



Konkurssiasiamiehen toimiston menettely tietopyynnön käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 9.10.2024 osoittamassaan kantelussa konkurssiasiamiehen toimiston menettelyä. Kantelija arvostelee sitä, ettei konkurssiasiamiehen toimisto ollut säilyttänyt konkurssiylitarkastajan ja konkurssihallinnon edustajien välisiä sähköpostiviestejä eikä tehnyt päätöstä kantelijan pyyntöön asiakirjojen toimittamisesta. Lisäksi hän on tyytymätön siihen, että konkurssiylitarkastaja oli kieltäytynyt konkurssivelkojan asiamiehen pyytämästä tapaamisesta.

SELVITYS

Konkurssiasiamies on antanut apulaisoikeuskanslerin pyytämän 28.2.2025 päivätyn lausunnon ja toimittanut konkurssiylitarkastajan antaman selvityksen.

Lausunto ja selvitys lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Konkurssiasiamiehen tehtävät ja toimivalta perustuvat konkurssipesien hallinnon valvonnasta annettuun lakiin (109/1995, valvontalaki), jonka 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan konkurssiasiamiehen tehtävänä on seurata konkurssipesien toimintaa sekä aloittein, neuvoin ja ohjein

edistää sekä kehittää hyvää pesänhoitotapaa. Momentin 2 kohdan mukaan konkurssiasiamiehen tehtävänä on valvoa, että konkurssipesiä hoidetaan lain ja hyvän pesänhoitotavan mukaisesti ja että pesänhoitajat asianmukaisesti hoitavat heille kuuluvat tehtävät.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain (434/2003) 2 luvussa. Mainitussa luvussa olevan hallintolain 7 §:n (368/2014) 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Luvussa olevan hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki). Julkisuuslain tarkoitus on toteuttaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattua julkisuusperiaatetta, jonka keskeisenä tarkoituksena on antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. Julkisuusperiaate koskee lainkohdan mukaan kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja tallenteita. Julkisuutta voidaan rajoittaa lailla vain välttämättömien syiden vuoksi.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi muuten kuuluu.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5 §:n mukaan tiedonhallintayksikössä on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallia ylläpidetään palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi, moninkertaisen tietojen keruun vähentämiseksi, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sekä tietoturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tiedonhallintalain 21 §:n momentin mukaan jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon: 1) tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa, 2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen, 3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus, 4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat, ja 5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Tiedonhallintalautakunta on suosituksissaan pyrkinyt konkretisoimaan tiedonhallintalain 21 §:ssä kuvattua säilytystarpeen määrittämistä ja antanut myös tavallisimmille asiakirjoille suuntaa antavia säilytysaikoja. Tiedonhallintalautakunta on hyväksynyt alkuperäisen suosituksen 16.6.2022 ja viimeisimmän päivitetyn version 24.4.2025 ([Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2025:25, Suositus tietoaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä](#)).

Tiedonhallintalain 25 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsitellyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. Asiakirjan rekisteröinnistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajan kohta. Tiedonhallintayksikön on huolehdittava siitä, että asiarekisterin tai sen osan julkisista merkinnöistä on mahdollista tuottaa tiedot tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi.

Jotta julkisuusperiaatteella olisi käytännön merkitystä, tietoa tarvitsevalla tulee olla käytettävissä ainakin pääpiirteinen selvitys siitä, minkälaisia asiakirjoja viranomaisen hallussa on ja minkälaisia tietoja ne sisältävät. Tämän asiakirjoja ja tietoaineistoja koskevan tiedon saamisen turvaamiseksi tiedonhallintalain 28 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä, jonka on sisällettävä pykälässä kuvatut tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on julkaistava 1 momentissa tarkoitettu kuvaus yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin kuvauksen tiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Arkistolain 8 §:n 1 momentin mukaan arkistomuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Pykälän 2 momentin mukaan arkistomuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistomuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tietojen minimointia eli käsiteltävien henkilötietojen tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joissa tietoja käsitellään.

Arviointi

Kantelija oli 14.8.2024 lähettänyt konkurssiasiamiehen toimistolle asiakirjapyyntöksi otsikoidun sähköpostiviestin, jossa hän oli pyytänyt sitä toimittamaan muun ohella konkurssiasiamiehen toimiston ja pyynnössä yksilöityjen konkurssihallinnon edustajien väliset sähköpostiviestit 7.11.2022 alkaen sekä konkurssiasiamiehen toimiston ja konkurssipesän edustajien välisistä mahdollisista tapaamisista ja video-/puhelinpalavereista laaditut muistiot.

