

23.6.2010

Dnro 1987/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **POLIISIN OLISI TULLUT TEHDÄ LAIN MUKAINEN HALLINTOPÄÄTÖS ASIAKIRJAPYYNTÖÖN**

### 1 KANTELU

Kantelija arvostelee Pirkanmaan poliisiviranomaisten menettelyä asiakirjapyyntöön vastaamista koskevassa asiassa. Kantelija katsoo, että hänen asiakirjapyyntönsä käsittely kesti kohtuuttoman kauan eikä hänen saamassaan kielteisessä ratkaisussa ollut muutoksenhakuohjausta.

Lisäksi kantelija arvostelee esitutinnan kestoja asiakirjapyyntönsä viitatuissa asioissa.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Asiakirjapyyntönsä käsittely

##### *Tapahtumat*

Kantelija kertoo lähettäneensä 15.4.2009 Pirkanmaan poliisilaitoksen Tampereen pääpoliisiasemalle pyynnön toimittaa jäljennökset kolmesta poliisilaitoksella vireillä olevasta rikosasiasta, joissa hän on rikoksesta epäillyn asemassa. Kantelussaan kantelija kertoo, ettei hän ollut saanut minkäänlaista vastausta pyyntöönsä.

Rikoskomisario oli vastannut kantelijalle 14.7.2009 todeten, ettei esitutinnan keskeneräisyydestä johtuen hänelle voida lähettää hänen pyytämäänsä esitutkimusmateriaalia. Rikoskomisarion vastaus ei sisältänyt muutoksenhakuohjausta.

##### *Selvitysten sisältöä*

Asiassa tutkinnanjohtajana nykyisin toimiva rikoskomisario on antanut kantelijan kirjoitusten johdosta selvityksen. Hän toteaa, ettei hän kyennyt ajoissa vastaamaan kantelijan asiakirjapyyntöön, koska hänellä ei ollut tietoa kantelijan kirjeen saapumisesta Tampereen pääpoliisiasemalle. Rikoskomisario pitää mahdollisena, että kantelijan kirje on ohjautunut väärälle henkilölle, joka mahdollisesti on toiminut asiassa aiemmin joko tutkinnanjohtajana tai tutkijana. Palattuaan vuosilomalta rikoskomisario on vastannut kantelijalle 14.7.2009 sen jälkeen kun tapahtumia oli tiedusteltu eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta. Rikoskomisarion vastaus kantelijan asiakirjapyyntöön oli kielteinen.

Rikoskomisario perustelee asiakirjapyyntöön antamaansa kielteistä vastausta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 mom. 3 kohdan sekä saman lain 11 §:n 2 mom. 2 kohdan mukaan. Edelleen hän viittaa esitutkintalain 11 §:ään sekä toteaa, että esitutkintalaki verrattuna viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin on erityislaki, jota tässä tapauksessa tulee soveltaa. Esitutkintalain mukaan kielteiseen asiakirjapyyntöön ei ole olemassa muutoksenhakuoikeutta.

Rikoskomisarion esimiehenä toimiva apulaispoliisipäällikkö on lausunnossaan todennut, että rikoskomisarion päätös on ollut asiallisesti oikea ja lainmukainen. Apulaispoliisipäällikkö pitää tulkinnanvaraisena, olisiko rikoskomisarion tullut näinkin selvästi perusteettomaan asiakirjatilaukseen vastatessaan antaa julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettu tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Pirkanmaan poliisilaitoksen poliisipäällikön lausunnossa todetaan olevan epäselvää, olisiko rikoskomisarion kantelijalle lähettämään kirjeeseen tullut liittää kantelijan mainitsema muutoksenhakuohje. Lausunnon mukaan selvää kuitenkin on, että tässä nimenomaisessa tapauksessa kysymyksessä on muotovirheenä pidettävä vähäinen puutteellisuus, joka ei olisi muuttanut kantelijan mahdollisuutta saada pyytämäänsä asiakirjoja. Poliisilaitoksella ei ole kyetty selvittämään missä kantelijan 14.4.2009 päivätty asiakirjatilaus on ollut ja koska se on poliisilaitokselle saapunut, sillä kirjeessä ei ole saapumisleimaa eikä muutakaan merkintää sen vastaanottamisesta. Sitä ei ilmeisesti myöskään ole lähetetty poliisilaitoksen virkapostiosoitteella, vaan mahdollisesti jonkun poliisimiehen henkilökohtaisella nimellä, koska sitä ei ole kirjattu poliisilaitoksen kirjaamossa saapuneiden postien diaariin.

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston lausunnossa viitataan esitutkintalain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään, jonka mukaan esitutkinta rikoksen johdosta toimitetaan tämän lain mukaisesti, jollei muussa laissa ole toisin säädetty. Esitutkintalaki siis säätelee esitutkinnan toimittamista. Kantelunalaisessa asiassa puolestaan on kyse asiakirjapyyntöön vastaamisesta, josta ei ole säädetty esitutkintalaissa. Näin ollen asiakirjapyyntöön käsittelyyn sovelletaan julkisuuslakia.

Lääninhallituksen poliisiosasto katsoo, että rikoskomisario on tutkinnanjohtajana käyttänyt hänelle kuuluvaa harkintavaltaa päättäessään esitutkintamateriaalin antamatta jättämisestä. Rikoskomisarion kantelijalle osoittamasta vastauksesta ei kuitenkaan käy ilmi se lainkohta, johon esitutkintamateriaalin lähettämättä jättäminen perustuu. Rikoskomisario ei ole myöskään antanut kantelijalle tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Hän ei ole tiedustellut kantelijalta, haluako tämä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi tai antanut tietoa käsittelyn johdosta peritävistä maksuista.

Edellä esitetyin perustein poliisin lääninjohto oli katsonut, ettei kantelijan asiakirjapyyntöön ole reagoitu siten kuin hyvä hallintotapa ja julkisuuslain 14 § edellyttävät. Poliisin lääninjohtoon käsityksen mukaan asiakirjatilaukseen annettu vastaus ei kuitenkaan ole vielä sellainen päätös, josta voi julkisuuslain 33 §:n mukaisesti valittaa hallinto-oikeuteen. Mikäli tiedon pyytäjällä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, tulee viranomaisen antaa asiassa valituskelppoinen päätös.

Asiakirjapyyntöön käsittelyajan osalta poliisin lääninjohto toteaa, ettei asiassa ole tietoa siitä, milloin kantelijan asiakirjapyyntö on saapunut poliisilaitokselle. Tältä osin poliisin lääninjohto viittaa julkisuuslain 18 §:ään, jossa säädetään hyvästä tiedonhallintavasta. Poliisin lääninjohto viittaa edelleen julkisuuslain 14 §:n 4 momenttiin ja toteaa, että asiakirjapyyntöä koskeva asia on ratkaistava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

## *Oikeusohjeita*

Esitutkintalain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoonsa, mitä esitutkinnassa on käynyt ilmi, niin pian kuin siitä ei voi aiheutua haittaa rikoksen selvittämiseksi.

Esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta ei ole enemmälti säädetty esitutkintalaissa, vaan lain 41 §:ssä viitataan erilliseen sääntelyyn. Viittaus kohdistuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) säännöksiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytystä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella 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 tavallista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Kyseisen lainkohdan mukaan viranomaisen tulee hyvä tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi muun ohella huolehtia asiakirjojen saatavuudesta ja tässä tarkoituksessa erityisesti huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto muun muassa käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa noudatettavasta menettelystä.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpiteitä, jossa asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Asiakirjapyyntöön vastattaessa on julkisuuslain mukaisten menettelysääntöjen ohella otettava huomioon perustuslain 21 §:n jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi ja saman lain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

## *Kannanotto*

Käsitykseni mukaan kantelijan asiakirjapyyntöä olisi tullut poliisissa arvioida hallintolainkäyttölain mukaisesti ja toimia julkisuuslaissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Näin ollen asiassa olisi tullut tehdä ratkaisu, olipa se sitten pyydettyjä tietoja sisältäneiden asiakirjojen antaminen kantelijalle, kielteinen päätös muutoksenhakuohjauksineen taikka asiakirjapyyntönsä siirtäminen.

Rikoskomisarion kantelijalle hänen asiakirjapyyntönsä vastaukseksi lähetetty poliisilaitoksen tieto tutkinnan tilasta ei ole hallintolainkäyttölain tarkoittu viranomaisen tekemä hallintopäätös. Rikoskomisarion olisi käsitykseni mukaan tullut toimia asiassa julkisuuslain säännösten mukaisesti.

Mielestäni rikoskomisario ei ole menetellyt asiassa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa edellytetään eli hänen olisi tullut ainakin antaa kantelijalle ohjaus siitä, miten tämä voi saada asiakirjapyyntönsä koskevassa asiassa valituskelpoisen päätöksen. Näin on myös Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto lausunnossaan katsonut.

## 3.2

### Esitutinnan kesto

#### *Selvitysten sisältöä*

Rikoskomisario kertoo selvityksessään, että Tampereen poliisilla on ollut vuodesta 2006 tutkittavana kolme kantelijaa koskevaa rikosasiaa. Asiassa on henkilöstövaihdosten vuoksi ollut ennen häntä kuusi tutkinnanjohtajaa. Rikostutkijoita on ollut neljä.

Rikoskomisario kertoo esitutinnan pitkittyneen myös kansainvälisten virka-apupyyntöjen vuoksi. rikoskomisarion mukaan esitutkinta pyritään nyt saamaan mahdollisimman nopeasti syyteharkintaan.

Pirkanmaan poliisilaitoksen poliisipäällikön lausunnossa todetaan, että henkilöstövaihdokset eivät ole kestävä peruste tutkinnan viivästykselle. Juttujen siirtojen tulee tapahtua viipymättä, kun käy ilmi, ettei tutkija voi syystä tai toisesta jatkaa jutun tutkintaa.

Poliisipäällikön lausunnossa todetaan edelleen rikoskomisarion selvitykseen viitaten, että asian tutkintaa on sen laadun ja laajuuden lisäksi hidastanut asian kansainvälinen luonne. Jutussa on jouduttu lähettämään tutkintaa koskevia virka-apupyyntöjä - - poliisille.

Poliisipäällikön rikoskomisariolta puhelimella saadun lisäselvityksen mukaan kantelija itse on omalla kertomuksellaan ja toiminnallaan hidastuttanut ja vaikeuttanut tutkintaa, nimeämällä rikoskump-paneikseen henkilön/henkilöitä, joiden osuutta asioihin tutkinnassa ei ole voitu selvittää. Samassa puhelinkeskustelussa rikoskomisario on ilmoittanut, että tutkinta päätetään mahdollisimman pian ja se tulee valmistumaan viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä. Tätä ennen on rikoskomisarion arvion mukaan käytävä juttukokonaisuudesta neuvotteluja syyttäjän kanssa, koska kysymyksessä on juttuvyyhti, jonka yhden asiassa osaisen kantelukirjoituksen tehnyt kantelija on surmannut. - -

#### *Oikeusohjeita*

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytystä.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä.

Poliisilain 3 §:n mukaan poliisin tehtävät on hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

Esitutinnan kestoa arvioitaessa on myös pidettävä mielessä Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimuksen 6 artikla edellyttää, että oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Esimerkiksi jos jo esitutkinta kestää lähes viisi vuotta, niin siinä tapauksessa että asia päättyisi oikeuden käsiteltäväksi, voi käsittelyn kokonaiskesto aika helposti muodostua ongelmallisen pitkäksi, vaikka oikeuskäsittely sujuisikin nopeasti.

## *Kannanotto*

Esitutkinta on yleensä tuloksekkainta silloin, kun se voidaan toimittaa mahdollisimman pian rikoksen tapahduttua. Esimerkiksi henkilötodistelun luotettavuus voi kärsiä paljonkin, jos henkilöitä kuullaan vasta vuosia tapahtumien jälkeen. Ylipäättään asianmukainen esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen on tärkeää koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta.

Esitutkinnalle ei voida asettaa yleistä enimmäisaikaa. Esitutinnan hyväksyttävä kesto riippuu kussakin yksittäistapauksessa tutkittavana olevan asian erityispiirteistä kuten sen laadusta ja laajuudesta. Luonnollisesti myös käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat esitutinnan keston. Poliisi joutuu asettamaan tehtäviään kiireellisyysjärjestykseen, minkä johdosta vähemmän kiireelliseksi arvioidut esitutkinat joutuvat odottamaan vuoroaan. Selvää kuitenkin on, että esitutkinta tulee toimittaa ennen syyteoikeuden vanhentumista siten, että syyteharkintaan jää kohtuullinen aika.

Kantelijaa koskevien asioiden huomiota herättävän pitkä käsittelyaika johtuu nähdäkseni pääosin kuitenkin siitä, että asian esitutkinta on vaatinut paljon selvittelyä kantelijan nimeämien henkilöiden osallisuuden selvittämiseksi samoin kuin turvautumista kansainvälisiin virka-apupyntöihin toisen valtion poliisiviranomaisille. Suomen viranomaisten mahdollisuudet vaikuttaa niiden aikatauluihin ovat rajalliset. Koska selvityksessä on haluttu tuoda esille asian käsittelyn vaiheissa tapahtuneet tutkinnanjohtajan- ja tutkijanvaihdokset, on tämän perusteella pääteltävissä, että myös nämä vastuuhenkilöitä koskevat muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet asian käsittelyn keston.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että Pirkanmaan poliisilaitoksella on ollut tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien vaihdoksista johtuvia ongelmia, joihin selvityksissäkin on viitattu. Tämä lienee osaltaan vaikeuttanut tutkijoiden ja tutkinnanjohtajien mahdollisuuksia esitutkintojen joutuisaan toimittamiseen ja niiden valvontaan. Selvityksen perusteella ei ole kuitenkaan ole osoitettavissa tiettyä tai tiettyjä henkilöitä, jotka olisivat omalla menettelyllään aiheuttaneet kohtuutonta viivästystä. Sen vuoksi tyydyn vain kiinnittämään yleisellä tasolla Pirkanmaan poliisilaitoksen huomiota tutkinnan joutuisuuteen.

Totean vielä, että Suomen valtio voi joutua vastuuseen rikosasian pitkästä käsittelyajasta sinänsä riippumatta siitä, voidaanko kenenkään yksittäisen virkamiehen osoittaa menettelleen moitittavasti. Jokaisen on jo perustuslain 21 §:n mukaan saatava asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Euroopan ihmisoikeussopimus puolestaan edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana sitä, että asian käsittelyaika on kohtuullinen. Suomen valtio on jo useassa tapauksessa joutunut rikosprosessien keston johdosta korvausvelvolliseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Satakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarijonmenettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi kiinnitän kohdasta 3.2. ilmenevin tavoin Pirkanmaan poliisilaitoksen huomiota esitutkinnan joutuisuuteen. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni myös tiedoksi Pirkanmaan poliisilaitoksen poliisipäällikölle. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös poliisihallitukselle.

Muihin toimenpiteisiin kirjoitus ei anna aiheutta ja sen liitteet palautetaan ohessa.