

7.10.2019

EOAK/1406/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

TUOMAS- JA SAKARI-JÄRJESTELMÄT

Tarkastuspöytäkirja

Aika: 10.9.2019 (Sakari) ja 11.9.2019 (Tuomas)

Paikka: Helsingin käräjäoikeus
Helsingin syyttäjävirsto (10.9.2019)

Porkkalankatu 13, 00180 Helsinki

Läsnä: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja
notaari Sanna-Kaisa Frantti

Helsingin käräjäoikeus

laamanni - - - 10.-11.9.2019
hallintojohtaja - - - 10.-11.9.2019
käräjätuomari - - - 10.9.2019
käräjäs sihteeri - - - 10.9.2019
käräjätuomari - - - 11.9.2019
käräjäs sihteeri - - - 11.9.2019
käräjätuomari - - - 11.9.2019 (Aipan lyhyt esittely)

Helsingin syyttäjävirsto

kihlakunnansyyttäjä - - -
kihlakunnansyyttäjä - - -
syyttäjäs sihteeri - - -

1. Tarkastuskäynnin tarkoitus, teemat ja toteutus

Eduskunnan oikeusasiamies hoitaa laillisuusvalvontatehtävänsä paitsi tutkimalla kanteluja, myös tekemällä tarkastuksia virstoihin ja laitoksiin.

Tuomioistuimia ja tietohallintoa koskevat asiat kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian sisäisessä työnjaossa apulaisoikeusasiamies Pasi Pölöselle, jonka määräyksestä tarkastus suoritettiin.

Tarkastus kohdistui Tuomas- ja Sakari-järjestelmien asiakirjapohjiin sekä järjestelmissä tuotettuihin asiakirjoihin ja henkilötietojen käsittelyyn järjestelmissä. Tarkastuksen painopiste oli yhtäältä sen varmistamisessa, että esimerkiksi haasteet ja kutsut sisältävät laissa edellytetyn informaation ja toisaalta myös sen arvioinnissa, ovatko järjestelmistä tulostettavat asiakirjat riittä-

vän ymmärrettäviä ja selkeitä. Lisäksi selvitettiin järjestelmien toimintavarmuutta ja käytettävyyttä kanslia- ja lainkäyttöhenkilökunnan näkökulmasta. Myös henkilötietojen käsittelyn keskeisiin periaatteisiin (käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, tietojen oikeellisuus ja täsmällisyys) kiinnitettiin huomiota.

Tarkastus suoritettiin keskustelemalla järjestelmien käytöstä ja järjestelmissä ilmenneistä ongelmista käyttäjien kanssa sekä vierailamalla järjestelmissä käräjäoikeuden henkilökunnan opastuksella sattumanvaraisia hakuja ja pistokokeita tehden.

2. Asiakirjat

Ennen tarkastusta hankittiin Oikeusrekisterikeskuksesta seuraavat asiakirjat:

- Tuomas-järjestelmän kirjaamisohjeet (Ohjeet käräjäoikeuksille) Versio 1, 2017
- Tietosuojaseloste ja seloste käsittelytoimista 2.1.2019 (dnro 137/07.01/2018)
- Sakari-kirjaamisohjeet syyttäjille
- Sakari-kirjaamisohjeet käräjäoikeuksille
- SakariNotesin käyttöohje
- Syyttäjän Sakariohjeet
- Käräjäoikeuden Sakariohjeet
- Raportti tietoturva-asetuksen vaatimuksien toteutumisesta 29.5.2018 (Tuomas)
- Raportti tietoturva-asetuksen vaatimuksien toteutumisesta 13.12.2018 (Sakari, Sakari-Notes ja Etsintäkuulutusrekisteri)
- Muistio rekisterinpitäjyydestä Oikeusrekisterikeskuksen, tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen välillä 15.5.2019 (Dnro 106/07.01/2019)
- Puitesopimus Oikeusrekisterikeskuksen ja tuomioistuinsektorin välillä palveluiden tuottamisesta (Dnro 294/07.02/2018)
- Puitesopimus Oikeusrekisterikeskuksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston välillä palveluiden tuottamisesta (Dnro 294/07.02/2018)

Ennen tarkastusta hankittiin Helsingin käräjäoikeudesta seuraavat asiakirjat:

- Seloste käsittelytoimista (Sakari ja Tuomas)
- Esimerkkiasiakirjoja (todellisista jutuista) vastaajalle menevistä haasteista (Sakari) liitteenä jutuissa, joissa vastaajan on tultava henkilökohtaisesti paikalle sekä erilaisissa poissaolotilanteissa
- Esimerkkiasiakirjoja (todellisista jutuista) haasteista ja kutsuista yleisimmissä hakemusasioissa ja eri tyyppisissä riita-asioissa liitteinen

Myös Helsingin syyttäjänvirastoa pyydettiin toimittamaan etukäteen Sakaria koskeva seloste käsittelytoimista. Sellaista ei ollut kuitenkaan virastossa laadittu.

Lisäksi tarkastuksen aikana tulostettiin molemmista järjestelmistä asiakirjoja ja asiakirjapohjia sekä tutustuttiin Laurea-ammattikorkeakoulun opinnäytetöihin, joissa oli kriittisesti arvioitu Tuomas- ja Sakari-asiakirjojen selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja visuaalisuutta.

3. Keskeisimmät tarkastushavainnot

3.1 Sakari käräjäoikeudessa

Tarkastuksessa tehtiin käräjäoikeuden osalta seuraavat havainnot:

- a) Helsingin hovioikeuspiirin käräjäoikeuksia koskevien yleisten tarkastushavaintojen (2017–2018) kohdassa 3.2 todettu Sakaria ja Tuomasta koskenut epäkohta (juttuja kirjattuina sellaisten käräjätuomareiden nimiin, jotka eivät enää työskentele Helsingin käräjäoikeudessa) oli korjattu. Tilanteissa, joissa jutun tuomari siirtyi muualle, asiat pyritään jakamaan nopeasti toiselle tuomarille. Uutta jakoa edeltävän lyhyen välitilan ajaksi jutut kirjataan osastonjohtajana toimivalle käräjätuomarille.
- b) Keskusteltiin julkisuudessaakin esillä olleista vastikään havaituista Ritun jakeluongelmista. Laamanni kertoi, että asian selvittely oli käräjäoikeudessa parhaillaan käynnissä.
- c) Todettiin, että verkossa olevassa Helsingin käräjäoikeuden tietosuojaselosteessa oli rekisterinpitäjän yhteyshenkilönä ja hallintojohtajana mainittu käräjäoikeudessa kyseistä tehtävää aikaisemmin hoitanut henkilö. Käräjäoikeuden hallintojohtaja - - - ilmoitti päivittävänsä asiakirjan viipymättä.
- d) Keskusteltiin AOA:n ratkaisusta asiassa EOAK/923/2018 ja siihen liittyen sen epäselvyydestä, miten rekisterinpitäjän tehtävät ja vastuut jakautuivat Sakarissa ja Tuomaksessa käräjäoikeuksien ja Oikeusrekisterikeskuksen välillä.
- e) Hallintojohtaja kertoi, että henkilötietojen käsittelijöinä toimivat käräjäsihteerit ja muu henkilökunta oli perehdytetty tietoturvaan ja heidät oli tarkoitettu sitouttaa tehtäviinsä ja vastuihinsa erillisellä sitoumuksella, joka otettaisiin käyttöön lähiaikoina.
- f) Sakarissa ei ilmeisesti ole lainkaan mahdollisuutta saada ja valvoa järjestelmän käyttöön liittyviä lokitietoja (vrt. laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 17 §¹).
- g) Syyttäjien käräjäoikeuteen toimittamissa haastehakemuksissa luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nimissä on usein puutteita ja virheitä yksinomaan siitä syystä, että varsin tavanomaisetkaan nimet eivät Sakarissa mahdu niille varatuille kentille. Esimerkiksi pitkähkön sukunimen jälkeen toisena etunimenä oleva ”Juhani” voi näkyä haastehakemuksessa muodossa ”Juha” ja ”Kaius” muodossa ”Kai”. Kolmas etunimi katkeaa tai jää kokonaan pois myös keskimittaisten sukunimien ja tavanomaisten etunimien jälkeen. Vastaava ongelma koskee myös oikeushenkilöitä ja aktualisoituu tyypillisesti tilanteissa, joissa yhtiön virallinen nimi käsittää sekä suomenkielisen että ruotsinkielisen nimen. Ongelma on ollut tiedossa koko Sakarin käyttöajan eli parikymmentä vuotta, mutta asiaa ei ole korjattu. Diaarissa ja muissa Sakari-asiakirjoissa nimet mahtuvat kentille asianmukaisesti.
- h) Keskusteltiin mahdollisuudesta kehittää järjestelmää niin, että järjestelmä automaattisesti ”kollaisi” tuomiolauselmalle merkityn tekopäivän ja tuomiolauselmalle merkityn rikosnimikkeen sekä tiedossaan olevan kyseisen rikoksen vanhentumisajan ja vertaisi näitä tietoja järjestelmään merkittävään tiedoksiantojankokhaan. Mikäli tekopäivän ja tiedoksiantopäivän välinen aika olisi säädettyä vanhentumisaikaa pidempi, järjestelmä muistuttaisi käyttäjänsä syyteoikeuden vanhentumisesta. Todettiin, että tälläkin hetkellä tiedoksiantopäivä löytyy (usein) Sakarista, mutta Sakari ja Ritu eivät tältä osin ”keskustele” keskenään eikä tiedoksiantopäivä välity Ritun vaan se on käytännössä etsittävä ja varmistettava manuaalisesti asiakirjoista. Yksinkertaisen hälytysjärjestelmän kehittäminen Sakarin ja Ritun välille tai ainakin tulevaan Aipaan poistaisi tältä osin virheellisen rangaistustuomion riskin.

Todettiin, että tiedoksiantotodistus yhdistyy tiedoksiannettuun haasteeseen diaarinumeron perusteella, mutta tiedoksiantotodistuksesta ei suoranaisesti ilmene, mitä asiakirjoja haasteeseen on liitetty. Juttuja yhdistettäessä samaan ratkaisuun saattaa liittyä useita diaarinumeroja, mikä

¹ Lain 30 §:n siirtymäsäännöksen mukaan 17 §:ssä edellytetyt lokitietojen keräämistä koskevia vaatimuksia sovelletaan vanhoihin järjestelmiin 1.1.2022 lukien.

sekin saattaa aiheuttaa epävarmuustekijöitä oikeiden tiedoksiantopäivien manuaalisessa selvittämisessä asiakirjoista.

i) Todettiin, että monissa vireillä olevissa rikosjutuissa, joissa vastaajan haastamisessa on ongelmia, osa syytekohtista vanhentuu aikaisemmin kuin vakavampia tekoja koskevat syytekohtat. Tällaisessa tapauksessa syyttäjä saattaa esim. peruuntuvassa pääkäsitelyssä ilmoittaa luopuvansa syytteistä lievempien tekojen osalta syyteoikeuden vanhentumisen johdosta. Ilmoitus kirjataan pöytäkirjaan eikä syyttäjältä voida edellyttää muita toimenpiteitä. Sakari ei kuitenkaan mahdollista haastehakemuksen muokkaamista käräjäoikeudessa niin, että haastehakemuksesta poistettaisiin tarpeettomat syytekohtat ja niihin liittyvät vaatimukset. Koska kysymys ei ole haastehakemuksen täydennyttämisestä, myöskään mahdollisuus palauttaa haastehakemus syyttäjälle ja vapauttaa se täydennysten jälkeen uudelleen käräjäoikeuteen muokattuna ei sovellu tilanteeseen. Edellä todetusta johtuen sisällöltään virheellinen haastehakemus, joka saattaa sisältää myös tarpeettomiksi tulleita henkilötietoja, on syyttäjän ilmoituksenkin jälkeen käräjäoikeuden Sakarissa alkuperäisessä muodossaan ja se on pakko tulostaa tässä muodossa myös uusien haasteiden yhteyteen siitä huolimatta, että kaikista syytekohtista ei enää ole kysymys.

j) Todettiin, että Sakarin asiakirjapohjissa oli ainakin seuraavia päivitysten tarpeita:

- Mahdollisuutta tulla kuulluksi videon tai puhelimen välityksellä ei ole asiakirjapohjissa tuotu esiin
- Todistajien palkkioiden maksatusta koskevia ohjeita ei ole päivitetty vastaamaan nykyistä maksatustapaa
- Ohjeissa todistajille mainittiin edelleen vakuutuksen ohella vala.

3.2 Sakari syyttäjänvirastossa

Tarkastuksessa todettiin syyttäjänviraston osalta seuraavaa:

a) Myös syyttäjänvirastossa oli kiinnitetty huomiota edellä käräjäoikeutta koskevassa alakohdassa g mainittuun ongelmaan (nimet eivät mahdu haastehakemuksen kentille), jota ei ollut vielä saatu korjatuksi. Ennen Ritua sama ongelma oli ollut myös Sakarissa laadituissa rikostuomioissa.

b) Haastehakemusten kenttien koko on Sakarissa rajattu teonkuvauksen ja todistelun osalta 10 000 merkkiin, mikä aiheuttaa hankaluuksia isoissa jutuissa. Esimerkiksi isoissa talousrikosjutuissa todistelu ei yleensä mahdu kentille. Myös pitkien teonkuvausten osalta aiheutuu ongelmia. Kun kenttä täyttyy, Sakari antaa syyteharkintaa suorittavalle syyttäjälle ilmoituksen ”Tiivistä tekstiä”.

c) Poliisi voi siirtää asian Patjasta Sakariin samalla poliisin R-numerolla vain yhden kerran. Jos tutkinnassa olevassa jutussa tehdään osaksi rajoittamisesitys ja osin tutkintaa jatketaan, joudutaan joko rajoittamisesitys tai myöhemmin syyteharkintaan saapuva esitutkintapöytäkirja manuaalikirjaamaan Sakariin syyttäjänvirastossa. Tämä saattaa aiheuttaa runsaasti työtä, varsinkin jos asianomistajia on useita (esim. rauenneet konkurssipesät, joissa on jopa satoja velkojia). Manuaalikirjaamista on toisinaan yritetty välttää keinotekoisilla järjestelyillä: poliisi on esim. ensiksi siirtänyt rajoittamisesityksen oikeaan virastoon (esim. Helsinki) ja syyteharkintaan tulevan esitutkintapöytäkirjan myöhemmin väärään virastoon (esim. Espoo), josta on tehty syytesiirto Helsinkiin. Toisena vaihtoehtona on ollut se, että rajoittamisesityksen yhteydessä myös muu osa asiasta on näennäisesti siirretty syyttäjälle syyteharkintaan, vaikka esitutkinta todellisudessa on vielä ollut kesken. Tämä järjestely on tilastoissa väärinäytty sekä esitutkinta- että syyteharkinta-aikaa.

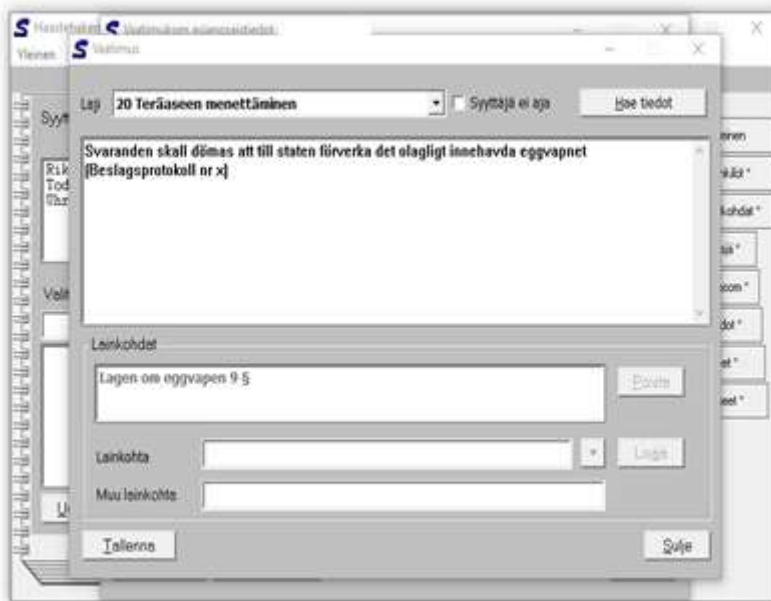
d) Tunnustamisoikeudenkäynnissä tuomioesitys joudutaan laatimaan haastehakemus pohjalle, jonka väliotsikoiteja ei pysty muuttamaan. Näin ollen tuomioesityksen edellytykset ja rangais- tuksen lieventämiseen liittyvät seikat pitää otsikoida itse ja kirjoittaa ”Muuta huomioitavaa” - kenttään.

e) Patjasta Sakariin siirtyä aikavälinä (esim. 1.1.2017–23.6.2017) ilmaistusta tekoajasta ainoas- taan alkupäivämäärä. Tästä johtuen Sakarin syyteoikeuden vanhentumisen seuranta koskeva toiminto on usein väärässä ajassa (etuajassa).

f) Rikoksen tekopaikaksi ei ole Sakarissa mahdollisuutta laittaa kahta kuntaa, vaikka teko olisi tapahtunut esim. Helsingissä ja Espoossa. Näin ollen haastehakemuksen tekopaikkaa koskeva merkintä jää järjestelmästä johtuen puutteelliseksi ja virheelliseksi.

g) Sakarissa ei syyttäjienkään käsityksen mukaan ole lokitietojärjestelmää. Käyttöoikeus Saka- riin tarjoaa siis mahdollisuuden jälkiä jättämättä tutustua mihin tahansa Sakarissa olevaa tie- toon, joka on pääosin salaista.

h) Sakari-pohjien lainkohdat ovat osin vanhentuneita ja kaipaavat järjestelmällistä seuranta (alla esimerkki päivittämättä jääneestä lainkohdasta):