Konkurssiasiamies oli kantelijan tietopyyntöön 27.8.2024 antamassaan päätöksessä todennut, että pyydettyjä sähköpostiviestejä ei voida toimittaa. Päätöksessä on todettu, että viestit oli hävitetty tarpeettomina, koska konkurssiasiamiehen toimistossa ei ole ollut kantelijan asiakirjapyyntöä lisäksi vireillä muita yhtiöön liittyviä diaariasioita. Lisäksi päätöksessä on todettu, että video-/puhelin keskusteluista ei ole laadittu muistioita tai pöytäkirjoja, joten niitäkään ei voida kantelijalle toimittaa.

Vastauksena konkurssiasiamiehen päätökseen kantelija oli 28.8.2024 lähettänyt sähköpostiviestin, jossa hän oli muun ohella pyytänyt toimittamaan kirjallisessa muodossa konkurssiasiamiehen toimistossa sovellettavat asiakirjojen arkistoinnista koskevat ohjeistukset tai määräykset. Konkurssiylitarkastaja oli vastannut kantelijalle 3.9.2024, että hän vastaa mielellään mahdollisiin yhtiön konkurssiin liittyviin kysymyksiin, mutta että hän muilta osin viittaa kantelijan asiakirjapyyntöön 27.8.2024 annettuun päätökseen.

Konkurssiylitarkastajan kantelijalle 3.9.2024 antama vastaus on ollut riittämätön. Kantelija oli pyytänyt 28.8.2024 lähettämässään viestissä myös sellaisia asiakirjoja, joita aiempi tietopyyntö ei ollut koskenut. Niitä koskevaan tietopyyntöön kantelija ei saanut missään vaiheessa vastausta. Konkurssiasiamiehen toimisto on näin ollen menetellyt lainvastaisesti kantelijan 28.8.2024 lähettämän tietopyyntöä käsittelemisessä.

Konkurssiasiamiehen toimiston ja konkurssihallinnon edustajien välisten sähköpostiviestien poistamisen osalta konkurssiylitarkastaja on apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessään todennut, että neuvontayhteydenottoja tulee konkurssiylitarkastajille useita päivässä eikä niihin liittyviä sähköpostiviestejä tai niiden liitetiedostoja säilytetä konkurssiasiamiehen toimiston voimassa olevan arkistointimuodostussuunnitelman mukaan. Konkurssiylitarkastaja on todennut, että kantelua koskevassa asiassa valvontalain mukainen neuvontavelvollisuus oli päättynyt, kun neuvontavelvollisuus konkurssihallintoa kohtaan oli täytetty, eikä tämän jälkeen konkurssiasiamiehen toimistolla ole enää ollut tarvetta tai edes perustetta säilyttää henkilötietoja sisältäviä sähköpostiviestejä, joten säilyttäminen olisi hänen mukaansa ollut tietosuojasetuksen ja tietosuojalainsäädännön vastaista.

Konkurssiasiamies on lausunnossaan todennut, että neuvontatyöstä ei ole konkurssiasiamiehen toimistossa annettu erillistä kirjallista ohjetta. Neuvontatyössä sekä siihen liittyvässä asiakirjojen käsittelyssä noudatetaan voimassa olevan lainsäädännön lisäksi konkurssiasiamiehen toimiston voimassa olevaa arkistonmuodostussuunnitelmaa. Konkurssiasiamiehen arvion mukaan konkurssiylitarkastaja on menetellyt kantelua koskevassa asiassa neuvontatyössä toimiston vakiintuneen käytännön, työjärjestyksen, arkistonmuodostussuunnitelman sekä toimiston toimintaa koskevien säännösten mukaisesti.

Kun konkurssiasiamiehen toimiston virkamiehet vastaanottavat ja lähettävät konkurssihallinnon edustajille viestejä suorittaessaan laissa säädettyä neuvontatehtäväänsä, saattaa sähköpostiviesteissä olla kyse julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisen asiakirjoista. Kantelussa tarkoitettussa asiassa sähköpostien sisältöä ja niiden oikeudellista luonnetta ei voida tarkemmin arvioida, koska ne oli jo hävitetty ennen kuin kantelija niitä oli pyytänyt.

