

6.3.2006

152/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

**TOIMIVALTA JULKISUUSKYSYMYKSISSÄ JA JULKISUUSLAIN  
MUKAISTEN MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMINEN**

1  
KANTELU

A ja B pyysivät 19.1.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan keskusrikospoliisin ja Valtakunnansyyttäjänviraston menettelyä asiakirjojen antamista koskevassa asiassa. Kantelijoiden mukaan mainitut viranomaiset olivat lyöneet laimin noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentissa säädettyjä määräaikoja asiakirjojen toimittamisessa.

Puheena olevat asiakirjat koskivat hiihtäjien doping-epäilyjen esitutkintaa. Valtionsyyttäjä oli tehnyt kuuden hiihtäjän osalta syyttämättäjättämispäätökset 20.11.2003. Kaikkiin päätöksiin oli liittynyt oma erillinen esitutkintapöytäkirjansa.

Kantelun mukaan sekä asiaa tutkineella keskusrikospoliisin Jyväskylän yksiköllä että Valtakunnansyyttäjänvirastolla oli ollut tiedossaan A:n jo yli vuotta aiemmin tekemä 8.10.2002 päiväty asiakirjapyyntö, jossa oli tiedostettu asiakirjojen olevan salaisia syyteharkinnan ollessa kesken. Asiakirjatilauksen tarkoitus oli kuitenkin ollut varmistaa, että aineisto olisi valmiiksi kopioitu ja välittömästi saatavilla asiakirjojen tullessa julkisiksi.

Keskusrikospoliisi oli määrännyt pyynnön siirrettäväksi Valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäväksi. Kun syyttämättäjättämispäätökset oli tehty, sen enempää Valtakunnansyyttäjänvirastosta kuin keskusrikospoliisistakaan ei ollut otettu A:han yhteyttä asiakirjapyynnön johdosta. Seuraavana päivänä eli 21.11.2003 A oli ottanut puhelimitse yhteyttä valtiosyyttäjään sopiakseen asiakirjojen toimittamisesta. Valtionsyyttäjän mukaan kaikki asiakirjat olivat olleet salaisia, mutta hän oli kuitenkin luvannut selvittää asiaa. B teki vielä samana päivänä samansisältöisen pyynnön keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikölle. Keskusrikospoliisi oli siirtänyt myös tämän pyynnön Valtakunnansyyttäjänvirastoon, jonka pyynnöstä A oli hyväksynyt sen, että mainitut kaksi pyyntöä käsitellään yhtenä asiakirjatilauksena.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä päätti valtiosyyttäjän esittelystä 22.12.2003, että osa pyydetystä asiakirjoista on julkisia, osa salaisia. Apulaisvaltakunnansyyttäjän päätös oli tullut tiedoksi B:lle vasta joulun jälkeen. Julkiseksi katsottuja asiakirjoja ei kuitenkaan ollut tällöin toimitettu, vaan asiasta oli pitänyt sopia erikseen keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikön kanssa. Asiakirjat oli viimein saatu 16.1.2004.

Kantelijoiden mukaan virkamiehiltä oli kulunut lähes kaksi kuukautta asiakirjojen toimittamiseen, vaikka heillä oli ollut tiedossaan A:n pyyntö jo silloin, kun asiakirjat olivat tulleet julkisiksi 20.11.2003. Edelleen kantelijoiden mukaan virkamiehillä olisi ollut runsaasti aikaa päättää mahdollisesti salassa pidettävistä tiedoista sekä kopioida julkiset asiakirjat. Asiakirjojen saamista oli myös lukuisia kertoja kiirehditty.

- - -

### 3 RATKAISU

Katson sisäasiainministeriön poliisiosaston menetelleen lainvastaisesti, kun se oli ilman laillista perustetta ottanut keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikölle toimitetun asiakirjapyynnön ratkaistavakseen.

Edelleen katson Valtakunnansyyttäjänviraston menetelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin vastaisesti kantelijoiden asiakirjapyyntöjä käsitellessään, kun asiakirjojen julkisten tietojen antaminen oli kestänyt yli edellä mainitussa lainkohdassa säädetyn enimmäisajan.

Katson myös keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikön menetelleen virheellisesti, kun edellä mainittujen asiakirjojen kopioiminen oli ilman hyväksyttävää syytä kestänyt lähes kaksi viikkoa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

#### 3.1 Tapahtumatietoja

Saadun selvityksen mukaan asiakirjapyyntöjen vaiheet ovat olleet seuraavat:

1. A toimittaa 8.10.2002 päivätyn kaikkea esitutkinta-aineistoa koskevan asiakirjapyyntönsä keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikölle syyteharkinnan ollessa vielä Valtakunnansyyttäjänvirastossa kesken varmistaakseen asiakirjojen saannin heti niiden tultua julkisiksi.
2. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ottaa poliisiasetuksen 2 §:n nojalla asiakirjatilauksen ratkaistavakseen.
3. Poliisiosasto tekee 22.11.2002 päätöksen (SM-2002-02296/Tu-411), jolla asiakirjatilaus siirretään osittain Valtakunnansyyttäjänviraston ja osittain Jämsän käräjäoikeuden käsiteltäväksi.
4. Valtionsyyttäjä tekee 20.11.2003 päätökset syyttämättä jättämisestä.
5. A soittaa valtionsyyttäjälle sopiakseen asiakirjojen toimittamisesta.

6. A ilmoittaa 21.11.2003 valtionsyyttäjälle nimenomaisesti, ettei 8.10.2002 tehdystä pyynnöstä ole tarpeen antaa ratkaisua.
7. B soittaa 21.11.2003 keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikköön rikosylikomisariolle ja tilaa edellä mainittuihin päätöksiin liittyvät esitutkintapöytäkirjat liitteineen. Rikosylikomisarion pyynnöstä B vielä varmistaa pyynnön sähköpostitse samana päivänä.
8. Rikosylikomisario on samana päivänä tai viimeistään 24.11.2003 puhelimitse yhteydessä valtionsyyttäjään asiakirjatilauksen johdosta.
9. Rikosylikomisario jatkolähetää valtionsyyttäjälle B:n tilauksen 24.11.2003 ja ilmoittaa siirrosta B:lle.
10. A hyväksyy, että hänen ja B:n asiakirjapyynnot yhdistetään.
11. Valtionsyyttäjä ja rikosylikomisario ovat yhteydessä asiakirjatilauksen johdosta.
12. Valtionsyyttäjä lähettää päätöstä koskevan konseptin rikosylikomisariolle kommentoitavaksi.
13. Valtakunnansyyttäjänvirasto antaa 22.12.2003 asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen dnro 094/03/03.
14. Edellä mainittu päätös toimitetaan keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikköön 31.12.2003.
15. Tutkintasihteeri aloittaa aineiston kopioimisen 9.1.2004. Kopioiminen jatkuu 12. ja 13.1.2004.
16. B:n tilaus kopioidaan valmiiksi 13.1.2004 ja postitetaan samana päivänä tilaajalle.
17. B saa asiakirjat 16.1.2004.
18. Vantaan kärjäoikeus tekee 14.4.2004 päätöksen esitutkinta-aineiston julkisuudesta.
19. Keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikkö antaa esitutkinta-aineiston kantelijoille samana päivänä runsaan kahden tunnin kuluttua kärjäoikeuden ratkaisusta.
20. Helsingin hallinto-oikeus hylkää 4.6.2004 antamallaan päätöksellä nro 04/0449/2 B:n valituksen Valtakunnansyyttäjänviraston asiakirjajulkisuutta koskevasta kohdassa 13 mainitusta päätöksestä.

-----

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta 12.12.2005 saadun tiedon mukaan korkein hallinto-oikeus on 17.10.2005 antamallaan päätöksellä pysyttänyt edellä kohdassa 20 mainitun päätöksen. Nyt käsiteltävänä oleva kantelu ei koske näitä ratkaisuja.

### 3.2

Kenellä oli tai olisi ollut oikeus tai velvollisuus ratkaista asiakirjapyyntö?

Kyse on nyt siitä, kuka on oikeutettu tai velvollinen tekemään päätöksen esitutkinta-asiakirjojen antamisesta ensinnäkin tilanteessa, jossa pyyntö oli tehty poliisille esitutkinnan päätyttyä mutta kuitenkin asian ollessa vielä syyteharkinnassa ja toiseksi tilanteessa, jossa pyyntö oli tehty poliisille syyteharkinnan päätyttyä. Ensimmäinen samaa aineistoa koskenut asiakirjapyyntö oli tehty poliisille ennen syyteharkinnan valmistumista ja toinen välittömästi syyttämättäjättämispäätösten tekemisen jälkeen.

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan (sellaisena kuin se oli puheena olevana ajankohtana) viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Keskusrikospoliisi on poliisin hallinnosta annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan ministeriön alainen valtakunnallinen yksikkö. Se on siten julkisuuslain tarkoittama viranomainen. Julkisuuslain mukaan kysymys asiakirjan salassapidosta ratkaistaan aina kunkin tietopyynnön yhteydessä erikseen, ja kukin viranomainen, jolta asiakirjaa pyydetään, ratkaisee asian itsenäisesti. Perustilanteena on siten voitu pitää sitä, että keskusrikospoliisi olisi itse ottanut kantaa sekä syyteharkinnan kuluessa että sen jälkeen tehtyihin asiakirjapyyntöihin eli asiakirjapyyntö olisi lähtökohtaisesti ratkaistu keskusrikospoliisissa.

Nyt asian oikeudelliseen arviointiin vaikuttaa kuitenkin ensinnäkin se, että ensimmäisessä eli A:n asiakirjapyyntössä oli nimenomaisesti tiedostettu vireillä

olevan syyteharkinnan vaikutus asiakirjojen julkisuuteen. Tämän vuoksi asiassa ei siten ole ollut tarpeen ryhtyä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin eli esimerkiksi ohjauksen antamiseen asian saattamiseksi viranomaisen ratkaistavaksi. Toiseksi on otettava huomioon se, että asia oli esitutkinnan päättymisen jälkeen siirtynyt syyteharkintaan, joka oli keskusrikospoliisin laatiman esitutkinta-aineiston perusteella suoritettu Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Kolmanneksi merkitystä on sillä, että A oli nimenomaisesti hyväksynyt sen, ettei hänen pyynnöstään erikseen anneta ratkaisua vaan että hänen ja B:n pyynnöt yhdistetään samaksi asiaksi.

Ratkaisevaa päätösvaltaisen viranomaisen määrittelyssä on ajankohta, jolloin päätetään asiakirjan antamisesta. Mikäli asiakirja on pyynnön jälkeen siirtynyt toiselle viranomaiselle, pyynnön ensi vaiheessa saaneella viranomaisella on velvollisuus siirtää pyyntö tämän käsiteltäväksi. (Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2000, s. 245). Nyt alkuperäinen esitutkinta-aineisto oli kuitenkin edelleenkin ollut keskusrikospoliisin hallussa syyteharkintaan siirtymisestä huolimatta, koska Valtakunnansyyttäjänvirastoon oli vakiintuneen käytännön mukaisesti toimitettu vain jäljennökset esitutkinta-aineistosta. Näin ollen vaikka asia sinänsä oli siirtynyt, asiakirjat itsessään eivät varsinaisesti olleet siirtyneet viranomaisesta toiseen.

Näin ollen pelkästään sen johdosta, että asia oli siirtynyt syyteharkintaan, esitutkinnan toimittaneen viranomaisen roolia asiakirjapyynnön käsittelyssä ei ole mahdollista sivuuttaa. Tämä johtuu siitä, että julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta päättää lähtökohtaisesti se, jonka hallussa asiakirja on. Koska samansisältöinen asiakirja voi olla usean viranomaisen hallussa esimerkiksi jäljennösinä tai kaksoiskappaleina, pyyntö voidaan käytännössä esittää mille tahansa näistä viranomaisista (Mäenpää, s. 245).

