

25.2.2014

Dnro 1400/4/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **POLIISIN MENETTELY JULKISUUSLAIN MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMISESSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 25.3.2013 osoittamassaan kirjeessä tutkimaan poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden menettelyä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) mukaisten asiakirjapyyntöjen käsittelylle säädettyjen määräaikojen noudattamisessa.

Kantelija oli pyytänyt kantelussa mainittuja poliisiviranomaisia toimittamaan jäljennökset poliiseja koskevista kurinpitopäätöksistä ajalta 2010–2012. Ripeimmät poliisilaitokset olivat toimittaneet pyydetty tiedot samana päivänä, hitaimmilla sama asia oli vienyt lähes kuukauden. Kantelija oli uudistanut pyyntönsä, jos hän ei ollut saanut asiakirjoja kahden viikon kuluessa.

Kantelija viittasi julkisuuslain 14 §:n 4 momenttiin. Sen mukaan tietopyyntöä koskeva 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.

Asiakirjapyyntöjen käsittelyajat ja kantelijalle toimitettujen ratkaisujen määrät ilmenivät viranomaisittain kantelun liitteenä olleesta taulukosta.

Kantelijan mukaan edellä mainitun säännöksen tulkinnassa on horjuvuutta. Osa viranomaisista jättää säännönmukaisesti lukematta sen, että tiedot on toimitettava mahdollisimman pian. Sen sijaan ne katsovat, että minkä tahansa asian kanssa saa viivytellä pari viikkoa. Toinen tulkintakysymys on kantelijan mukaan se, mitkä asiakirjapyyntöt ovat sellaisia, että ne oikeuttavat ylittämään kahden viikon määräajan. Koska asiaa koskevasta hallituksen esityksestä ei löydy mainittavasti tulkinta-apua, kantelija pyysi selvittämään, miten näitä säännöksiä pitäisi käytännössä soveltaa. Hän kaipasi selvennystä kahdessa asiassa: 1) oliko tässä asiassa sellaisia seikkoja, jotka olivat oikeuttaneet kahden viikon määräajan ylittämiseen, 2) kuinka nopeasti viranomaisen pitää ilmoittaa, että sillä ei ole lainkaan pyydettyjä tietoja. Kurinpitopäätösten pituus oli vaihdellut yhdestä muutamaan sivuun.

## 2 SELVITYS

### 2.1 Tutkinnan rajaus

Rajasin tutkinnan ulkopuolelle sellaiset poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt, joissa asiakirjapyyntöön oli vastattu samana päivänä, eli Kainuun, Kanta-Hämeen, Länsi-Uusimaan ja Pirkanmaan poliisilaitokset sekä Poliisin tekniikkakeskuksen. Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli jo alun perin rajattu kantelun ulkopuolelle.

### 2.2 Asian selvittäminen

#### 2.2.1 Selvitykset

Poliisihallituksen esikunta hankki selvitykset Helsingin, Keski-Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Jokilaaksojen, Oulun, Koillismaan, Peräpohjolan ja Lapin poliisilaitoksilta sekä Keskusrikospoliisilta, Liikkuvalta poliisilta, Suojelupoliisilta, Poliisiammattikorkeakoululta ja Poliisihallituksen hallintoyksiköltä sekä antoi lausunnon (13.9.2013, dnro 2020/2013/2118).

Kantelija antoi 15.10.2013 päivätyn vastineensa.

Selvyyden vuoksi totean, että poliisilaitokset ja -yksiköt ovat 1.1.2014 lukien sittemmin muuttuneet.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

#### 2.2.2 Poliisihallituksen hankkimien selvitysten ja sen lausunnon sisältö

##### 2.2.2.1 Asian oikeudellinen tausta

###### *Lainsäädäntö ja esityöt*

Lausunnossa on tuotu esiin edellä kohdassa 1 jo todettu julkisuuslain 14 § 4 momentti ja lisäksi hallituksen esityksen pykäläkohtaiset perustelut (HE 30/1998 vp). Niissä on todettu määräaikojen asettamisen taustoista, että tiedon saaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Esitöissä viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen 27.11.1990 antamaan päätökseen, jossa arvioidaan, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä.

Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei aina ole mahdollista. Pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien

selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitettuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esityksessä alun perin olleita lyhyempää eli kuukauden ja pidempää eli kahden kuukauden määräaika lyhennettiin kahden viikon sekä kuukauden pituisiksi. Eduskunnan lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta katsoivat hallintovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa, että pääsäännön tulee olla se, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (LaVL 14/1998 vp; PeVL 43/1998 vp). Hallintovaliokunta on mietinnössään todennut, että laajoissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa enimmäisaika voisi olla tavanomaista pidempi eli kuukausi. Hallintovaliokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, että kysymyksen ollessa kokonaan julkisesta asiakirjasta tiedonsaantipyynnöön on vastattava välittömästi esimerkiksi lähettämällä pyydetyn asiakirjan kopio, tai, jos asiakirjaa on pyydetty viranomaisen luona, antamalla se luettavaksi tai antamalla kopio siitä (HaVM 31/1998 vp).

### *Oikeuskirjallisuuden kannanottoja ja laillisuusvalvojen ratkaisuja*

Oikeuskirjallisuudessa on todettu asiakirjapyyntöä käsittelyajasta, että julkisuuperiaatteen asianmukaisen toteutumisen kannalta viranomaisen tulisi yleensä pyrkiä kahta viikkoa selvästi ripeämpään käsittelyyn (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate 2008, s. 219). Menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa asiakirjan antamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Näin on meneteltävä etenkin silloin, kun pyydetty asiakirja tai tieto on kokonaisuudessaan julkinen (ibid., s. 218).

Apulaisoikeusasiamies (AOA) on ratkaisussaan dnro 3485/4/05 yhtynyt oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen. Apulaisoikeuskanslerin (AOK) ratkaisussa dnro 424/1/07 on katsottu, että lainsäätäjällä on asettanut julkisuuslaissa säädettyjen asiakirjojen julkisuutta ja asiakirjojen saamista koskevien asioiden käsittelyajalle erityisen joutuisuusvelvollisuuden. Mainittu säännös asettaa viranomaiselle suuremman joutuisuusvelvollisuuden kuin muutoin hallintoasioissa on edellytettävä. AOA:n ratkaisussa dnro 2626/4/08 on katsottu, että yksinkertaisen viranomaistulosten toimittamiseksi kohtuullinen käsittelyaika olisi muutama päivä. Sanotussa tapauksessa oli kyse yhden sivun mittaisesta tulosteesta.