Konkurssiasiamiehelle tulevat tiedustelut ja niihin annettavat vastaukset voivat olla laadultaan monenlaisia eikä tässä kanteluasiassa ole tutkittavanani ollut konkurssiasiamiehen toimiston menettelytavat tätä yksittäistä asiaa laajemmin. Lähtökohtaisesti viranomainen tietää itse parhaiten asiakirjojen säilytystarpeet virkatehtävien hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutukset asiakirjojen säilytystarpeeseen. Jos asiakirjan säilytysajasta ei ole säädetty laissa, tiedonhallintayksikön pitää määrittää säilytystarve tiedonhallintamallissaan. Arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään.

Asiassa saadun selvityksen perusteella konkurssiasiamiehen toimistossa menettelytapana on ollut, että neuvontatyön yhteydessä saadut ja lähetetyt sähköpostiviestit on tuhottu, kun neuvontavelvollisuus konkurssihallintoa kohtaan on täytetty, eikä yhteydenottoja ole kirjattu diaariin.

Kantelussa tarkoitettussa asiassa konkurssiasiamiehen toimiston henkilöstö oli menetellyt sähköpostien käsittelyssä toimiston käytännön mukaisesti. Minulla ei ole aihetta arvostella yksittäisten virkamiesten menettelyä.

Näkemykseni mukaan saattaa kuitenkin olla ongelmallista, mikäli konkurssiasiamiehen neuvontatehtävään kuuluvia sähköposteja ei missään tilanteessa ole edes mahdollisuus kirjata asiarekisteriin tai säilyttää, sillä tällöin ei ole todennettavissa tai valvottavissa sitä, miten konkurssiasiamies on laissa säädettyä neuvontatehtävänsä suorittanut ja millä tavoin toimiston virkamiehet ovat konkurssihallinnon edustajia neuvoneet. Perustuslaissa perusoikeutena turvatus julkisuusperiaatteen keskeisenä tarkoituksena on antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä.

Tiedonhallintalain 13 §:n 3 momentin mukaisesti viranomaisen on suunniteltava ja toteutettava sen tietojärjestelmät, tietorakenteet ja tiedonhallinta niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaitta toteuttaa. Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisessä on tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti otettava huomioon muun ohella sellaisia seikkoja kuin luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen, tai oikeusturvan todentaminen. Tiedonhallintalain esitöissä ([HE 284/2018 vp](#), s. 104) on todettu, että erityisesti oikeusturvaan liittyvät seikat ovat painavassa asemassa säilytysajan määrittämisessä. Tiedonhallinnon järjestämisessä ja tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisessä on myös syytä ottaa huomioon, että viranomaisen toiminnan menettelyn avoimuus ja läpinäkyvyys ovat erityisen tärkeitä konkurssiasiamiehen toiminnassa ottaen huomioon sen rooli osin sekä neuvovana että valvovana viranomaisena.

Saatan edellä esittämäni näkemykseni konkurssiasiamiehen tietoon.

Kantelijan arvosteleman tapaamisen järjestämättä jättämisen osalta asiassa ei ole aihetta arvostella konkurssiasiamiehen toimiston menettelyä. Saadun selvityksen mukaan kantelijalla on ollut mahdollisuus keskustella toimiston virkamiesten kanssa konkurssimenettelyyn liittyvistä kysymyksistä sekä puhelimitse että muilla sähköisillä viestimillä. Lisäksi konkurssiylitarkastaja on selvityksessään todennut, että läsnäolotapaaminenkin olisi pyritty järjestämään, mikäli sille olisi esitetty perusteltu syy kuten esimerkiksi tulkkauspalvelun tai muun tähän verrattavissa olevan tuen tarve asioinnissa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Konkurssiasiamiehen toimisto ei edellä arvioimallani tavalla ollut käsitellyt kantelijan tietopyyntöä 28.8.2024 julkisuuslaissa edellytetyin tavoin. Kiinnitän konkurssiylitarkastajan huomiota julkisuuslain menettelysäännösten noudattamiseen tietopyyntöjen käsittelyssä.

Saatan lisäksi edellä esittämäni näkemykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja säilyttämisestä konkurssi-asiamiehen tietoon.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki