



Viranomaisten menettely asiakirjan käsittelyssä

VIREILLETULO

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan 2000-luvun alussa ilmeni silloisessa Ulkomaalaisvirastossa epäily, että viraston henkilökuntaan kuuluva oli ottanut vastaan lahjuksia. Sisäministeriö pyysi 18.11.2003 Ulkomaalaisvirastolta selvitystä siitä, miten lahjusten otto oli ollut mahdollista ja mihin toimiin virastossa oli ryhdytty vastaavien tapausten estämiseksi. Ulkomaalaisviraston entisen johtajan 8.12.2003 sisäministeriölle antama selvitys oli julkisuudessa olleiden tietojen mukaan kuitenkin kadonnut sekä silloisen Ulkomaalaisviraston eli nykyisen Maahanmuuttoviraston (nimi muuttui vuoden 2008 alusta lukien) että sisäministeriön arkistoista. Selvitykseen liittyvät muut asiakirjat olivat sen sijaan arkistoissa tallessa. (Viite: [Iltalehti 9.4.2023](#))

Päätin omana aloitteenani selvittää viranomaisten menettelyä edellä mainitun asiakirjan käsittelyssä.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö ovat pyynnöstäni toimittaneet asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen menettelystään. Selvityspyynnöissäni pyysin Maahanmuuttovirastoa ja sisäministeriötä ilmoittamaan, mitä tiedettiin edellä mainitusta asiakirjasta (onko se esimerkiksi ollut salassapidettävä) ja sen katoamisesta sekä mihin toimenpiteisiin oli ryhdytty asiakirjan katoamisen selvittämiseksi. Huomiota tuli myös kiinnittää muun ohella siihen, miten ja milloin katoaminen ylipäätään oli voinut tapahtua, milloin ja miten se havaittiin sekä mihin toimiin oli ryhdytty vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi. Sisäministeriön tuli lisäksi kiinnittää huomiota siihen, miten ministeriön vanhojen asiakirjojen siirto Kansallisarkistoon ja valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön toiminnan käynnistyminen mahdollisesti oli voinut muuttaa käsillä olevan asiakirjan arkistointia ja vastuuta sen käsittelyssä.

RATKAISU

Lähtökohtia

Käytettävissäni olevien tietojen mukaan sisäministeriö osoitti 18.11.2003 päivätyn selvityspyynnöksi otsikoidun asiakirjan silloiselle Ulkomaalaisvirastolle. Sisäministeriö pyysi selvitystä siitä, miten pyynnössä mainittu lahjusten otto oli ollut mahdollista Ulkomaalaisvirastossa (kohta 1) ja mihin toimiin virastossa oli ryhdytty vastaavien tapausten estämiseksi (kohta 2).

Ulkomaalaisvirasto antoi selvityksensä sisäministeriölle 8.12.2003. Tätä selvitystä (jäljempänä: *kadonnut selvitys*) ei ole enää löytynyt sen enempää Ulkomaalaisvirastosta/Maahanmuuttovirastosta kuin sisäministeriöstäkään. Ulkomaalaisvirastossa/Maahanmuuttovirastossa kateisiin on jäänyt selvityksen ns. taltiokappale ja sisäministeriössä alkuperäinen allekirjoitettu selvitys.

Sisäministeriö osoitti Ulkomaalaisvirastolle 15.1.2004 päivätyn kirjeen (jäljempänä: *lisäselvityspyyntö*), jossa ministeriö ilmaisi siitä ilmenevin tavoin tyytymättömyytensä viraston 8.12.2003 antamaan selvitykseen. Lisäselvityspyynnössään ministeriö toi esille toimenpiteitä, joihin Ulkomaalaisviraston tuli ryhtyä. Ulkomaalaisviraston tuli ilmoittaa ministeriölle tekemistään toimenpiteistä.

Ulkomaalaisvirasto vastasi sisäministeriön kirjeeseen 31.3.2004 päivätyllä selvitykseksi otsikoidulla asiakirjalla (jäljempänä: *lisäselvitys*), jonka ovat allekirjoittaneet viraston johtaja ja ylijohtaja.

Sisäministeriöön saapui tammikuussa 2023 kaksi toimittajan tekemää tietopyyntöä, jotka koskivat etenkin edellä mainittua Ulkomaalaisviraston sisäministeriölle 8.12.2003 antamaa selvitystä. Ministeriö siirsi kyseiset tietopyynnot Maahanmuuttovirastolle julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla. Tietopyyntöjen siirron jälkeen Maahanmuuttovirasto tiedusteli sisäministeriöltä, löytyisikö mainittu selvitys siltä ja olisiko mahdollista saada siitä kopio. Ministeriö vastasi Maahanmuuttovirastolle, että näin vanhoja ministeriön asiakirjoja säilytetään Kansallisarkistossa.

Sekä sisäministeriö että Maahanmuuttovirasto selventävät niiltä pyytämissäni selvityksissä, että tietopyyntöjen kohteena ollutta Ulkomaalaisviraston selvitystä tai sen taltiokappaletta ei löydy heidän arkistoistaan eikä myöskään Kansallisarkistosta, jonne kyseinen asiakirja olisi käytännössä tullut aikoinaan siirtää ministeriöstä. Sisäministeriössä säilytetään niiden asioiden asiakirjoja, jotka ovat tulleet vireille 2.8.2010 jälkeen, ja tätä vanhemmat asiakirjat on siirretty Kansallisarkistoon.

Sisäministeriön mukaan ministeriössä ei ollut havaittu mainitun asiakirjan katoamista. Ministeriön mukaan asiakirjaa ryhdyttiin etsimään ja kartoittamaan kerrottujen tietopyyntöjen käsittelyn yhteydessä.

Maahanmuuttoviraston mukaan sisäministeriön siirtämään ensimmäiseen tietopyyntöön vastaamisen yhteydessä kävi ilmi, ettei kadonnutta selvitystä löytynyt Maahanmuuttoviraston päätearkistosta sille kuuluvalta paikalta. Viraston mukaan sen asiakirjat tuolta ajalta ovat paperisina arkistossa, sillä Kansallisarkisto myönsi ASKI-järjestelmälle (Ulkomaalaisviraston erillinen hallinnollisten asioiden asianhallintajärjestelmä) sähköisen arkistoinnin luvan vasta 6.9.2013. Vasta siitä lähtien viraston asiakirjat on arkistoitu yksinomaan sähköisessä muodossa. Virastolla ei kertomansa mukaan ole tietoa siitä, että kadonneen selvityksen puuttuminen arkistosta olisi tullut ilmi ennen mainittuihin tietopyyntöihin vastaamista.

Selvityksestä

Mitä kadonneesta asiakirjasta tiedetään

Maahanmuuttoviraston mukaan kadonneen selvityksen laatimisen aikaan Ulkomaalaisvirastolla oli käytössä ns. UVI-rekisteri (vuosina 1990-2010), jossa käsiteltiin ulkomaalaisasiat, mutta rekisterissä yhtenä asiana oli myös hallintodiaari. UVI-rekisterissä ei laadittu asiakirjoja vaan ne laadittiin järjestelmän ulkopuolella silloin käytössä olleella tekstinkäsittelyohjelmalla. Asiakirjoja käsiteltiin tuolloin paperisina, mutta niiden metatiedot löytyvät rekisteristä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kadonnut selvitys on merkitty UVI-rekisteriin julkisuudeltaan salaiseksi. Sekä sisäministeriön lisäselvityspyyntö että Ulkomaalaisviraston lisäselvitys on niin ikään merkitty salaiseksi. Maahanmuuttovirasto selventää kuitenkin, että sen omaa taltiokappaletta lisäselvityksestä ei sen sijaan ole leimattu salaiseksi. Asiakirjan laatimisen aikaan käytettiin leimasimia salausmerkinnän tekoon. Tuolloisen käytännön mukaan leimaus tehtiin samalla kuin asiakirja allekirjoitettiin. Viraston omaan arkistoon toimitettava ja sinne kuuluva taltiokappale oli identtinen kopio sen kappaleen kanssa, joka allekirjoitettiin ja toimitettiin vastauksena selvityspyyntöön. Näin ollen viraston arkistoon jääneessä kappaleessa olisi myös kuulunut olla sama salausleima kuin varsinaisessa selvityksessä. Viraston lisäselvityksen esitelleen virkamiehen mukaan lisäselvitys ei kuitenkaan ollut sisällöltään salassapidettävä.