Yhden kuukauden enimmäisaikaa noudatetaan vaikeammassa tapauksissa, joissa pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia. Muuksi näihin rinnastettavaksi syyksi on oikeuskirjallisuudessa katsottu esimerkiksi vaikeasti korjattavat tiedonkäsittelylaitteiden viat tai tulkinnallisesti erittäin vaikea tilanne (ibid., s. 219). Ylimpien laillisuusvalvojen mukaan pidemmän määräajan käyttäminen voi olla perusteltua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvollisuuden korostumisen myötä (AOA dnro 152/4/04) taikka muutoin tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa (AOA dnro 3541/4/06).

Laillisuusvalvontakäytännössä 12 sivun laajuista asiakirja-aineistoa ei ole pidetty erityisen laajana (AOA dnro 3485/4/05). Tuossa ratkaisussa AOA piti tietopyyntöä verraten tavanomaisena eikä nähnyt perusteita julkisuuslain pidemmän, kuukauden määräajan noudattamiselle. AOA kuitenkin totesi, että julkisuuslain sääntelyä voidaan tältä osin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena.

Viranomaisen voimavarasyitä ei ole yleisesti pidetty hyväksyttävänä syynä laillisesta menettelytavasta poikkeamiselle (mm. AOA dnro:t 152/4/04 ja 3541/4/06). Kuitenkin edellä viitatussa ratkaisussa dnro 3485/4/05 todettiin, että julkisuuslain ja sen perustelujen perusteella on tulkinnanvaraisia, voidaanko pidemmän määräajan noudattamista perustella

hyväksyttävästi asiakirjapyyntöön kohteena oleviin asiakirjoihin ja tietoihin parhaiten perehtyneen henkilön poissaololla. Tästä huolimatta ratkaisussa katsottiin, että viranomaisten tulee järjestää toimintansa ja asiakirjansa sekä huolehtia virkamiestensä julkisuuslain tuntemuksesta niin, ettei asiakirjapyyntöihin vastaaminen vaikeudu yksittäisen virkamiehen poissaolon takia. Lainsäädännössä asetettuja määräaikoja ei siten saa tehdä tyhjäksi töiden järjestelyihin liittyvillä syillä.

Muilta resurssi- ja työjärjestelyihin liittyviltä osiltaan ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsoneet, että viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei yleensä täyty, jos pyyntö jää odottamaan virkavapaalla tai lomalla olevan henkilön paluuta. Viranomaisen tulee järjestää asiakirjapyyntöjen käsittely siten, ettei käsittelyssä ole tällaisia viivytyksiä (AOA dnro 2626/4/08). Menettelysäännösten asianmukainen noudattaminen on turvattava myös vuosilomien tai muiden poissaolojen aikana (AOK dnro 8/42/02). Lomat, kiire, työpaineet ja epäselvät sijaiskäytännöt eivät sinänsä oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta tai asian muusta asianmukaisesta käsittelemisestä (OA dnro 3071/4/12).

### 2.2.2.2

#### Poliisihallituksen näkemys asian arvioinnista

Julkisuuslain sääntely jättää sijaa kunkin asiakirjapyyntöön osalta tapauskohtaiselle arvioinnille siinä, kuinka pitkää käsittelyaikaa on pidettävä kussakin tilanteessa hyväksyttävänä. Käsittelyn viivytyksettömyys on näin ollen arvioitava aina tapauskohtaisesti. Kyse on siitä, mitkä seikat on otettava huomioon asiakirjapyyntöön käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioitaessa.

Yleisellä tasolla Poliisihallitus on todennut ensinnäkin, että asiakirjapyyntöön käsittelyn voidaan katsoa pitävän sisällään toisaalta päätöksenteon asiakirjojen julkisuudesta ja toisaalta asiakirjapyyntöön teknisen toteuttamisen. Kantelunalaisen asian arvioinnista Poliisihallitus on tuonut esiin joitakin näkökohtia, joita on nostettu esiin poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden selvityksissä.

Ensinnäkin viivytyksettömyyden arvioinnissa on otettava huomioon, että asian käsittely viranomaisessa edellyttää aina väistämättä määrättyjä työvaiheita. Viranomaistoiminnan luonteeseen kuuluu esimerkiksi osana se, että asiakirjapyyntöön vastaanottaja ja asian käsittelijä ovat usein eri virkamies. Tavallisesti viranomaisen kirjaamo tai muu virkapostin käsittelijä vastaanottaa asiakirjapyyntöön, minkä jälkeen viesti tallennetaan asianhallintajärjestelmään. Tämän jälkeen asia vastuutetaan sen varsinaiselle käsittelijälle.

Edellä esitetystä syystä Poliisihallitus pitää selvänä, että jo asian päätyminen käsittelijän tietoon saattaa viedä 1–2 työpäivää, minkä vuoksi tällaisen pakollisen käsittelyvaiheen lukeminen viivästyneeksi ei normaalisti ole perusteltua. Toisaalta viranomaisen on järjestettävä toimintansa siten, että sillä on sille tavoin edellytykset käsitellä myös kiireellisiä asioita, ettei asian päätyminen sen käsittelijälle myöskään normaalisti saa viedä edellä mainittua pidempää aikaa. Poliisihallituksen mukaan tämä on otettava huomioon myös siten, että mikäli asiakirjapyyntöjä viranomaisessa käsittelevä virkamies on syystä tai toisesta asiakirjapyyntöön vastaanottohetkellä estynyt, asia on ohjattava toisen virkamiehen käsittelyyn, mikäli "pääkäsittelijän" odotettavissa oleva este ylittää kohtuulliseksi katsottavan ajan. Asiakirjapyyntöjen käsittely on Poliisihallituksen käsityksen mukaan poliisissa usein keskitetty päätehtäväksi vain yhdelle virkamiehelle, ja vaikka tämän sijaisen on luonnollisesti suoriuduttava asian käsittelystä lain edellyttämällä tavalla, puhuvat jo yleiset tarkoituksenmukaisuusnäkökulmat sen puolesta, ettei mikä tahansa este aiheuta velvollisuutta siirtää asian käsittelyä asiakirjapyyntöjä vain satunnaisesti hoitavan virkamiehen tehtäväksi.

Asian käsittelyn aloittamisesta Poliisihallitus on todennut, että asiakirjapyyntöön päädyttyä käsittelijälle tämän on otettava asia käsittelyyn kiireellisesti ja lähtökohtaisesti syrjäytettävä muut hallinnolliset asiat. Poliisihallituksen mukaan tätä lähtökohtaa ei voida kuitenkaan pitää ehdottomana ja asiaa käsittelevän virkamiehen työtilanne tulee voida huomioida tiettyyn rajaan asti. Tätä näkemystä Poliisihallitus on perustellut sillä, että viranomaisilla on runsaasti muitakin määrääjallisia taikka muutoin pakottavia virkatehtäviä, joista yhtä ei voida aina kategorisesti syrjäyttää toisen kustannuksella. Toisaalta asiakirjapyyntöjen totaalin asettaminen kaikkien muiden virkatehtävien edelle edellyttäisi, että jokaisessa viranomaisessa olisi vähintään yksi virkamies, jonka tehtäviin kuuluisi ainoastaan asiakirjapyyntöjen käsittely.

Poliisihallituksen mukaan viivytyksettömyyden vaatimuksen vastaisuutta ei vielä aiheuta se, että virkamies lyhytaikaisesti siirtää pakottavan toisen virkatehtävän vuoksi asiakirjapyyntöön vastaamista, mikäli voidaan osoittaa, että asiakirjapyyntöön kiireellisestä luonteesta huolimatta asian käsittelyä ei ole syytä siirtää toiselle käsittelijälle. Asiakirjapyyntöön vastaamisen edellyttämiin toimiin on ryhdyttävä uudestaan heti, kun se on objektiivisesti arvioiden ollut mahdollista, eikä mainittu seikka luonnollisestikaan oikeuta poikkeamaan lain asettamista määräajoista.

Asiassa tehtävistä toimenpiteistä Poliisihallitus on todennut, että asiakirjapyyntöön käsittely saattaa vaatia muun muassa seuraavia työvaiheita: pyynnön kohteena olevien asiakirjojen olemassa olon selvittäminen taikka käsittelyyn noutaminen, asiakirjojen tarkastaminen salattavan tiedon varalta sekä mahdollisiin salaustoimenpiteisiin ryhtyminen, kopioiden valmistaminen sekä asiakirjojen toimittaminen kirjepostina tai sähköisesti kantelijalle.

Edellä esitetyistä seikoista Poliisihallitus on todennut, että viivytyksettömyyden arvioinnissa on otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet. Asiakirjojen olemassaolon varmistaminen tai käsittelyyn noutaminen saattaa olla toteutettavissa joutuisasti, mikäli asiakirja on selvästi yksilöity. Tällöin asiakirjapyyntöön – mikäli toimiteltavia asiakirjoja ei ole tai asiakirjat ovat julkisia eikä niitä ole paljon – tulee normaalisti vastata viimeistään 3–4 työpäivässä asiakirjapyyntöön vastaanottamisesta. Toisaalta yksilöimättömän tai asianhallintajärjestelmän ulkopuolella säilytettävän asiakirjan tai asiakirjajoukon hakeminen saattaa perustellusti kestää huomattavastikin kauemmin, jolloin mainittua lähtökohtaa ei voida soveltaa. Vastaavasti käsiteltävien asiakirjojen määrä vaikuttaa kaikkiin työvaiheisiin. Edelleen salassapidon tarpeen arviointi ja tähän liittyvä selvitystyö saattavat hyväksyttävästi pidentää asiakirjapyyntöön käsittelyn kestoa, ja esimiehen tai viranomaisen sisäisen toisen asiantuntijan konsultointi voi sinänsä olla hyväksyttävä syy asian käsittelyn pidemmälle kestolle.

### 2.2.2.3

#### Poliisihallituksen selvitys omasta menettelystään

Asiakirjapyyntö oli saapunut hallintojohtajalle 6.11.2013 ja siirretty tuolloin asianomaiselle käsittelijälle, joka oli seuraavana päivänä toimittanut pyynnön kirjattavaksi. Tällöin hän oli myös saanut tiedon, että pyydettyjä päätöksiä oli yksi. Käsittelijä oli saanut tuon päätöksen itselleen niin ikään 7.11.2013. Tämän jälkeen asiakirjapyyntöön oli laadittu myönteinen kirjallinen päätös, jonka valmistelun asian käsittelijä oli työesteiden vuoksi aloittanut 9.11.2013 ja joka oli esittelyn ja päätöksenteon jälkeen palautunut hänelle 13.11.2013. Sihteeri oli tämän jälkeen huolehtinut asiakirjapyyntöön käytännön toteutuksesta.

#### 2.2.2.4

Poliisihallituksen arvio poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden menettelystä

##### 2.2.2.4.1

Yleistä

Kantelijan asiakirjapyyntö oli koskenut vuosina 2010–2012 tehtyjä kurinpitopäätöksiä. Asiakirjapyyntö ei siten ollut koskenut ennalta yksilöityä tiettyä asiakirjaa, vaan se oli ollut tunnistetietojen osalta yksilöimätön ja edellyttänyt siten ensinnäkin pyynnön kohteena olevien asiakirjojen piirin selvittämistä. Asiakirjapyyntö oli siten edellyttänyt ensinnäkin tietopyynnössä tarkoitettujen päätösten selvittämistä ja keräämistä joko manuaalisista arkistoista tai asiakirjanhallintaohjelmasta. Asiakirjapyyntöjen kohteena olevien asiakirjojen lukumäärän ja niiden sisällön luonne ratkaisee viimekädessä käsittelyajan hyväksyttävyyden kunkin poliisiyksikön osalta. Poliisihallitus on tuonut esiin, että kurinpitopäätösten luonteen johdosta on hyvin tavallista, että ne saattavat sisältää salassa pidettäviä tietoja. Salassapidon arvioinnin – tapauksissa, joissa pyydettyjä asiakirjoja oli ylipäätään ollut – oli siten perustellusti voitu katsoa vievän oman aikansa.

Nyt ei välittömästi ole kyse siitä, että julkisuuslain mukaiset määräajat olisi ylitetty, vaan asian arvioinnissa ovat keskeisiä seuraavat seikat: a) jos asiakirjapyyntöön oli vastattu alle kahdessa viikossa, oliko menettely tällöin täyttänyt viivyttyksettömyyden vaatimuksen, ja b) jos asiakirjapyyntöön vastaaminen oli ylittänyt kahden viikon määräajan, oliko sille ollut julkisuuslain 14 § 4 momentin mukaiset lisäedellytykset.

Kaksi viikkoa kestävä käsittely on normaalitilanteissa enimmäisaika, joka oli ylitetty Keski-Uudenmaan poliisilaitoksella, Suojelupoliisissa, Oulun poliisilaitoksella, Keskusrikospoliisissa, Helsingin poliisilaitoksella ja Liikkuvassa Poliisissa. Kaikkiin asiakirjapyyntöihin oli vastattu julkisuuslain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa.

##### 2.2.2.4.2

Poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt, joissa käsittely oli kestänyt alle kaksi viikkoa

*Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut yksi päivä. Kantelijan ilmoituksen mukaan poliisilaitoksella ei ole yhtään asiakirjapyyntössä tarkoitettua asiakirjaa. Edellä esitetyt oikeusohjeet ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivyttyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Satakunnan poliisilaitoksen* selvityksen mukaan asian käsittelyyn oli kulunut ilmeisesti neljä päivää, joskin kantelijan ilmoituksen mukaan asiakirjapyyntöön oli vastattu yhden päivän kuluessa. Asiakirjapyyntössä tarkoitettuja päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut kolme. Poliisihallituksen mukaan asiassa oli toimittu viivyttyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Kymenlaakson poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kolme päivää. Poliisilaitoksella oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut neljä asiakirjapyyntössä tarkoitettua asiakirjaa. Asiakirjapyyntöä käsittelyaikaan oli vaikuttanut asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen. Poliisihallituksen mukaan asiassa oli toimittu viivyttyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Lapin poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kolme päivää. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen, päätösten lainvoimaisuuden selvittäminen ja asian käsittelijän virkatehtäviin kuuluvat kokoukset 6, 7 ja 8.11.2012. Päätöksiä oli ollut kantelijan ilmoituksen mukaan kolme, joista yksi poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan oli sisältänyt salassa pidettäviä tietoja. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Pohjois-Savon poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kaksi päivää. Kantelija oli oman ilmoituksensa mukaan vastaanottanut asiakirjat kolmantena päivänä pyynnön esittämisestä eli 8.11.2012. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan oli vaikuttanut asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen. Päätöksiä oli ollut 15, joista osassa oli ollut salassa pidettäviä tietoja ja joista 13 oli toimitettu kantelijalle. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Poliisiammattikorkeakoulun* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kaksi päivää. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen, salassa pidettävien tietojen peittäminen ja sähköisten jäljennösten valmistaminen asiakirjoista. Päätöksiä oli ollut kaksi, joista molemmat olivat sisältäneet salassa pidettäviä tietoja. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Päijät-Hämeen poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut yksi päivä. Asiakirjat olivat olleet perillä kantelijan ilmoituksen mukaan kolmantena päivänä pyynnön esittämisestä (8.11.2012). Päätöksiä oli ollut kolme. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Etelä-Karjalan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kolme päivää. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen sekä asiakirjojen kokoaminen sähköisestä järjestelmästä ja osittain manuaalisesti. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut seitsemän, joista yksi oli poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan sisältänyt salassa pidettävää tietoa. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Etelä-Pohjanmaan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee asian käsittelyyn kuluneen neljä päivää. Asiakirjat olivat olleet perillä kantelijan ilmoituksen mukaan viikonloppu mukaan lukien seitsemäntenä päivänä pyynnön esittämisestä (12.11.2012). Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan oli vaikuttanut asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut neljä, joista yksi oli poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan sisältänyt salassa pidettävää tietoa. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Jokilaaksojen poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut viikonloppu mukaan lukien seitsemän päivää. Poliisilaitoksella ei ollut yhtään asiakirjapyynnössä tarkoitettua asiakirjaa. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asian käsittelijän virkavapaa 5.–6.11.2012 ja asian tarkistaminen kurinpitoasioista vastaavalta esimieheltä vastauksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Asian tarkistamisen jälkeen kantelijalle oli vastattu samana päivänä. Poliisihallitus on todennut, että poliisilaitosten on järjestettävä toimintansa siten, että mahdollisen virkavapaan aikana asiakirjapyyntöjen käsittelystä huolehditaan asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tapauksessa tarkoitettun lyhyen, kaksi päivää kestäneen virkavapaan ajaksi ei kuitenkaan ole voitu edellyttää sijaisen

järjestämistä, vaan asian käsittely virkavapaalta palaamisen jälkeen oli tapahtunut laissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Koillismaan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut seitsemän päivää. Poliisilaitoksella ei ollut yhtään asiakirjapyynnössä tarkoitettua asiakirjaa. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asian käsittelijän virkatehtäviin kuuluneet kokoukset 6. ja 8.11.2012. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

*Peräpohjolan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut seitsemän päivää. Poliisilaitoksella ei ollut yhtään asiakirjapyynnössä tarkoitettua asiakirjaa. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan oli vaikuttanut asian käsittelijän virkamatka 5.–9.11.2012. Poliisihallituksen mukaan viisi päivää kestänyt virkamatka on katsottava sellaiseksi viivästykseksi, jonka perusteella poliisilaitoksen olisi tullut ohjata asia toiselle käsittelijälle. Siksi Poliisihallitus on katsonut, ettei poliisilaitos ollut menetellyt asiassa julkisuuslain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Poliisihallitus on korostanut, että sen käsityksen mukaan kyse on pikemminkin ollut asian käsittelyn virheellisestä prosessoinnista poliisilaitoksella kuin yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuudesta; tämän osalta käsittelyajan venymistä voidaan sinänsä pitää ymmärrettävänä.

*Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut seitsemän päivää. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut kaksi. Poliisilaitos on selvityksessään katsonut, ettei asiassa ollut kaikilta osin noudatettu käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimusta. Poliisihallitus – yhtyen poliisilaitoksen näkemykseen – on todennut, ettei asiassa ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella kahden päätöksen antamiseen olisi voinut hyväksyttävästi kulua seitsemän päivää. Poliisilaitos ei siten ollut menetellyt viivytyksettä. Poliisihallitus on kuitenkin tuonut kuitenkin esiin sen, että poliisilaitos oli itse kiinnittänyt toiminnassaan asiaan huomiota.

*Etelä-Savon poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut kahdeksan päivää ja päätöksiä oli ollut neljä. Niistä kaksi oli sisältänyt salassa pidettävää tietoa. Poliisilaitos on katsonut, että asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asian vaatima tavanomaisesta poikkeava selvittelytyö ja juridinen pohdinta julkisuuslain ja nimikirjalain välisen normikollision johdosta. Poliisihallitus on todennut, että sillä ei ole ollut käytössään kantelijalle toimitettuja asiakirjoja eikä mahdollisuutta arvioida asian arvioinnin mahdollisesti viemän ajan kohtuullisuutta. Ottaen huomioon, että poliisilaitoksen esittämät perusteet käsittelyn kestolle ovat sinänsä hyväksyttävät, asiassa ei ole edellytyksiä arvostella poliisilaitoksen menettelyä.

*Pohjanmaan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että kantelija oli esittänyt nyt käsiteltävänä olevan asiakirjapyynnön kanssa saman sisältöisen asiakirjapyynnön puhelimitse jo 11.10.2012. Pyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja oli ollut yksi, ja se oli tuolloin lähetetty kantelijalle samana päivänä, jona pyyntö oli esitetty. Kantelija oli myöhemmin 5.11.2012 lähettänyt nyt puheena olevan asiakirjapyynnön, johon oli selvityksen mukaan vastattu puhelimitse. Poliisilaitoksella ei ollut kyseisenä väliaikana tehty uusia kurinpitopäätöksiä, minkä vuoksi niitä ei jälkimmäisen pyynnön yhteydessä ollut annettu. Poliisihallituksen poliisilaitokselta erikseen saaman tiedon mukaan kantelijalle oli annettu tämä tieto puhelimitse 14.11.2012 eli yhdeksän päivää pyynnön esittämisen jälkeen. Poliisihallituksen mukaan poliisilaitoksen olisi ollut mahdollista vastata uuteen asiakirjapyyntöön joutuisammin kuin nyt oli tapahtunut. Asian vaatima selvitystyö – ottaen huomioon, että se oli tehty jo edellisen asiakirjapyynnön käsittelyn yhteydessä – ei ole hyväksyttävästi voinut kestää muutamaa

päivää kauemmin. Edellä esitetyn perusteiden Poliisihallitus on katsonut, ettei Pohjanmaan poliisilaitos ollut menetellyt asiassa julkisuuslain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Asiassa voidaan Poliisihallituksen mukaan ottaa kuitenkin huomioon, että viive asian käsittelyssä oli mitä ilmeisimmin johtunut siitä, että kantelijalle oli jo annettu samansisältöiseen asiakirjapyyntöön vastaus n. kolme viikkoa aikaisemmin, eikä uusia kurinpitopäätöksiä tämän jälkeen ollut tehty.

*Varsinais-Suomen poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että pyydetyt asiakirjat oli lähetetty kantelijalle neljäntenä päivänä pyynnön esittämisestä. Asiakirjat olivat olleet perillä kantelijan ilmoituksen mukaan yhdeksäntenä päivänä pyynnön esittämisestä. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut 13. Ottaen huomioon asiakirjojen määrä ja vastauksen valmistuminen poliisilaitoksella jo neljäntenä päivänä pyynnön esittämisestä Poliisihallitus on katsonut, ettei postitusaika huomioon ottaenkaan asiassa ole käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella poliisilaitoksen menettelyä voisi arvostella.

*Keski-Suomen poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut 11 päivää. Päätöksiä oli ollut seitsemän, joista lähes kaikki olivat sisältäneet salassa pidettävää tietoa. Käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen, salassa pidettävien tietojen vaatima laaja peittäminen ja yhteydenpito asiakirjapyyntöön esittäjään. Poliisihallitus on katsonut, että asiassa oli toimittu viivytyksettä ja tieto asiakirjasta oli annettu mahdollisimman pian.

#### 2.2.2.4.3

Poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt, joissa käsittely oli kestänyt yli kaksi viikkoa

*Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että poliisilaitos oli jättänyt vastaamatta kantelijan tekemään asiakirjapyyntöön sillä perusteella, ettei poliisilaitoksella ollut asiakirjapyyntönsä tarkoitettuja päätöksiä. Kantelija oli saanut asiakirjapyyntöönsä asianmukaisen vastauksen vasta 17 päivän kuluttua pyynnön esittämisestä, kun kantelija oli esittänyt poliisilaitokselle uuden tiedustelun. Poliisihallitus on todennut, että asiakirjapyyntöön on annettava vastaus myös siinä tapauksessa, että pyydettäviä asiakirjoja ei ole. Ratkaisu ei voi olla yhteydenotosta pidättäytyminen. Poliisihallitus on katsonut poliisilaitoksen menettelleen asiassa ilmeisen virheellisesti, kun se ei ollut aluksi antanut lain edellyttämää tietoa kantelijan asiakirjapyyntöön ja kun kantelijan uudelleen esittämän pyynnön jälkeen annetun vastauksen voidaan katsoa ylittäneen lain tarkoittaman kahden viikon määräajan alkuperäisestä pyynnöstä.

*Suojelupoliisin* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut 17 päivää. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut neljä, joista kaikki olivat selvityksen mukaan sisältäneet salassa pidettävää tietoa. Käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjojen salassa pidettävien – erityisesti Suojelupoliisin toimialaan liittyvien julkisuuslain 24 § 1 momentin 9-kohdan nojalla salassa pidettävien – tietojen tarkastaminen ja tähän liittyvä vaativa oikeudellinen harkinta. Suojelupoliisin mukaan asiassa oli voitu soveltaa kuukauden enimmäismääräaika. Poliisihallitus on – yhtyen Suojelupoliisin näkemykseen – todennut, että Suojelupoliisin toiminnan luonteesta ja edellä viitatusta julkisuuslain erityisestä salassapitoperusteesta johtuen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä on noudatettava erityistä huolellisuutta salassa pidettävien tietojen arvioinnissa. Poliisihallitus on pitänyt hyväksyttävänä perusteena Suojelupoliisin lausunnosta ilmi käyviä seikkoja asiakirjapyyntönsä käsittelyn kestolle. Asiakirjapyyntönsä käsittelyyn on näin ollen voitu soveltaa kuukauden määräaika. Suojelupoliisin selvityksestä ei Poliisihallituksen käsityksen mukaan käy ilmi seikkoja, joiden perusteella asiakirjapyyntöön vastaaminen olisi aiheettomasti viivästynyt.

*Oulun poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut 21 päivää. Päätöksiä oli poliisilaitoksella ollut yksi. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet tarkemmin yksilöimätön ruuhkaantunut työtilanne ja asiakirjojen kerääminen kolmelta eri toimintalinjalta. Poliisilaitos on pitänyt valitettavana, ettei kantelijan asiakirjapyyntöön ollut vastattu julkisuuslaissa säädetyssä kahden viikon määräajassa. Poliisihallitus on katsonut, että selvityksessä mainittu yksilöimätön ruuhkautunut työtilanne ei ole sellainen syy, joka tässä tapauksessa olisi oikeuttanut ylittämään kahden viikon määräajan asiakirjapyynnön käsittelemisessä. Joka tapauksessa yhden kurinpitopäätöksen käsittely ei normaalisti voine viedä muutamia päiviä kauempaa. Poliisihallitus on katsonut, ettei Oulun poliisilaitos ollut menetellyt asiassa julkisuuslain tarkoittamalla tavalla viivytyksettä.

*Helsingin poliisilaitoksen* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut 25 päivää. Päätöksiä oli ollut 20 kappaletta, joista ainakin osa oli selvityksen mukaan sisältänyt salassa pidettävää tietoa. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjamateriaalin kokoaminen ja asiakirjojen salassa pidettävien tietojen tarkastaminen. Asiakirja-aineiston laajuuden ja asian vaatimien toimenpiteiden perusteella Poliisihallituksella ei ole ollut perusteita kyseenalaistaa, ettei kysymyksessä olisi ollut tilanne, johon julkisuuslain pidempi, yhden kuukauden määräaika soveltuisi. Poliisilaitoksen selvityksestä ei käy muutoinkaan ilmi seikkoja, joiden perusteella asian käsittelyssä olisi havaittavissa viivytystä.

*Keskusrikospoliisin* selvityksestä käy ilmi, että asian käsittelyyn oli kulunut 22 päivää. Päätöksiä oli ollut neljä, joista kaikki olivat olleet kokonaan tai osaksi salassa pidettäviä. Asiakirjapyynnön käsittelyaikaan olivat vaikuttaneet asiakirjamateriaalin kokoaminen eri osastoilta ja asiakirjojen tarkastaminen salassa pidettävien tietojen osalta. Asiakirjapyyntö oli vaatinut tavanomaista suuremman työmäärän pyynnön kohteen varmistamiseksi ja salassapitoperusteiden arvioimiseksi. Keskusrikospoliisi on katsonut, että asiassa oli voitu soveltaa kuukauden enimmäismääräaika. Poliisihallitus on yhtynyt Keskusrikospoliisin lausunnosta ilmeneviin seikkoihin ja todennut, että asiakirja-aineiston laajuuden ja asian vaatimien toimenpiteiden perusteella sillä ei ole perusteita kyseenalaistaa sitä, ettei kysymyksessä olisi ollut tilanne, johon julkisuuslain pidempi, yhden kuukauden määräaika olisi soveltunut. Vaikka käsittelyaika voidaan sinänsä pitää pitkäkönä, ei Keskusrikospoliisin selvityksestä ole Poliisihallituksen käsityksen mukaan käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella asian käsittelyssä olisi kuitenkin havaittavissa viivytystä.

*Liikkuvan poliisin* selvityksestä ilmenee, että asian käsittelyyn oli kulunut 24 päivää. Päätöksiä oli kantelijan ilmoituksen mukaan ollut 10. Liikkuva poliisi on selvityksessään katsonut, ettei se ollut kyennyt toimittamaan pyydettyjä asiakirjoja julkisuuslain mukaisessa kahden viikon määräajassa. Poliisihallitus on katsonut, ettei Liikkuva poliisi ollut menetellyt asiassa viivytyksettä.

### 2.2.3

#### Vastine

Kantelija on muun muassa todennut, että osa poliisilaitoksista oli toiminut erinomaisesti, osa hyvin, osa hyväksyttävästi, osa laillisuuden kannalta kyseenalaisesti ja osa lainvastaisesti. Edelleen hän on todennut käsityksensä, että tietojen salaaminen ei sinänsä automaattisesti oikeuta kahden viikon määräajan ylittämistä. Viranomaiselle säädetty ehdoton määräaika on kuukausi, jonka kuluessa sen pitäisi aina kyetä hoitamaan jopa tuhansia sivuja käsittävät tietopyynnöt niin, että niistä on poistettu salassa pidettävät tiedot. Tällaiset laajaan aineistoon kohdistuvat tietopyynnöt ovat tuttuja nimenomaan poliisille, sillä esitutkintapöytäkirjojen laajuus saattaa helpostikin olla tuhansia sivuja. Niissä on myös lähes aina salaista tietoa, joka pitää poistaa säädetyssä ajassa. Tähän nähden muutaman, pahimmillaankin parinkymmenen

lyhyen päätöksen läpikäymiseen ei pitäisi mennä viikkoa tai paria kauempaa. Kantelijan mukaan yhdelläkään poliisilaitoksella tai -yksiköllä ei nyt ole ollut perusteita kahden viikon määräajan ylittämiseen.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Arvioinnin lähtökohtia

Poliisihallituksen lausunnossa on tuotu esiin asiaa koskevaa sääntelyä ja lainvalmisteluaineistoa sekä laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä. Näiltä osin viitataan Poliisihallituksen lausuntoon. Lisäyksenä on kuitenkin syytä mainita hyvää tiedonhallintatapaa koskeva julkisuuslain 18 §. Sen 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 pitää luetteloita käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (1 kohta). Lisäksi viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa mm. asiakirja- ja tietohallintonsa niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti (4 kohta).

Hyvän tiedonhallintatavan tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Sillä on asiakkaan näkökulmasta tosiasiallinen yhteys muun muassa siihen, että asiakirjapyynnöt saadaan käsiteltyä lain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja laissa erikseen säädettyjen määräaikojen puitteissa. Viranomaisen sisäistä työskentelyä ohjaamaan tarkoitettu velvoite näyttäytyy siten hallinnon ulkopuolelle julkisuusperiaatteen asianmukaisena toteuttamisena yksittäisissä tapauksissa.

Asiakirjapyynnön käsittelyyn voi liittyä tilanteesta riippuen useitakin erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanottaminen ja kirjaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuulliselle henkilölle, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon (kopioiminen, skannaaminen tms.) ja lähettäminen vastaanottajalle. Jo näistä syistä verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyynnön käsittely saattaa täysin hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä. Viivytyksettömyyden arvioinnissa on siten tapauskohtaisesti otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisille jää verraten paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa siinä, miten ne eri asioiden käsittelyn kulloinkin käytännössä järjestävät. Asiakirjajulkisuuden kyseessä ollen julkisuuslaissa asetetut määräajat asettavat kuitenkin omat rajansa tälle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Asiakirjapyyntöjen käsitteleminen ei saa olla viranomaisessa sillä tavoin haavoittuvasti järjestetty, että yhden virkamiehen poissaolo tai muu este johtaa asiakirjapyynnön käsittelyn viipymiseen. Viranomaisten tulee järjestää toimintansa ja asiakirjansa sekä huolehtia virkamiestensä julkisuuslain tuntemuksesta niin, ettei asiakirjapyyntöihin vastaaminen vaikeudu yksittäisen virkamiehen poissaolon takia. Lainsäädännössä asetettuja määräaikoja ei siten saa tehdä tyhjäksi töiden järjestelyihin liittyvillä syillä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei yleensä täyty, jos pyyntö jää odottamaan virkavapaalla tai lomalla olevan henkilön paluuta.

Asiaa on mahdollista lähestyä esimerkiksi niin, että mikäli se virkamies, jolle kulloisenkin asiakirjapyyntöä käsittelee ja kannan ottaminen asiakirjan mahdolliseen salassapitoon viranomaisessa ensi vaiheessaan kuuluu, on syystä tai toisesta estynyt, asia voi olla perusteltua ohjata toisen virkamiehen käsittelyyn, jos varsinaisen käsittelijän odotettavissa oleva este uhkaa asiakirjapyyntöä asianmukaisen käsittelyn näkökulmasta ylittää kohtuulliseksi katsottavan ajan. Toisaalta viivytystilanteiden vaatimuksen vastaisuutta ei välttämättä vielä aiheuta se, että virkamies lyhytaikaisesti siirtää pakottavan toisen virkatehtävän vuoksi asiakirjapyyntöön vastaamista, jos asiakirjapyyntöä kiireellisestä luonteesta huolimatta sitä ei ole tarkoituksenmukaista siirtää toiselle käsittelijälle. Tällainen siirto ei nimittäin välttämättä edesauta tai nopeuta asian käsittelyä, jos tuo toinen virkamies ei ole perehtynyt nimenomaan esillä olevaan asiaan liittyviin salassapitokysymyksiin. Hyvän tiedonhallintatavan näkökulmasta viranomaisen asiakirjahallinto on mielestäni kuitenkin jo lähtökohtaisesti järjestetty kritiikille alttiilla tavalla, jos jo sen selvittäminen, onko pyydettyjä asiakirjoja ylipäättään olemassa, on esimerkiksi vain yhden henkilön varassa.

Sikäli kuin saamissani selvityksissä on viitattu asiakirjapyyntöä yksilöimättömyyden vaikutukseen käsittelyaikaan, suhtaudun tähän perusteeseen kriittisesti siihen nähden, että julkisuuslain 13 §:n ja hallintolain 22 §:ään sisältyvän yleisen täydentämispöytäkirjan perusteella tiedon pyytäjää on ensi vaiheessaan tarvittaessa avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon, jotta pyyntö saadaan tämän jälkeen toteutettua asianmukaisesti.

Julkisuuslain määräaikoja koskeva sääntely on joka tapauksessa tulkinnanvarainen. Kaksi viikkoa kestävä käsittelyaika on kuitenkin lähtökohtaisesti enimmäisaika silloin, kun kuukauden käsittelyaikaan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole olemassa. Sen sijaan voi olla hyvinkin tulkinnanvaraista, milloin voidaan todeta, että jokin asiakirjapyyntö olisi tullut toteuttaa nopeammin kuin kahdessa viikossa. Toisin sanoen on tulkinnanvaraista, voidaanko – ja jos, niin milloin – tavanomaisesta asiakirjapyyntöä käsiteltäessä katsoa menetellyn julkisuuslain vastaisesti, jos käsittelyaika kuitenkin on pysynyt kahden viikon rajoissa. Näin ollen on tulkinnanvaraista myös se, mitä ”viivytystä” ja ”mahdollisimman pian” käsittelyajan lisätehosteina kussakin yksittäistapauksessa tarkoittavat. Toisaalta ei mielestäni kuitenkaan voida lähteä julkisuusperiaatteen lähtökohdat huomioon ottaen siitä, että minkä tahansa asiakirjapyyntöä käsittelevä aika voisi hyväksyttävällä tavalla kestää aina täydet kaksi viikkoa tai pyyntöä käsittelevän voisi aina ja automaattisesti käyttää laissa säädetyn maksimian ajan kokonaisuudessaan, kunhan vain asiakirjapyyntöä toteuttamiseen liittyy jokin vähänkin poikkeuksellinen piirre, kuten salassapito tai asiakirjojen suuri määrä.

Vaikka pyyntö koskisi esimerkiksi osittain salassa pidettäviä asiakirjoja, salassa pidettävien osien selvittäminen ja peittäminen voi olla hyvinkin nopeasti ja vaivatta toteutettavissa, vaikka pyydettyjä asiakirjoja olisi paljon. Myöskään asiakirjojen suuri määrä ei sinänsä ole ratkaiseva seikka, jos asiakirjat ovat esimerkiksi alun pitäen selvästi täysin julkisia ja järjestetty hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti niin, että ne ovat vaivatta haettavissa esille ja kopioitavissa. Asiassa on otettava huomioon myös se, että kuukauden enimmäisaika on lainsäätäjän nimenomaisen tahdon mukaan ehdoton maksimi, jonka kuluessa on kyettävä toteuttamaan hyvinkin laajat ja salassapidon suhteen vaikeat tilanteet. Ainakin tähän suhteutettuna olisi siten lähtökohdiltaan erikoista, jos vain muutamia tai muutamia kymmeniä sivuja kattavan pyyntöä käsittelevä voisi viedä niin ikään tuon laissa säädetyn enimmäisan ajan, vaikka asiakirjoihin sisältyisikin salassa pidettäviä osia. Toisaalta ei kuitenkaan voida lähteä automaattisesti siitäkään, että laajuudeltaan suppeahkon mutta salassa pidettäviä tietoja koskevan asiakirjapyyntöä toteuttaminen ei milloinkaan voisi hyväksyttävästi viedä enemmän kuin kaksi viikkoa.

## 3.2

### Arviointia

Tiivistäen todettuna osa tutkittavana olleista poliisilaitoksista ja muista poliisin yksiköistä oli nyt joko toimittanut pyydetty asiakirjat tai vaihtoehtoisesti ilmoittanut, ettei niitä ole, joko samana päivänä tai muutaman päivän kuluessa. Joissakin poliisilaitoksissa siitä ilmoittaminen, että pyydettyjä päätöksiä ei ollut lainkaan, oli vienyt viikon tai kauemmin. Joissakin viranomaisissa määrältään muutamien päätösten toimittamiseen oli kulunut niin ikään viikko tai enemmän. Muutamissa poliisilaitoksissa tai poliisin yksiköissä asiakirjapyyntöön vastaaminen oli vienyt kolme viikkoa tai kauemmin annettujen päätösten määrän vaihdellessa yhdestä kahteenkymmeneen. Muut tapaukset taas sijoittuvat edellä lueteltujen välimaastoon.

Saman asiakirjapyyntöä käsittelyajat ovat siten poikenneet osin huomattavastikin toisistaan. Toisaalta myös pyyntöä tarkoittamien päätösten määrässä on ollut vaihtelua, joskaan yhdessäkään viranomaisessa pyydettyjä päätöksiä ei ole ollut määrällisesti ainakaan huomattavan paljon, kun lukumäärät olivat vaihdelleet nolasta 20:een. Myöskään sivumääräisesti yksittäiset päätökset eivät käsitykseni mukaan sinänsä ole olleet kovinkaan laajoja, joten laajuudeltaan kyse ei enimmilläänkään ole ollut ainakaan kovin poikkeuksellisesta asiakirjapyyntöstä minkään yksittäisen poliisilaitoksen tai -yksikön näkökulmasta. Myöskään salassa pidettävien tietojen selvittämisen ei ainakaan lähtökohtaisesti tulisi olla perustilanteessaan kovinkaan haasteellista.

Asiaa koskeva sääntely jättää kuitenkin tietyn osin sijaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Tämän vuoksi en tässä yhteydessä enemmälti ota kantaa siihen, miten kauan nyt esillä olevien asioiden käsittely yleensä saisi viedä. Totean myös, että vaikka tarkastelussa olleiden viranomaisten ”suorituksissa” on ajallisesti ollut hyvinkin suurta vaihtelua, otan nyt kantaa vain siihen, onko kunkin yksittäisen viranomaisen menettely pysynyt laissa säädetyissä rajoissa. Se, että jossakin viranomaisessa oli kyetty toimimaan hyvinkin nopeasti, ei siten automaattisesti merkitse, että tätä – jopa ehkä paljon – ”heikommin” suoriutuneen viranomaisen menettely olisi julkisuuslain vastainen. Todettakoon kuitenkin, että en ole nyt voinut välttyä panemasta myönteisenä seikkana merkille sitä, että jotkut poliisilaitokset ja poliisin yksiköt olivat – osin jopa hyvinkin ripeällä toiminnallaan – selvästi esiintyneet tässä asiassa edukseen.

Edellä todetun ja käytettävissäni olleen aineiston perusteella arvioin eri viranomaisten menettelyä seuraavasti:

*Keski-Uudenmaan poliisilaitos* menetteli virheellisesti, kun se oli alun perin jättänyt kokonaan vastaamatta asiakirjapyyntöön sillä perusteella, ettei poliisilaitoksella ollut pyydettyjä päätöksiä. Kantelija oli saanut asiakirjapyyntöönsä asianmukaisen vastauksen vasta 17 päivän kuluttua pyyntöä esittämisestä esitettyään poliisilaitokselle uuden tiedustelun.

*Pohjanmaan poliisilaitoksen* osalta taas on ilmennyt, että kantelija oli esittänyt nyt käsiteltävänä olevan asiakirjapyyntöä kanssa saman sisältöisen asiakirjapyyntöä puhelimitse jo 11.10.2012 ja asiakirjoja oli ollut yksi ja se oli lähetetty samana päivänä. Kantelijan nyt esillä olevaan pyyntöön oli vastattu puhelimitse vasta yhdeksän päivää pyyntöä esittämisen jälkeen, että poliisilaitoksella ei ollut tuona pyyntöjen välisenä aikana tehty uusia kurinpitopäätöksiä. Jälkimmäiseen asiakirjapyyntöön olisi mielestäni tullut vastata joutuisammin kuin nyt oli tapahtunut, kun otetaan huomioon, että asian vaatima selvitystyö oli tosiasiallisesti ollut suurimmaksi osaksi jo tehtynä aiemman samaa aihetta koskeneen asiakirjapyyntöä käsittelyn johdosta.

*Jokilaaksojen, Koillismaan ja Peräpohjolan poliisilaitosten menettelyssä huomioni on taas kiinnittynyt siihen, että niissä asian käsittelyyn oli kulunut seitsemän päivää, vaikka niillä ei ollut yhtään asiakirjapyyntöä tarkoitettua asiakirjaa. Jokilaaksojen ja Koillismaan poliisilaitoksilla käsittelyaikoihin olivat osaltaan vaikuttaneet asioiden käsittelijöiden virkavapaat tai kokoukset, joiden ajallinen vaikutus oli tosin ollut vain parin päivän luokkaa. Lisäksi Jokilaaksojen poliisilaitoksella asian varmistamiseen oli kulunut vielä muutama lisäpäivä senkin jälkeen, kun asian käsittelijä oli jo tarkistanut henkilöstöhallinnosta, että pyydettyjä asiakirjoja ei ollut. Peräpohjolan poliisilaitoksella käsittelyaikaan oli olennaisimmin vaikuttanut asian käsittelijän viiden päivän mittainen virkamatka.*

Mielestäni viranomaisen asiakirjahallinto on lähtökohdiltaan järjestetty hyvän tiedonhallintatavan näkökulmasta kritiikille alttiilla tavalla, jos jo pelkästään sen selvittäminen, että pyydettyjä tietoja ei ole, vie viikon. Etenkin Peräpohjolan poliisilaitoksella asia olisi käsitykseni mukaan saatu todennäköisesti käsitellyksi huomattavasti joutuisammin, jos se ei olisi ollut vain yhden virkamiehen varassa. Toisaalta en nyt voi katsoa edellä mainittujen poliisilaitosten menetelleen ainakaan suoranaisesti julkisuuslain määräaikojen vastaisesti, kun asiakirjapyyntöt oli joka tapauksessa kuitenkin käsitelty huomattavasti alle kahdessa viikossa.

*Suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin osalta voidaan mielestäni sinänsä aiheellisesti kysyä, miten neljän päätöksen esille hakemiseen ja salassapidon määrittelemiseen oli voinut kulua ensiksi mainitussa 17 ja jälkimmäisessä 22 päivää. Käsittelyn vaiheista saamani selvitys, käsittelyaikoja koskevan sääntelyn tulkinvaraisuus ja se huomioon ottaen, että käsittelyajat olivat kuitenkin olleet huomattavasti alle laissa säädetyn enimmäisajan, minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa Suojelupoliisin tai Keskusrikospoliisin menetelleen lainvastaisesti, vaikka niiden käsittelyajat olivatkin olleet kovin pitkät ainakin löytyneiden päätösten määrään nähden.*

*Pohjois-Karjalan ja Oulun poliisilaitokset sekä Liikkuva poliisi sen sijaan ovat itse jo todenneet selvityksissään omista lähtökohdistaan, että niiden menettely ei nyt ollut täyttänyt julkisuuslain vaatimuksia. Tämän vuoksi en katso tässä yhteydessä enää aiheelliseksi enemmälti arvioida enkä moittia niiden menettelyä.*

Muiden eli seuraavien viranomaisten menettelyssä ei ole ilmennyt sellaista, joka antaisi aiheutta toimenpiteisiini: *Helsingin, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren, Satakunnan, Kymenlaakson, Lapin, Pohjois-Savon, Päijät-Hämeen, Etelä-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen, Etelä-Savon ja Keski-Suomen poliisilaitokset sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisihallituksen hallintoyksikkö.*

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Keski-Uudenmaan (1.1.2014 lukien Itä-Uudenmaan) ja Pohjanmaan poliisilaitosten tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle edelleen muiden poliisilaitosten ja poliisin yksiköiden tietoon saatettavaksi.

Yksittäisten virkamiesten osalta asia ei anna aiheutta toimenpiteisiini.