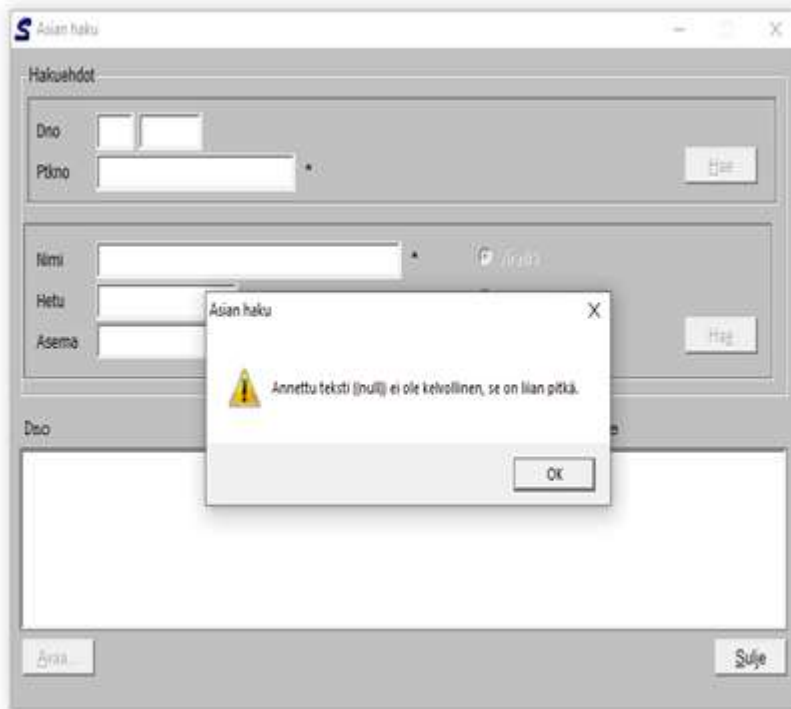


Teräselaki on kumottu 1.10.2003 (617/2003).

i) Asioita yhdistettäessä tietoja pakkokeinoista katoaa Sakarilta. Vapaudenmenetysaikojen las- keminen ei muutenkaan vastaa nykyistä laskentatapaa.

j) Syyttäjän vaatimuksia (esim. todistelukustannukset) ei voida Sakarissa kohdistaa kuin yh- teen syytekohtaan kerrallaan, minkä vuoksi käräjäoikeus joutuu tekemään lopulliset kohdistamiset Ritussa.

k) Haastehakemusta laadittaessa Sakari ”heittää ulos” aina välillä yllättäen, jolloin asiakirjojen tallentaminen Notesissa ei onnistu ja tekstiä voi kadota paljonkin. Ongelman yhteydessä näy- tölle tulee seuraava ilmoitus, joka on sisällöltään käsittämätön, koska kysymys ei välttämättä ole pitkästä tekstistä:



l) Sakari ei automaattisesti hyväksy asianosaisten kaksoisrooleja. Jos henkilö on samassa asiassa vastaajana ja asianomistajana, mikä pahoinpitelyasioissa ei ole harvinaista, toinen rooli täytyy syöttää Sakariin manuaalisesti.

m) Syyttämättäjättämispäätöksistä ei voi poistaa/muuttaa tiettyjä otsikoita, vaikka ne eivät sovi päätökseen eikä syyttäjällä halua niitä käyttää. Päätöspohjissa ei ole myöskään soveltuvia kohtia salassapitomerkinnoille vaan ne joudutaan tekemään esim. osoitekenttään.

3.3 Tuomas

a) Keskusteltiin tilanteista, joissa riita-asiassa annettu tuomio saattaa johtaa maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta eikä tilanteesta, jossa kanteen kiistäminen ja vaaditun maksun suorittamatta jättäminen osoittaisivat maksukyvyttömyyttä tai -haluttomuutta.

Todettiin, että 11.8.2017 annettuun oikeusasiamiehen ratkaisuun EOAK/945/2016 liittyen Tuomas-järjestelmään oli lisätty uusi ratkaisukoodi 36, jota tuli käyttää tilanteissa, jossa summaarisessa menettelyssä vireille tullut juttu muuttui riitaiseksi L-asiaksi, mutta kantaja kuitenkin voitti asiansa.

Tarkastuksen aikana jäi epäselväksi, käytetäänkö käräjäoikeudessa riitaantuneille summaarisille velkomusasioille Tuomas-järjestelmässä olevaa ratkaisukoodia 36. Tarkastuksen jälkeen saadun hallintojohtajan ilmoituksen mukaan koodia kyllä käytetään. Ilmoituksen mukaan Uudet Tuomas-ohjeet on otettu käyttöön asianmukaisesti ja niistä on tiedotettu lainkäyttöhenkilökuntaa ja summaaristen asioiden kanssa työskentelevää kansliahenkilökuntaa. Myös käräjänotaareiden summaarisia asioita koskevassa koulutuksessa opastetaan koodin käytöstä.

b) Todettiin, että apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisuun EOAK/923/2018 liittyviä oikeusministeriön toimenpiteitä odotellaan. Tarkastushetkellä sosiaaliturvatunnus tulostui asiakirjaan automaattisesti, jos se oli kyseisen asianosaisten kohdalla Tuomas-järjestelmän henkilötie-

doissa. Tulostumisen voi estää ainoastaan poistamalla henkilötunnuksen henkilön perustiedoista tulostuksen ajaksi ja lisäämällä sen tarvittaessa taas tulostamisen jälkeen². Esimerkiksi perintöasioissa samalla asiakirjalla voi olla kymmenien henkilöiden henkilötunnuksia.

c) Todettiin, että Helsingin kärjäoikeus on maan ainoa kärjäoikeus, jolla on toimivalta käsitellä eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä annetussa laissa (754/2008) tarkoitettuja asioita. Eurooppalaisten maksamismääräysten määrä on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina. Vuonna 2018 niiden määrä kaksinkertaistui edellisvuodesta ja näin on käymässä myös vuonna 2019. Hakemuksia arvioidaan saapuvan tänä vuonna 6 000–7 000. Menettelyssä on määräajat, joiden puitteissa asiat tulisi käsitellä. Kärjäoikeudella on hankaluuksia pysyä säädetyssä aikataulussa. Juttujen läpivirtauksen seuranta haittaa se, ettei näille asioille ole Tuomaksessa omaa käsittely- tai ratkaisukoodia.

Kärjäoikeus piti välttämättömänä saada Tuomakseen oma menettelytapakoodi asetuksille: Eurooppalainen maksamismääräys (EY) N:o 1896/2006 sekä Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely (EY) N:o 861/2007. Asetuksilla voisi olla yhteinen koodi. Tällä hetkellä mainittuihin asetuksiin perustuvat maksamismääräysasiat sekä vähäiset vaatimukset kirjataan S-asioina (OK 5:3 mukainen asia), mikä lisää huomattavasti etenkin kansliahenkilöstön työtä. Kansliahenkilöstö joutuu jokaiseen maksamismääräysasiaan sekä vähäisten vaatimusten asiaan kirjaamaan Tuomaksen huomautuskenttään erikseen, että kyseessä on mainittujen asetusten mukainen menettely. Koska asiaryhmälle ei ole omaa koodia, niitä ei voi myöskään erottaa tilastoja varten tavallisista S-asioista automaattisesti vaan kansliahenkilöstö joutuu manuaalisesti laskemaan ja pitämään kirjaa eurooppalaisten maksamismääräysten määrästä.

4 Toimenpiteet

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen päätti tarkastushavaintojen johdosta ottaa omana aloitteenaan selvitettäväksi tarkastuspöytäkirjan

- kohdan 3.1 alakohtien g, h, i, ja j osalta,
- kohdan 3.2 alakohtien a, b, c, d, e, f, h, i, j, k, l ja m osalta sekä
- kohdan 3.3 alakohtien a, b ja c osalta.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen pyytää oikeusministeriötä hankkimaan Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa 29.11.2019 mennessä. Omaan aloitteeseen (EOAK/5561/2019) tullaan antamaan aikanaan erillinen ratkaisu.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Jarmo Hirvonen
esittelijäneuvos

² Tarkastuspäivänä 10.9.2019 oikeusministeriö ilmoitti oikeusasiamiehen kansliaan (VN/1894/2019), että Tuomas-järjestelmää kehitetään niin, että henkilötunnukset tuodaan jatkossa automaattisesti vain tiedoksiantotodistukseen ja niihin asiakirjoihin, jotka ovat tyypiltään ratkaisuasiakirjoja. Tarvittaessa henkilötunnus on mahdollista poistaa näistäkin asiakirjoista. Muihin asiakirjoihin henkilötunnuksia ei enää tuoda automaattisesti. Ryhtyessään luomaan tällaista asiakirjaa käyttäjä saa ilmoituksen "Tuodaanko henkilötunnukset asiakirjalle?", johon vastausvaihtoehdot ovat "Kyllä" tai "Ei".