäärän. Tällöinkin asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöön esittämisestä.

Kantelijan asiakirjapyyntö on koskenut asianajajalain 7 i §:ssä tarkoitettuja julkisia ratkaisuselosteita, jotka valvontalautakunta laatii ratkaisemistaan valvonta- ja palkkioriiita-asioista. Julkisissa ratkaisuselosteissa on oltava muun muassa tieto ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden nimistä. Kantelija on pyytänyt saada tiedon niiden ratkaisujen julkisista ratkaisuselosteista, joiden ratkaisukokoonpanoon on kuulunut tietty valvontalautakunnan jäsen.

Kantelijalle toimitettiin valvontayksikön päällikön vastauksen mukana 20.11.2018 yksittäinen julkisen päiväkirjan ote ratkaisusta, jonka kokoonpanoon tietty valvontalautakunnan jäsen oli kuulunut, ja kantelijalle todettiin samalla, että kantelijan yksilöimä asiakirjatilaus ei muilta osin ole toteutettavissa, koska julkisesta päiväkirjasta ei voi hakea julkisia ratkaisuselosteita kokoonpanoon kuuluneen valvontalautakunnan jäsenen nimellä. Kantelijalle on samalla ilmoitettu, että hän voi halutessaan tehdä maksullisen asiakirjatilauksen kaikista julkisista ratkaisuselosteista kunkin ratkaisun tarkemman ratkaisukokoonpanon selvittämiseksi ja pyydetty vahvistamaan, haluaako kantelija tehdä mainitun maksullisen asiakirjatilauksen. Kantelijalle lähetettiin myöhemmin myös tiedoksi valvontalautakunnan julkinen päiväkirja, josta ilmenivät kaikki valvontalautakunnan ratkaisut, joista on lain mukaan saatavilla ja tilattavissa julkiset ratkaisuselosteet.

Kyseisessä tilanteessa kantelijan tiedonsaantioikeuden toteutuminen hänen yksilöimiensä asiakirjojen osalta olisi siten käytännössä edellyttänyt, että kantelijalle olisi toimitettu kaikki valvontalautakunnan julkiset ratkaisuselosteet sen selvittämiseksi, minkä ratkaisujen ratkaisukokoonpanoihin tietty valvontalautakunnan jäsen on kuulunut. Tämä olisi aiheuttanut kantelijalle huomattavia kustannuksia ja runsaasti vaivaa. Vaihtoehtoisesti valvontalautakunnan henkilöstö olisi joutunut manuaalisesti läpikäymään kaikki valvontalautakunnan julkiset ratkaisuselosteet

kantelijan yksilöidyn asiakirjapyyntöä toteuttamiseksi, jolloin merkittävä osa valvontayksikön resursseista olisi jouduttu sitomaan asiakirjapyyntöön vastaamiseen, mikä olisi aiheuttanut huomattavaa haittaa valvontayksikön ja valvontalautakunnan toiminnalle.

Koska kantelijan oikeutta saada tieto yksilöidyistä asiakirjoista on ollut käytännössä vaikea toteuttaa, ainakaan ilman huomattavaa haittaa valvontalautakunnan muulle toiminnalle, on todettava, että valvontalautakunnan asiakirjahallinto ei ole ollut kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyn hyvän tiedonhallintavan mukainen. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen velvoittaa viranomaisista suunnittelemaan ja toteuttamaan asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Saadun selvityksen mukaan valvontalautakunnassa on meneillään tietojärjestelmähanke, jonka yhteydessä tarkoituksena on muun muassa uusia nykyinen valvontarekisteri ja vähentää manuaalisia työtapoja sekä parantaa asiointi- ja asiakaspalvelua asiakirjojen tilaamisessa sekä tietojen hakemisessa. Valvontalautakunnassa on näin ollen ryhdytty toimiin, joiden toteuduttua yksilöityihin asiakirjapyyntöihin vastaamista voitaneen kehittyneempien tiedonhaun menetelmien avulla parantaa. Tältä osin totean, että kantelun ajankohtana sovellettavaksi tullut julkisuuslain 18 § on kumottu 1.1.2020 lukien lailla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), joka sisältää nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset tiedonhallinnan järjestämisestä tietoineistojen käytettävyyden, suojauksen, tietoturvallisuuden sekä tietoon liittyvien oikeuksien toteuttamiseksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän valvontayksikön päällikön huomiota julkisuuslaissa asiakirjapyyntöä viivytyksettömästi käsittelystä säädettyyn. Lisäksi kiinnitän valvontalautakunnan huomiota siihen, mitä julkisuuslaissa on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta ja velvollisuudesta suunnitella asiakirja- ja tietohallinto sekä tietojärjestelmät siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