Maahanmuuttoviraston mukaan ei ole enää mahdollista selvittää, milloin ja miksi asiakirjat on merkitty UVI-rekisteriin salassapidettäviksi. Koska itse kadonnutta selvitystä ei ole käytettävissä, ei ole mahdollista tehdä muiden asian asiakirjojen perusteella varmuudella päätelmiä siitä, minkälaista tietoa kadonnut selvitys on mahdollisesti sisältänyt ja onko se myös leimattu salaiseksi vai onko merkintä tehty vain UVI-rekisteriin.

Kadonneen selvityksen mahdollisten allekirjoittajien osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että kaikkien kyseiseen asiakokonaisuuteen liittyvien asiakirjojen vastuuhenkilöksi on UVI-rekisteriin merkitty viraston ylijohtaja. Maahanmuuttoviraston oikeuspalveluissa on asiakirjojen laatimisen aikaan ollut töissä kaksi virkamiestä, joten jompikumpi heistä on voinut laatia kadonneen selvityksen. Maahanmuuttovirasto arvelee, että selvityksen on kuitenkin voinut laatia myös joku muu virkamies, joka on osallistunut varsinaisen lahjuksen ottoa koskevan rikos- tai virkamiesoikeudellisen asian selvittämiseen virastossa.

Sisäministeriössä oli tapahtuma-aikaan käytössä asianhallintajärjestelmä ASSI, josta ei löydy metatietoja kadonneesta selvityksestä. Tämä tarkoittaa ministeriön mukaan todennäköisesti sitä, että kyseistä asiakirjaa ei koskaan rekisteröity järjestelmään, vaan se käsiteltiin diaarin ulkopuolella ja kulki niin sanotusti kädestä käteen.

Sisäministeriö toteaa tietävänsä kadonneesta selvityksestä varmuudella vain sen, että se on annettu 8.12.2003 ja että se on vastaanotettu ministeriössä 9.12.2003. Kadonneen selvityksen julkisuudesta tai salassapidosta ei ole saatavissa tarkempaa tietoa. Vaikkei muiden asiakokonaisuuteen kuuluvien asiakirjojen sisällöstä ja julkisuusluonteesta voida päätellä kadonneen selvityksen julkisuutta, voidaan ministeriön mukaan pitää perusteltuna, että myös se on ollut julkinen. Tämä arvio perustuu siihen, ettei kadonneesta selvityksestä ole viitteitä ministeriön salaisten asioiden diaarissa, muut asiaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia ja ministeriön lisäselvityspyynnössä on osin kuvattu kadonneen selvityksen sisältöä. Mikäli kadonnut selvitys olisi ollut salassa pidettävä, voidaan ministeriön mukaan pitää todennäköisenä, että salassapitoon olisi viitattu muissa asiaan liittyvissä asiakirjoissa.

Sisäministeriö pääättelee lisäksi olevan todennäköistä, että kadonneen selvityksen olisivat allekirjoittaneet samat kaksi henkilöä Ulkomaalaisvirastossa, jotka ovat allekirjoittaneet viraston samassa asiassa antaman lisäselvityksen. Kadonneessa selvityksessä on siten todennäköisesti ollut kyse esittelystä annetusta viranomaisen selvityksestä, eikä yksittäisen virkamiehen antamasta selvityksestä. Ministeriö oli nimenomaisesti pyytänyt selvitystä Ulkomaalaisvirastolta, ei yksittäiseltä virkamieheltä, mikä ilmenee ministeriön selvityspyynnöstä.

Milloin asiakirjan katoaminen on voinut tapahtua

Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei ole mahdollista saada selville, missä vaiheessa puheena olevan Ulkomaalaisviraston selvityksen viraston arkistoon säilytettäväksi kuuluva taltiokappale on kadonnut. Virasto selostaa varsin yksityiskohtaisesti niitä toimenpiteitä, joilla asiakirjaa on pyritty löytämään, siinä kuitenkin onnistumatta. Viraston mukaan on mahdollista, että taltiokappale ei ole koskaan päätenyt arkistoon, koska siellä ei ole myöskään asiaan liittyvää sisäministeriön selvityspyyntöä. Mainittuja asiakirjoja on todennäköisesti silloisen käytännön mukaan käsitelty ja toimitettu eteenpäin viraston sisällä yhdessä ja säilytetty samassa kansiossa.

Maahanmuuttoviraston mukaan ajan kulumisen vuoksi ei ole enää mahdollista saada varmuudella selville, liittyykö UVI-rekisteriin tehty diaaria koskeva salausmerkintä siihen, että asiakirjoja ei ole toimitettu normaalin käytännön mukaan suoraan päätearkistoon. Maahanmuuttovirasto arvelee kuitenkin olevan todennäköistä, että asiakirjoja on kerrotun vuoksi säilytetty esimerkiksi ylijohtajan arkistokassakaapissa tai jonkun lahjuksen ottamiseen liittyvän asian käsittelyyn osallistuneen virkamiehen toimesta. Päätelmää, ettei kadonnut selvitys mahdollisesti lainkaan saapunut arkistoon, puoltaa Maahanmuuttoviraston mukaan se, että sisäministeriön asiaa koskeva lisäselvityspyynnö ja Ulkomaalaisviraston sitä koskeva lisäselvitys löytyvät kumpikin omasta arkistopaikastaan.

Maahanmuuttovirasto tuo lopuksi esille, että Ulkomaalaisviraston arkistonmuodostussuunnitelman mukaan viranomaisten lausuntopyynnöt tuli rekisteröidä ja kirjata diaariin, ja kertyneet asiakirjat tuli säilyttää pysyvästi viraston päätearkistossa. Maahanmuuttovirasto toteaa hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen epäonnistuneen asiakirjan käsittelyssä virastossa, vaikkei täsmällisempää tietoa asiakirjan katoamiseen liittyvästä puutteellisesta menettelystä asiakirjan käsittelyssä ole enää mahdollista saada.

Sisäministeriö toteaa, että koska ministeriön lisäselvityspyynnön mukaan sittemmin kadonnut selvitys oli vastaanotettu ja sen sisältöön oltiin ainakin osittain tyytymättömiä, voidaan päätellä, että siihen on tutustuttu ministeriössä. Koska ei ole tietoa, kenelle Ulkomaalaisvirasto oli sittemmin kadonneen selvityksensä osoittanut (ts. mitä kirjekuoreen oli kirjoitettu), kenen toimesta ja missä se oli ensi kädessä vastaanotettu ja mitä sille sitten oli tehty, voidaan asiasta ministeriön mukaan esittää vain arvauksia.

Sisäministeriön mukaan sillä on todennäköisesti ollut aikanaan sääntö, että mikäli kirjekuoreen on vastaanottajaksi merkitty tai ylimmäksi yksittäisen henkilön nimi, ei kirjaamo avaa kuorta, vaan sen toimitetaan avaamattomana suoraan vastaanottajalleen. Tämän vuoksi on ministeriön mukaan todennäköistä, ettei kadonnutta selvitystä ole välttämättä toimitettu ministeriössä rekisteröitäväksi asiarekisteriin eikä se ole sen vuoksi päätynyt arkistoonkaan. Ei siis voida varmuudella tietää, mitä alkuperäiselle selvitykselle on tapahtunut; onko se jäänyt yksittäisen henkilön ”pöytälaatikkoon tai kassakaappiin” ja epähuomiossa tai muutoin huolimattoman menettelyn seurauksena sittemmin tuhottu esimerkiksi silppurissa. Koska kadonneesta selvityksestä ei löydy ministeriön asiarekisterin/diaarin merkinnöistä metatietoja, on todennäköistä, ettei sitä koskaan rekisteröity asiarekisteriin, vaan se käsiteltiin diaarin ulkopuolella ja kulki niin sanotusti kädestä käteen. Kerrotuista syistä kyse ei ministeriön mielestä sinällään ole asiakirjan katoamisesta, vaan silloisen asianhallinnan epäonnistumisesta.

Sisäministeriö kyseenalaistaa julkisuudessa olleista tiedoista saatavan vaikutelman, että kadonnut selvitys olisi arkistoitu ja sittemmin kadonnut ministeriön arkistosta. Ministeriö korostaa, että

sikäli kun arkistolla tarkoitetaan paikkaa, jossa arkistoituja asiakirjoja säilytetään saatavilla, ei ministeriössä siis ole havaittu viitteitä siitä, että kadonnut selvitys olisi päätynyt ministeriön arkistoon ja kadonnut sieltä.

Sisäministeriö tuo lisäksi esille, että ministeriössä säilytetään niiden asioiden asiakirjoja, jotka ovat tulleet vireille 2.8.2010 jälkeen ja tätä vanhemmat asiakirjat on siirretty Kansallisarkistoon. Ministeriön mielestä on sinällään mahdollista, että Kansallisarkistoon siirron yhteydessä tietoja tai asiakirjoja voi hävitä, mutta häviäminen tai katoaminen ei kuitenkaan tässä tapauksessa vaikuta todennäköiseltä. Ministeriön tietojen mukaan Kansallisarkistosta löytyy sinne siirretty ministeriössä arkistoitu asia, jonka otsikko on ”Selvityspyyntö ulkomaalaisviraston virkamiehen lahjuksen otosta”. Kansallisarkistossa on asian vireille saattanut ministeriön selvityspyyntö 18.11.2003, mutta ei muita asiakirjoja. Ministeriön mielestä on hyvin epätodennäköistä, että aineistojen siirto ministeriöstä Kansallisarkistoon jollakin tavoin selittäisi asiakirjan katoamista.

Valioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön toiminnan käynnistymisellä ei sisäministeriön käsityksen mukaan ole tapauksessa merkitystä, sillä toiminnan käynnistyminen ei ajoitu samaan ajankohtaan, kun asian asiakirjoja on käsitelty ministeriössä ja tullut siirtää Kansallisarkistoon.

Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi

Maahanmuuttovirasto korostaa, että kadonnut selvityspyyntö koskee 20 vuotta sitten laadittua asiakirjaa ja että asianhallintajärjestelmät ovat viraston kuvaamalla tavalla muuttuneet ja kehittyneet huomattavasti sen jälkeen. Viraston toimintatavat sekä asiakirjojen käsittelyä ja arkistointia ja asianhallintajärjestelmiä koskeva ohjeistus ovat samoin muuttuneet ja tarkentuneet huomattavasti vuosien kuluessa. Virastossa on nykyisin käytössä sähköinen Acta-asianhallintajärjestelmä, jonka kautta asiakirjat laaditaan ja allekirjoitetaan sekä arkistoidaan sähköisesti.

Siltä osin kuin on kyse vanhoista paperimuodossa olevista asiakirjoista Maahanmuuttovirasto tuo esille, että viraston päätearkistossa on viraston muuton jälkeen vuodesta 2018 alkaen voinut asioida vain valvotusti arkiston virkamiesten kanssa. Alkuperäisiä asiakirjoja ei lainata ulkopuolisille lainkaan vaan ensisijaisesti asiakirjat toimitetaan sähköisinä. Viraston sisäisten lainaajien kanssa on myös pääasiallisena käytäntönä toimittaa asiakirjat sähköisenä tai kopiona, mutta sisäisesti on vaihtoehtona saada alkuperäiset asiakirjat lainaan. Lainauksesta jää kuitenkin aina lainaustieto arkistopaikkaan. Sen sijaan yleishallinnon asiakirjoista on ohjeistuksen mukaisesti käytännössä aina ja jo viraston edellisissä tiloissa toimitettu taltiokappaleesta pyytäjälle kopio tai asiakirja sähköisenä.

Sisäministeriö tuo niin ikään esille, että kadonneen selvityspyynnön laatimisesta on kulunut 20 vuotta ja asianhallintajärjestelmät sekä kirjaamiseen ja arkistointiin liittyvät vastuut ovat sen jälkeen useita kertoja muuttuneet ministeriössä. Varsinaiisiin vastaavien tapausten ehkäisemiseen

tähtääviin toimenpiteisiin ei tämän vuoksi ole ministeriössä ryhdytty. Toimenpiteet ovat keskittyneet siihen, että asiakirjaa on eri tavoin etsitty ja haettu selitystä sille, miksei asiakirja ole siellä, missä sen pitäisi olla.

Arviointi

Selvityksen mukaan Ulkomaalaisviraston 8.12.2003 sisäministeriölle antamaa selvitystä ei löydy sen enempää Maahanmuuttovirastosta, sisäministeriöstä kuin Kansallisarkistostakaan. Asiakirja näyttäisi näin ollen jääneen pysyvästi kadoksiin.

Kadonneen selvityksen laatimisen ja sitä koskevan asian käsittelyn aikaan 2003-2004 voimassa on ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §. Pykälä on kumottu 1.1.2020 voimaan tulleella lailla 907/2019, koska jatkossa tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä tultiin säätämään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa.

Säännöksen mukaan viranomaisten tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia muun ohella asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta. Lisäksi tulee tässä tarkoituksessa erityisesti suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallinto niin, että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan ja hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät.

Sekä Maahanmuuttovirasto että sisäministeriö toteavat asiakirjan katoamisen tulleen ilmi vasta tammikuussa 2023 tehtyjen tietopyyntöjen käsittelyn yhteydessä. Ilmeistä on, että sen löytämiseksi ei ole enempää tehtävissä eikä sen katoamiseen liittyvistä tapahtumista ole saatavissa enempää asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä.

Epäselväksi on kaikkienensa jäänyt se, milloin ja miten asiakirja on kadonnut sekä Ulkomaalaisvirastossa/Maahanmuuttovirastossa että sisäministeriössä. Sisäministeriöllä ei sinällään pitäisi enää ollakaan arkistossaan kadonnutta asiakirjaa tai muitakaan kyseiseen asiaan liittyneitä paperiasiakirjoja, koska ennen elokuuta 2010 vireille tulleiden asioiden asiakirjat on siirretty ministeriöstä Kansallisarkistoon.

Saamani selvityksen mukaan Kansallisarkistosta ei kuitenkaan löydy kyseisestä asiakokonaisuudesta muita asiakirjoja kuin sisäministeriön selvityspyyntö. Sisäministeriö selventää pitävänsä epätodennäköisenä, että aineistojen siirto ministeriöstä Kansallisarkistoon jollakin tavoin selittäisi asiakirjan katoamista. Tämä viittaa nähdäkseni siihen, että asiakirja on kadonnut jo ennen kuin se on ollut tarkoitus siirtää Kansallisarkistoon. Ministeriö pitää todennäköisenä, ettei

kadonnutta selvitystä välttämättä toimitettu ministeriössä rekisteröitäväksi asiarekisteriin eikä se ole sen vuoksi päätynt arkistoonkaan. Ministeriö arvelee, että kadonnut selvitys käsiteltiin diaarin ulkopuolella ja se kulki niin sanotusti kädestä käteen. Tämän vuoksi kyse ei ministeriön mielestä ole asiakirjan katoamisesta, vaan silloisen asianhallinnan epäonnistumisesta.

Maahanmuuttoviraston mukaan ei ole mahdollista saada selville, missä vaiheessa asiakirjan viraston arkistoon säilytettäväksi kuuluva selvityksen taltiokappale on kadonnut. On mahdollista, että taltiokappale ei ole koskaan päätynt arkistoon, koska siellä ei ole myöskään asiaan liittyvää sisäministeriön selvityspyyntöä. Näitä asiakirjoja on viraston mukaan todennäköisesti silloisen käytännön mukaan käsitelty viraston sisällä yhdessä ja säilytetty samassa kansiossa. Asiakokonaisuuteen liittyneet sisäministeriön lisäselvityspyyntö ja Ulkomaalaisviraston lisäselvitys löytyvät kuitenkin kumpikin arkistosta omalta paikaltaan.

Merkille pantavaa on, että sekä Maahanmuuttovirasto että sisäministeriö siis arvelevat, että kadonnutta selvitystä ei ylipäätään viety sen enempää viraston kuin ministeriön arkistoon säilytettäväksi. Tätä voidaan pitää erittäin poikkeuksellisena ja kysymyksiä herättävänä.

Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö ovat esittäneet arvionsa kadonneen selvityksen mahdollisesta salassapidettävyydestä, mutta varmuutta asiaan ei ole saatu. Sisäministeriö on esittämistään syistä pitänyt perusteltuna, että asiakirja olisi ollut julkinen. Myös Maahanmuuttovirasto on esittänyt asiakirjan julkisuuden puolesta puhuvia vartenotettavia näkemyksiä, vaikka asiakirja oli UVI-rekisteriin merkitty salassapidettäväksi. Asiassa ei nähdäkseni joka tapauksessa ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden vuoksi minulla olisi ollut aihetta ryhtyä tarkemmin selvittämään 20 vuoden takaisia salassapidettävien asiakirjojen käsittelyyn liittyviä seikkoja Ulkomaalaisvirastossa ja sisäministeriössä.

Maahanmuuttovirasto toteaa siis, että asiakirjan katoamisessa on ollut kyse hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen epäonnistumisesta Ulkomaalaisvirastossa. Sisäministeriö puolestaan toteaa, että kyse on ollut silloisen asianhallinnan epäonnistumisesta ministeriössä.

Minulla ei käytettävissäni olevan aineiston valossa ole aihetta arvioida asiaa toisin kuin Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö. Vaikka moni seikka asiakirjan käsittelyssä on jäänyt avoimeksi ja asiakirjan katoamiseen liittyvä tapahtumainkulku on jäänyt selvittämättä, selvää käsitykseni mukaan on, että asiakirjan käsittelyssä on menetelty virheellisesti sekä Ulkomaalaisvirastossa/Maahanmuuttovirastossa että sisäministeriössä.

Minulla ei asiasta käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole perusteita kohdistaa moitetta kehenkään Ulkomaalaisviraston/Maahanmuuttoviraston tai sisäministeriön yksittäiseen virkamieheen. Ei myöskään ole käynyt ilmi sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella

minulla olisi perusteita todeta jonkun nimenomaisen virkamiehen menetelleen virheellisesti esimerkiksi asiakirjan arkistoinnissa.

On luonnollista, että asianhallintajärjestelmät, asiakirjojen kirjaamiseen ja arkistointiin liittyvät vastuut sekä asiaan liittyvät ohjeistukset ovat muuttuneet 20 vuoden aikana niin Ulkomaalaisvirastossa/Maahanmuuttovirastossa kuin sisäministeriössä. Tapauksessa on kaikinensa jäänyt epäselväksi, milloin ja miten asiakirja on kadonnut. Saamani selvityksen mukaan tapauksen kaltaisen paperiasiakirjan katoamisen ehkäisemiseksi ei ole ryhdytty erityisiin toimenpiteisiin Maahanmuuttovirastossa ja sisäministeriössä. Pidän tätä edellä kerrotuista syistä ymmärrettävänä. Asiassa ei näiltä osin ole ilmennyt mitään sellaista, minkä vuoksi minulla laillisuusvalvojana olisi aihetta toimenpiteisiin.

Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsityksen Ulkomaalaisviraston/Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön virheellisestä menettelystä asiakirjan käsittelyssä Maahanmuuttoviraston ja sisäministeriön tietoon.

Asia ei anna aihetta muihin toimienpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Apulaisosastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Markus Löfman