Käsitykseni mukaan asiassa ei ollut edes vaadittu julkisuuskysymyksen ratkaisemista syyteharkinnan vireillä ollessa, joten A:n asiakirjapyyntöä on voitu nyt omaksutuin tavoin tarkastella lähinnä ns. ennakkotilauksena tai -pyyntönä. Koska julkisuuslain 13 §:n perusteluiden mukaan tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla sellainenkin asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena (ks. HE 30/1998 vp, s. 70), on mielestäni selvää, että myös puheena olevan kaltainen ennakkotilaus on sinänsä mahdollinen. Koska ennakkotilauksesta asiakirjan valmistumiseen tai julkiseksi tuloon voi kulua pitkäkin aika, viranomaisen tulee julkisuuslain 18 §:ssä säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan perustuen huolehtia myös tämänkaltaisten pyyntöjen asianmukaisesta käsittelystä.

Keskusrikospoliisi ei käsitykseni mukaan ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se ei syyteharkinnan vireillä ollessa ollut antanut päätöstä A:n 8.10.2002 päivätyn pyynnön johdosta. Nyt jää arvioitavaksi syyttämättäjättämispäätöksen jälkeinen aika.

Sen jälkeen, kun valtiosyyttäjä oli tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen peruste salassapidolle oli

lakannut. Näin ollen sekä Valtakunnansyyttäjänvirasto että keskusrikospoliisi olisivat nähdäkseni kumpikin itsenäisesti voineet ratkaista kysymyksen esitutkinta-aineiston julkisuudesta tai salassapidosta, koska kummallakin oli puheena olevat asiakirjat hallussaan.

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Siirtosäännöksen tarkoitus on tehostaa tarkoituksenmukaista tehtäväjakoja viranomaisten toiminnassa sekä selkeyttää tietohuoltoa. Siirtäminen voi olla tarpeen etenkin silloin, kun pyydetyt asiakirjan salassapito on riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottuvuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella (HE 30/1998 vp, s. 72).

A:n syyteharkinnan kuluessa tekemä ennakkopyyntö oli edellä mainitun lainkohdan nojalla sisäasiainministeriön poliisiosaston toimenpitein siirtynyt Valtakunnansyyttäjänvirastoon, josta siten oli julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla tullut toimivaltainen viranomainen ratkaisemaan kyseinen asia. Koska B:n syyteharkinnan päättymisen jälkeen tekemä asiakirjapyyntö oli koskenut samaa aineistoa, myös tämän pyynnön ratkaiseminen on ollut mahdollista siirtää Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Itse asiassa ensimmäisen pyynnön tultua siirretyksi Valtakunnansyyttäjänvirastoon myös myöhemmän siirtäminen oli ollut johdonmukaisuussyistä sinänsä perusteltua.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn salassapitoperusteen lakattua esimerkiksi syyttämättäjäntämispäätöksen johdosta – kuten nyt – saattaa syntyä ongelmallisia tilanteita, jos esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset tulkitsevat muiden mahdollisten salassapitoperusteiden olemassaoloa toisistaan poikkeavasti. Julkisuuslain toteutumisen kannalta salassapitoperusteiden yhdenmukainen tulkinta on tärkeää, minkä johdosta eri viranomaisten voi olla tarpeen keskustella eri tulkintavaihtoehdoista. Tämä on kuitenkin mahdollista lähtökohtaisesti vain sellaisissa rajatuissa tapauksissa, joissa on tarkasti tiedossa, keiden hallussa tietopyynnön kohteena olevia asiakirjoja on. Nyt puheena olevassa tapauksessa on ollut kyseessä tällainen tilanne, koska esitutkinta-aineisto on ollut lähtökohtaisesti vain poliisin ja syyttäjän hallussa.

Toisaalta silloin, kun viranomaisella ei ole tiedossa, minkä muiden viranomaisten hallussa mahdollisesti on tietopyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja, tietopyynnöistä ei edellä todetuin tavoin ole mahdollista keskustella eikä näin ollen tietopyyntöihin annettavia ratkaisujakaan ole käytännössä mahdollista enemmälti koordinoita. Tämä käytännön syistä juontuva lähtökohta siten osaltaan puoltaa sitä aiemmin jo todettua lähtökohtaa, että kukin viranomainen ratkaisee tietopyynnön itsenäisesti.

Mielestäni myös asiakirjan julkisuutta koskevan kysymyksen siirtäminen toisen viranomaisen ratkaistavaksi on eräänlainen kannanotto asiakirjapyyntöön, vaikkakaan tällaisessa siirtämisessä ei ole kyseessä lopullinen valituskelpoinen asiasisällöllinen kannanotto. Asiakirjapyyntönsä itsenäisen ratkaisemisen taas sisältää nähdäkseni sen, että viranomainen ei voine automaattisesti perustella päätöstään asiakirjojen salaamisesta vetoamalla pelkästään jonkin toisen viranomaisen samoja asiakirjoja koskevaan päätökseen.

### 3.3

#### Sisäasiainministeriön poliisiosaston menettelystä

A ja B arvostelivat sisäasiainministeriön poliisiosaston menettelyä sen johdosta, että poliisiosasto oli ottanut keskusrikospoliisille osoitetun asiakirjapyyntönsä ratkaistavakseen. A:n ja B:n mukaan viranomainen voi julkisuuslain nojalla tietyissä tapauksissa siirtää sille tehdyn asiakirjapyyntönsä toiselle viranomaiselle muttei voi alistaa sitä ylemmälleen.

Kyse on nyt siitä, millä oikeudellisella perusteella asiakirjapyyntöt lopulta olivat siirtyneet keskusrikospoliisista sisäasiainministeriön poliisiosaston kautta Valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäviksi.

Poliisin hallinnollisista johtosuhteista säädetään poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) ja asetuksessa (158/1996). Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan poliisin ylijohdon tehtävänä on suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitointia koko maassa. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan poliisin ylijohdo hyväksyy neuvoteltuaan asianomaisten yksiköiden kanssa alaiensa yksiköiden tulostavoitteet ja toimintalinjat sekä päättää niille osoitettavista määrärahoista.

Poliisin toiminnallisista johtosuhteista säädetään poliisiasetuksessa (1112/1995), jonka 2 §:n mukaan poliisin ylijohdossa kuuluvalla poliisiylitarkastajalla on oikeus yksittäistapauksessa antaa poliisin toimintaa koskevia käskyjä ja ohjeita. Edelleen siinä on säädetty, että poliisin ylijohdossa kuuluvalla poliisitarkastajalla ja ylikomisariolla on oikeus vastuualueellaan antaa paikallispoliisin toimintaa yksittäistapauksessa koskevia ohjeita. Esimiehellä on myös yleinen toimivalta antaa valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuja työnjohto- ja valvontamääräyksiä, joita alaisen virkamiehen on noudatettava.

Saamani selvityksen mukaan sisäasiainministeriö oli ottanut asian ratkaistavakseen juuri poliisiasetuksen 2 §:n nojalla. Ministeriö perusteli päätöstään sillä, että puheena olevaan asiakirjatilaukseen tehtävillä päätöksillä oli niiden ennakkotapausluonteisuuden johdosta vaikutuksia koko poliisihallintoon.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, s. 245) on todettu, että organisatorisesti asiakirjan antamista koskeva päätösvalta määräytyy viranomaisen erillisyyden ja asiakirjan tosiasiallisen hallussapidon perusteella. Edelleen on todettu, että ylempi viranomainen ei voi päättää alaisen viraston asiakirjojen antamisesta

eikä myöskään antaa alaiselleen viranomaiselle sitovaa määräystä asiakirjan antamisesta. Näin ollen esimerkiksi ministeriö ei voi päättää pysyvän toimikuntansa eikä kunnan lautakunta sen alaisen laitoksen asiakirjojen antamisesta.

Toisaalta on katsottu, että lain tai asetuksen tasoisessa erityissäännöksessä on kuitenkin mahdollista määritellä julkisuuskysymystä koskeva päätösvalta määrätulle viranomaiselle. Nähdäkseni poliisin hallinnosta annetussa laissa tai asetuksessa taikka poliisiasetuksessa tällaista säännöstä ei ole. Myöskään puheena olevana ajankohtana voimassa olleen sisäasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (404/2000) päätösvallan pidättämistä koskeneesta 3 §:n 2 momentista – jonka mukaan yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä, osastopäälliköllä ja tulosityksikön päälliköllä oli oikeus pidättää päätösvalta asiassa, jonka ratkaiseminen kuului hänen alaiselleen virkamiehelle – ei ole saatavissa tukea asiakirjajulkisuutta koskevan päätösvallan pidättämiselle siten kuin nyt oli tehty. Näin on käsitykseni mukaan siksi, että viimeksi mainittu säännös soveltuu päätösvallan pidättämiseen vain ministeriön sisällä eli poliisiosastossa tapahtuvan päätöksenteon osalta mutta ei sitä vastoin ulotu päätöksentekoon keskusrikospoliisissa.

Edellä todettua käsitystä nähdäkseni tukee eduskunnalle nyttemmin annettu hallituksen esitys laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta (HE 4/2006 vp). Sen yleisperusteluissa (s. 4) on nimittäin todettu muun muassa, että poliisia koskevissa säännöksissä ei tällä hetkellä ole merkittäviä hallinnon sisäisiä ratkaisuja koskevaa pidätysoikeutta, vaikka poikkeustapauksissa poliisiorganisaation riittävän yhtenäisyyden saavuttaminen saattaisi vaatia yksittäistä hallinnon sisäistä asiaa koskevan ratkaisuvallan ottamista poliisin ylijohdolle.

Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että muun muassa poliisiylijohdajan ja poliisijohtajan toiminnallisia johtosuhteita koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja niitä lienee tulkittava tällä hetkellä niin, että niissä mainitut virkamiehet voivat pidättää päätösvallan poliisitoiminnallisissa tilanteissa vaadittavien, yleensä tosiasiallista hallintotoimintaa koskevien ratkaisujen osalta, mutta eivät varsinaisten hallintopäätösten osalta.

Edellä mainittu hallituksen esityksessä kuvattu tulkintakaan ei siten nähdäkseni olisi oikeuttanut toimimaan nyt omaksutulla tavalla, koska asiakirjajulkisuutta koskeva päätöksenteko ei liity poliisitoiminnalliseen tilanteeseen eikä koske tosiasiallista hallintotoimintaa vaan siinä on kyse varsinaisen hallintopäätöksen tekemisestä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen tavoitteena on määritellä, missä tilanteissa hallinnon sisäisiä ratkaisuja voitaisiin ottaa ratkaistavaksi ylemmällä esimiesvirastotasolla. Tämän johdosta poliisin hallinnosta annettuun lakiin on ehdotettu lisättäväksi 4 a §, jonka mukaan poliisin ylijohdon alaisen yksikön on ilmoitettava poliisin ylijohdolle sellaisesta suunnittelemastaan hallinnon sisäisestä ratkaisusta tai olosuhteiden muutoksesta, jolla voi olla laatunsa tai laajuutensa vuoksi merkittävää vaikutusta poliisin ylijohdon hyväksymien yksikön



tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Poliisiylijohdaja voisi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen edellä tarkoitetun hallinnon sisäisen asian, joka on säädetty muun poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen ratkaistavaksi.

Käsitykseni mukaan edellä mainitun perusteellakin jää kysymyksenalaiseksi, olisiko poliisin ylijohdolla hallituksen esityksen sisältämän ehdotuksen toteutuessaan oikeutta pidättää itselleen alaiselleen virastolle kuuluva julkisuusksymystä koskeva ratkaisovalta. Näin on siksi, että päätösvallan pidättäminen koskisi hallituksen esityksen mukaan ennen muuta hallinnon sisäisiä asioita, joista asiakirjajulkisuuden ratkaisemisessa ei mielestäni lähtökohtaisesti ole kyse. Asiakirjajulkisuutta koskevalla ratkaisulla tuskin myöskään voisi ehdotetun säännöksen tarkoittamalla tavalla olla merkittävää vaikutusta poliisin ylijohdon hyväksymien tulostavoitteiden ja toimintalinjojen toteutumiseen. Koska esillä olevaa asiaa on kuitenkin arvioitava tapahtumahetkellä voimassa olleen lainsäädännön perusteella, en katso aiheelliseksi arvioida asiaa hallituksen esityksen näkökulmasta tässä yhteydessä enemmälti.

Johtopäätökseni on, että laillista perustetta sille, että sisäasiainministeriön poliisiosasto oli ottanut keskusrikospoliisille tehdyn asiakirjapyynnön ratkaistavakseen, ei ollut. Tämän on ministeriökin omassa lausunnossaan myöntänyt. Näin ollen poliisiosasto oli tältä osin ylittänyt toimivaltansa ja siten menetellyt virheellisesti. Korostan myös sitä, että viranomaisen omien toimivaltuuksiensa tuntemus on laillisen viranomaismenettelyn perusedellytys.

Ministeriön poliisiosaston menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että se oli lopulta julkisuuslain 15 §:n nojalla siirtänyt asian Valtakunnansyyttäjänviraston eli sinänsä toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Poliisiosaston menettely on kuitenkin periaatteessa johtanut siihen, että keskusrikospoliisin rinnakkainen toimivalta Valtakunnansyyttäjänvirastoon nähden päättää puheena olevien asiakirjojen antamisesta oli sisäasiainministeriön oikeudellisesti kestävämmän menettelyn johdosta käytännössä lakannut olemasta. Asian siirtäminen nimittäin merkitsee, ettei asian siirtäneellä viranomaisella enää ole oikeutta puuttua tuohon siirrettyyn asiaan, koska kyseessä on päätösvallan siirtäminen.

Asiakirjapyynnön siirtämistä koskevan säännöksen soveltaminen merkitsee siten poikkeamista siitä pääsäännöstä, että asiakirjan antamisesta päättää itsenäisesti kukin viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Nyt puheena olevassa tapauksessa ministeriön poliisiosasto oli virheellisesti ottanut itselleen päätösvallan asiakirjapyynnön siirtämisestä Valtakunnansyyttäjänvirastoon.

Keskusrikospoliisilla itsellään olisi luonnollisesti ollut toimivalta siirtää asiakirjapyyntö Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Puheena olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole enemmälti mahdollista eikä aihettakaan enää ryhtyä arviomaan, olisiko keskusrikospoliisi lopulta itse siirron tehnyt. Julkisuuslain 15 §

ei nimittäin sinänsä olisi siihen velvoittanut. Keskusrikospoliisilla olisi kuitenkin lain mukaan tullut olla itsenäinen oikeus harkita tämä kysymys – toisin kuin sisäasiainministeriöllä, jonka hallussa kyseistä esitutkinta-aineistoa ei käytettävissäni olevien selvitysten mukaan ole ollut, jolloin sillä ei lähtökohtaisesti ole ollut myöskään julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettua asemaa puheena oleviin asiakirjoihin nähden.

Kantelijoiden perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olennaista on nyt kuitenkin se, että jokin viranomaisista oli tehnyt asiassa valituskelpoisen ratkaisun. Koska asiakirjapyynnön – joskin perusteettomalla – siirtymisellä keskusrikospoliisilta sisäasiainministeriön poliisiosastolle ei kantelijoiden oikeuksien näkökulmasta sinänsä ole ollut merkitystä, en katso aiheelliseksi tältä osin ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin että saatan sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon käsitykseni sen menettelyn virheellisyydestä keskusrikospoliisille kuuluneen päätösvallan ottamisen osalta.

Todettakoon vielä, että asiakirjapyynnön siirtämistä koskeva ratkaisu ei ylipäätään sisällä valituskelpoista kannanottoa itse julkisuuskysymykseen. A:n pyynnöstä myös mielestäni selvästi ilmenee sen ennakkoluonteisuus, eli hän oli tiedostanut jo pyyntöä tehdessään, että hänen tarkoittamansa asiakirjat eivät kesken syyteharkinnan vielä ole julkisia. Keskusrikospoliisilla sen paremmin kuin ministeriölläkään ei siten käsitykseni mukaan ole ollut aihetta erikseen varmistaa A:lta, haluaako hän tässä tilanteessa asiasta valituskelpoisen ratkaisun. Kyseisen siirtopäätöksen osalta eivät julkisuuslain määräaikoja koskevat säännökset mielestäni tässä tilanteessa tule sovellettaviksi. Koska siirtopäätös ei sisällä valituskelpoista asiaratkaisua, ministeriön siirtopäätökseen ei myöskään ollut tullut liittää valitusosoitusta.

### 3.4

#### Valtakunnansyyttäjänviraston menettelystä

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Asiakirjan antamista koskeva asia on julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan 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.

Kyseisen säännöksen perusteluissa on määräaikojen asettamisen taustoista todettu muun muassa, 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 (HE 30/1998 vp, s. 71). Eduskunnan lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta totesivat hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä antamisissaan lausunnoissa, että pääsäännön tulee olla, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (LaVL 14/1998 vp, PeVL 43/1998 vp).

Nyt siis sekä A:n että B:n asiakirjatilaukset oli siirretty Valtakunnansyyttäjänvirastoon. A:n asiakirjapyynnön oli sisäasiainministeriö siirtänyt 22.11.2002 päivätyllä kirjeellään, ja B:n asiakirjapyynnön puolestaan oli Valtakunnansyyttäjänvirastoon siirtänyt keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikkö. Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä on otettu kantaa lähinnä vain B:n asiakirjapyynnön käsittelyyn.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, mistä päivämäärästä lukien julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaiset määräajat ovat lähteneet kulumaan. Lainkohdan mukaan määräajat lähtevät kulumaan siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Pyyntö taas voi olla joko kirjallinen tai suullinen. A:n kirjallinen ennakkotilaus oli jo ollut – tai ainakin sen on pitänyt olla – Valtakunnansyyttäjänviraston tiedossa 20.11.2003. A:n seuraavana päivänä puhelimitse tekemää yhteydenottoa on lisäksi voitu pitää suullisena asiakirjapyyntönä, joka käytännössä kohdistui samoihin asiakirjoihin kuin hänen kirjallinen ennakkopyyntönsä.

A:n ennakkopyynnön osalta Valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut, että sen johdosta ei ollut tehty eikä ollut ollut syytäkään tehdä ratkaisua. Selvityksen mukaan A oli puhelinkeskustelussa 21.11.2003 nimenomaisesti ilmoittanut, ettei tästä pyynnöstä ole tarpeen antaa päätöstä. Tätä tukee nähdäkseni se, että kantelun mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston pyynnöstä A oli hyväksynyt sen, että A:n ja B:n pyynnöt yhdistetään ja että niitä käsitellään yhtenä asiakirjatilauksena.

Näin ollen julkisuuslain mukaisten määräaikojen laskemisessa ja Valtakunnansyyttäjänviraston menettelyn arvioinnin kannalta olennaisena voidaan mielestäni pitää nimenomaan B:n tekemää kirjallista asiakirjapyyntöä.

A:n ja B:n asiakirjapyyntöjen käsittelyvaiheet on lueteltu edellä jaksossa 3.1 (kohdat 1–14). B:n keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikölle 21.11.2003 sähköpostitse lähettämä pyyntö oli jatkolähetetty Valtakunnansyyttäjänvirastoon 24.11.2003. Saadun selvityksen perusteella jää epäselväksi, oliko rikosylikomisario, jolle B pyyntönsä oli esittänyt, keskustellut asiasta valtiosyyttäjän kanssa 21. vai 24.11.2003. Tällä on merkitystä sikäli, että koska asiakirjapyyntö voi olla suullinen, myös pyynnön siirtäminen suullisesti viranomaiselta toiselle lienee mahdollista.

Koska asiaan ei ole saatavissa enemmälti selvyyttä, katson, että määräaika tulee lukea siitä, kun rikosylikomisarion siirtämä pyyntö oli saapunut valtiosyyttäjälle, eli 24.11.2003. Apulaisvaltakunnansyyttäjä teki asiakirjapyynnön johdosta ratkaisunsa 22.12.2003.

Pyydetyn asiakirja-aineiston laajuuden ja asian vaatimien toimenpiteiden perusteella minulla ei sinänsä ole perusteita kyseenalaistaa sitä, etteikö kyseessä olisi ollut sellainen asiakirjatilaisuus, jonka osalta julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty pidempi – yhden kuukauden – määräaika olisi voinut tulla kyseeseen.

Mielestäni julkisuuslain 14 §:n 4 momentin ilmaisu "--- tieto julkisesta asiakirjasta on annettava ---" on ymmärrettävä niin, että antamisen kohteena on nimenomaan julkinen tieto eikä pelkästään tieto siitä, mikä asiakirja on julkinen. Näin ollen laissa säädetty määräaika sisältää asiakirjapyynnön käsittelyprosessin kokonaisuudessaan päätöksenteosta asiakirjojen julkisten tietojen konkreettiseen antamiseen. Muu tulkinta johtaisi määräaikojen merkityksen vesittymiseen.

Myöskään asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen huolellinen perusteleminen ei ole oikeuttamisperuste julkisuuslain mukaisista määräajoista poikkeamiselle, koska jo perustuslain 21 §:ään perustuva oikeus saada asiassaan perusteltu päätös merkitsee viranomaisille perusteluvollisuutta, joka on automaattisesti otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Sitä vastoin julkisuuslaissa tarkoitetun pidemmän määräajan käyttäminen voi olla oikeutettua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvollisuuden korostumisen myötä.

Näin ollen vaikka Valtakunnansyyttäjänvirasto olikin tehnyt päätöksensä sinänsä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan puitteissa, puheena olevan päätöksen mukaisia julkisia asiakirjoja tai tietoja ei ollut päätöksen mukana kuitenkaan toimitettu kantelijoille. Hallintovaliokunta on julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 31/1998 vp) todennut, että vaikka laajoissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa enimmäisaika voi olla tavanomaista pidempi eli kuukausi, on selvää, että kysymyksen ollessa asiakirjasta, joka on kokonaan julkinen, tiedonsaantipyyntöön on vastattava välittömästi esimerkiksi lähettämällä pyydetyn asiakirjan kopio, tai, jos asiakirjaa on pyydetty viranomaisen luona, antamalla se luettavaksi tai antamalla kopio siitä.

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksen mukaan asiakirjakopiot oli voimavarasyistä toimittanut keskusrikospoliisi. Kuitenkin – kuten jäljempänä kohdasta 3.5. ilmenee – myös keskusrikospoliisi on vedonnut erilaisiin voimavaraperusteisiin asian käsittelyn kestoon vaikuttavina tekijöinä. Näin ollen vaikuttaa siltä, että asiakirjapyynnön toteuttamisen kokonaiskoordinoinnin toimivuudessa Valtakunnansyyttäjänviraston ja keskusrikospoliisin kesken on ollut toivomisen varaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on viitannut myös muun muassa siihen, että tilauksessa oli esitetty sovittavaksi tarkoituksenmukaisimmasta tavasta toimittaa

aineisto. Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan asiakirjojen toimittamisesta erikseen sopiminen oli perustunut tilaajan omaan pyyntöön. Kantelijat ovat tämän kuitenkin kiistäneet. Heidän mukaansa pyynnössä mainittu asiakirjojen toimittaminen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla oli tarkoittanut yksiselitteisesti sitä, että esitutkinta-aineisto on saatavilla mahdollisimman nopeasti ja vähällä vaivalla.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Tässä tapauksessa B oli halunnut asiakirjoista kopiot. Sen sijaan pyynnössä ei ollut erikseen ilmoitettu, mihin tai miten hän ne halusi toimitettavaksi. Pyyntöön oli kuitenkin merkitty B:n yhteystiedot. Toisaalta pyynnössä oli nimenomaisesti tuotu esiin toimittamistavasta sopiminen erikseen. Selvityksissä ei ole edes vedottu siihen, että tiedon antaminen kopioimalla olisi aiheuttanut edellä mainitun lainkohdan tarkoittamaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Katson voivani yhtyä kantelijoiden tulkintaan toimittamistavan valinnasta. Mielestäni asiakirjapyyntöissä oleva maininta asiakirjakopioiden tarkoituksenmukaisimmasta toimitustavasta ei oikeuta viranomaista poikkeamaan laissa säädetyistä määräajoista, vaan viranomaisen tulee viran puolesta huolehtia siitä, että pyydetyt asiakirjat toimitetaan ajoissa. Mikäli käytännön toimittamistapa on jäänyt viranomaiselle epäselväksi, asia tulee hyvään hallintoon kuuluvalla tavalla selvittää. Totean myös, että viranomainen on julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Ottaen huomioon sen, että asiakirjapyyntö oli Valtakunnansyyttäjänvirastossa joka tapauksessa ratkaistu määräajan oltua lähestulkoon jo kulunut umpeen, en pidä asianmukaisena sitä, että asiakirjojen toimittaminen oli vielä tässä tilanteessa jätetty keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikön huolehdittavaksi varmistamatta ainakin sitä, että keskusrikospoliisi voisi asiakirjatilauksen välittömästi toteuttaa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei ole esittänyt asiakirjojen toimittamistavassa omaksutulle menettelylle muuta perustetta kuin voimavarasyyt. Laillisuusvalvonnassa tätä ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä laillisesta menettelytavasta poikkeamiselle. Jos taas asiakirjapyyntö kokonaiskäsittelyaika Valtakunnansyyttäjänvirastossa ja keskusrikospoliisissa olisi yhteenlaskien pysynyt laissa säädetyin kuukauden määräajan puitteissa,

menettelyä olisi tarkoituksenmukaisuussyistä ehkä voitukin pitää hyväksyttävänä. Nyt ei näin kuitenkaan ole.

Edellä todetun vuoksi katson Valtakunnansyyttäjänviraston menetelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin vastaisesti, koska se ei ollut huolehtinut siitä, että julkisuutta koskevan asian käsittelyn ohella myös julkisten asiakirjojen tai tietojen toimittaminen olisi tosiasiallisesti toteutunut laissa säädetyssä yhden kuukauden enimmäismääräajassa.

### 3.5

#### Keskusrikospoliisin menettelystä

B:n asiakirjapyynnön käsittelyä keskusrikospoliisissa on selostettu edellä jaksossa 3.1 (kohdat 7–16). Keskusrikospoliisin selvityksen mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston päätös asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa oli toimitettu keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikköön 31.12.2003 eli noin viikossa sen tekemisestä. Tällöin oli tullut tietoon myös se, että osa aineistosta oli salassa pidettävää. Asiakirjojen kopiointi oli kestänyt lähes kaksi viikkoa.

Keskusrikospoliisilla on kokonaisuutena arvioiden ollut keskeinen liityntä puheena olevan asiakirjapyynnön käsittelyyn ensinnäkin siksi, että se oli käytännössä laatinut puheena olevat asiakirjat, ja toiseksi siitä syystä, että sillä oli A:n ja B:n sittemmin Valtakunnansyyttäjänvirastoon siirtyneiden pyyntöjen johdosta joka tapauksessa ollut tiedossaan mainittujen henkilöiden tahto saada puheena olevat asiakirjat itselleen.

Olen kuitenkin edellä kohdassa 3.4 katsonut, että Valtakunnansyyttäjänvirasto on ensisijaisesti ollut vastuussa asiakirjajulkisuutta koskevasta päätöksenteosta ja siitä, että asiakirjojen pyytäjät saa julkiset tiedot laissa säädetyssä määräajassa. Keskusrikospoliisin osalta kyseessä on mielestäni ollut lähinnä asiakirjapyynnön tekninen toteuttaminen, johon ei ollut enää sisältynyt minkäänlaista harkintavallan käyttöä. Keskusrikospoliisin näkökulmasta ei siten enää varsinaisesti ollut kyse sille osoitetun asiakirjapyynnön käsittelystä, koska päätösvalta asian ratkaisemiseen oli jo aiemmin siirtynyt Valtakunnansyyttäjänvirastolle.

Käsitykseni mukaan on puheena olevissa oloissa tulkinnanvaraista, voidaanko asiakirjapyynnön käsittelyn tähän vaiheeseen sinänsä soveltaa julkisuuslaissa säädetyjä määräaikoja. Toisaalta viranomaistoiminnan joutuisuuden perusvaatimus on joka tapauksessa sama riippumatta siitä, mikä viranomaisen on tehnyt varsinaisen päätöksen julkisuuden osalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viivytyksettä käsiteltäväksi viranomaisessa, ja valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Asiakirjaa pyytävällä on siten oikeus saada pyytämänsä asiakirja ripeästi ja ilman aiheetonta viivytyksiä siitä riippumatta, että käsittelyprosessi on nyt esillä olevalla tavalla jakautunut kahden eri viranomaisen kesken.

Mielestäni keskusrikospoliisin menettelyä on nyt arvioitava ennen muuta viranomaistoiminnan yleisen joutuisuuden näkökulmasta. Asiakirjojen kopioiminen oli kestänyt keskusrikospoliisissa melkein kaksi viikkoa. Saadun selvityksen mukaan asiakirjojen kopioinnin kestoon olivat vaikuttaneet vuodenvaihteen lomat, ylityövapaat, kopioinnista vastanneiden tutkintasihteerien toimistohuoneiden remontti, joka oli edellyttänyt näiden huoneiden tyhjentämistä, muut kiireelliset esitutkintatoimenpiteet ja kopiokoneen toimintahäiriöt.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, etteivät organisaatioon, resursseihin tai työskentelytapoihin liittyvät syyt ole hyväksyttäviä perusteita hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista poikkeamiselle. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta yksikään edellä mainituista perusteista ei siten ole hyväksyttävä peruste viipymiselle. Yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa ne on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon lieventävinä tekijöinä.

Edellä todetuista perusteista katson keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikön omalta osaltaan aiheetta viivytelleen asiakirjapyynnön toteuttamisessa ja siten menetelleen virheellisesti.

### 3.6

Viranomaisten menettelystä Vantaan käräjäoikeuden esitutkinta-aineiston julkisuutta koskeneen päätöksen jälkeen

Mitä tulee kantelijoiden näkemykseen siitä, että hiihtäjiä koskeneet esitutkintapöytäkirjat olisivat yksiselitteisesti tulleet julkisiksi valtiosyyttäjien syyttämättäjäätämispäätöksillä, totean, että syyttämättäjäätämispäätökseen liittyvä esitutkinta-aineisto voi olla kiinteässä yhteydessä sellaiseen esitutkinta-aineistoon, jonka osalta syyte on päätetty nostaa, jolloin asian käsittely jatkuu tuomioistuimessa. Tällöin asiakirjapyyntöä ratkaistaessa tulee ottaa huomioon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan loppuosa, jonka mukaan tieto voidaan antaa vain, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan. Tällaisissa tapauksissa tuomioistuimen tulee ratkaista kysymys esitutkinta-aineiston julkisuudesta ja salassapidosta.

Syyttämättäjäätämispäätöksen jälkeen ainoastaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen salassapitoperuste eli syyteharkinnan keskeneräisyys oli sinänsä lakannut olemasta voimassa. Kyseessä on ajallisesti rajoitettu salassapitoperuste. Ajallisen rajoituksen poistumisen jälkeen asiakirjat voivat olla salassa pidettäviä vain, jos salassapito perustuu muuhun laissa säädettyyn perusteeseen (Wallin – Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, s. 148). Näin ollen syyttämättäjäätämispäätösten jälkeenkin on tullut arvioida, onko aineistossa ollut jonkin muun salassapitoperusteen nojalla salassa pidettävää aineistoa, koska julkisuuslain määrittelemät salassapitoperusteet voivat olla toisiaan täydentäviä.

Korkein hallinto-oikeus on sittemmin hyväksynyt Valtakunnansyyttäjänviraston tekemän puheena olevan aineiston julkisuutta ja salassapitoa koskevan ratkaisun. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa asiaan enemmälti kantaa.

Se, mitä olen edellä todennut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisesta, pätee myös viranomaisten menettelyyn asiakirjojen antamisessa sen jälkeen, kun Vantaan kärjäoikeus oli antanut päätöksensä esitutkinta-aineiston julkisuudesta.

Vantaan kärjäoikeus oli 14.4.2004 ratkaissut kysymyksen esitutkinta-aineiston julkisuudesta ja katsonut sen tulleen julkiseksi, koska asia oli ollut esillä valmisteluistunnossa. Edelleen kärjäoikeus oli todennut, että esitutkinta-aineiston toimittamisesta huolehtii poliisi, jonka tulee ottaa huomioon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin määräykset siitä, mitkä aineistoon ehkä sisältyvät tiedot on kuitenkin pidettävä salassa.

Vaikka esitutkinta-asiakirjojen salassapito julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan loppuu esimerkiksi syyttämättäjäätämispäätökseen tai asian esillä oloon oikeudessa, aineistoon voi tästä huolimatta sisältyä mm. yksityiselämää koskevia arkaluonteisia tietoja (ks. HE 30/1998 vp, s. 90). Esimerkiksi henkilön taloudellista asemaa ja terveydentilaa koskevat tiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 ja 25 kohtien nojalla ehdottomasti salassa pidettäviä. Näiden tietojen osalta viranomaisilla ei ole minkäänlaista harkintavaltaa, vaan tällaisten tietojen luovuttaminen on mahdollista vain asianosaisen suostumuksella. Totean myös, että oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa (624/1999) luetelluista syistä salassa pidettäviksi säädetty tuomioistuimelle annettavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä ilman tuomioistuimen päätöstäkin, jollei tuomioistuin asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi toisin päättä.

Valtionsyyttäjä oli laatinut edellä tarkoitettua aineistoa koskeneen käsin kirjoitetun asiakirjan, joka käsitykseni mukaan oli tarkoitettu ennen muuta ohjeeksi keskusrikospoliisin kirjaamon henkilökunnalle siitä, mitä tietoja puheena olevasta esitutkinta-aineistosta ei voitu luovuttaa. Tämän vuoksi ja kun nimenomaan puheena olevaa pisseulottua aineistoa koskevaa asiakirjapyyntöä ei ollut käytettävissäni olevan aineiston mukaan missään vaiheessa esitetty, mainittu valtionsyyttäjän laatima paperi ei ollut päätös, jonka laadinnassa olisi tullut noudattaa päätöksille säädettyjä sisällöllisiä vaatimuksia. Tämän vuoksi siihen ei myöskään ollut tullut kantelijoiden peräänkuuluttamalla tavalla liittää valitusosoitusta.

Aineiston käytännön luovuttamisesta oli huolehtinut poliisi aivan kuten kärjäoikeuden päätöksessäkin oli – käsitykseni mukaan ennen muuta ohjaavassa tarkoituksessa – todettu. Se, että valtionsyyttäjä oli poliisin sijasta tätä ennen huolehtinut salassa pidettävän aineiston seulonnasta, ei mielestäni voi merkitä kantelijoiden tarkoittamalla tavalla, että hän olisi jollakin tavoin oikeudettomasti puuttanut julkisuuskysymyksen ratkaisemiseen. Näin on siksi, että kärjäoikeuden po. lausumaa ei voida pitää kannanottona puheena olevan julkisuuskysymyksen ratkaisijasta, koska kärjäoikeudella ei sinänsä ole toimivaltaa varsinaisesti määrätä asiakirjan antajasta.



Käräjäoikeuden päätös oli annettu noin kello 13, ja asiakirjat oli kantelijoiden mukaan annettu kahden tunnin kuluessa mainitusta päätöksestä. Viranomaisten toiminta on mielestäni ollut tältä osin siinä määrin ripeää, etten katso aiheelliseksi puuttua siihen enemmälti.

### 3.7

Muut kantelussa esitetyt asiat

Muilta osin totean käytettävissäni olleisiin selvityksen viitaten, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, johon katsoisin aiheelliseksi erikseen ottaa kantaa.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen sisäasiainministeriön poliisiosaston menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Valtakunnansyyttäjänviraston menettelyn virheellisyydestä asiakirjajulkisuutta koskevan kysymyksen ratkaisemisesta vastanneen apulaisvaltakunnansyyttäjän ja asian esittelemisestä vastanneen valtiosyyttäjän tietoon. Kiinnitän heidän huomiotaan vastaisen varalle julkisuuslain mukaisten määräaikojen noudattamiseen.

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikön menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni edellä mainituille tahoille.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.