

13.2.2019

EOAK/259/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen menettelyä hänen asiakirjapyyntönsä käsittelemisessä.

Kertomansa mukaan kantelija pyysi 9.12.2017 päivätyllä pyynnöllä aluekeskusta toimittamaan hänelle kopiot aluekeskuksen ja Kuopion vankilan välisistä tulossopimuksista vuosilta 2016 ja 2017. Kantelija lähetti aluekeskukselle 28.12.2017 päivätyin tiedustelun siitä, milloin hän saa pyytämänsä asiakirjat. Kertomansa mukaan hän ei kantelupäivään 10.1.2018 mennessä ollut saanut pyytämiään asiakirjoja eikä edes vastausta tiedusteluunsa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin seuraavat selvitykset ja lausunnot:

- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen selvitys (19.2.2018)
- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lisäselvitys (14.6.2018)
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto (21.6.2018)
- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen toinen lisäselvitys (7.8.2018)
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lisälausunto (21.9.2018).

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan asiassa on tapahtunut seuraavaa.

Kantelijan asiakirjapyyntö on saapunut Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukseen 11.12.2017. Pyyntö on toimitettu aluekeskuksen lakimiehelle.

Aluekeskuksen mukaan tulossopimus-nimisiä asiakirjoja ei ole olemassa. Tämän vuoksi kantelijalta oli tiedusteltu, haluaako hän toiminta- ja kehittämissuunnitelma -nimiset asiakirjat vuosilta 2016 ja 2017. Tämän jälkeen pyydetyistä asiakirjoista on poistettu aluekeskuksen salassa pidettäväksi katsoma osuus ja kantelijalta on vielä tiedusteltu, onko hän valmis maksamaan koptioista perittävän maksun.

Aluekeskus ei ole kyennyt yksityiskohtaisesti selvittämään, milloin kantelijalta oli tiedusteltu, haluaako hän toiminta- ja kehittämissuunnitelmat ja onko hän valmis maksamaan niistä perittävän maksun. Aluekeskuksen mukaan asiaa oli selvitetty aikavälillä 10.–22.12.2017 ja yhteydenpitoa vankilan virkamiehiin on hoidettu sekä sähköpostin että puhelimen välityksellä. Aluekeskus ilmoitti myös, että kantelijan halukkuutta maksaa kopiomaksu on tiedusteltu välittömästi sen jälkeen, kun toiminta- ja kehittämissuunnitelmat ovat olleet luovutuskunnossa, viimeistään viikolla 4.

Kantelijan tiedusteluun 28.12.2017, milloin hän saa pyytämänsä asiakirjat, ei vastattu erikseen. Kantelijan pyytämät asiakirjat toimitettiin hänelle 29.1.2018. Selvitykseen on liitetty kantelijalle osoitettu 29.1.2018 päivätty kirje, jonka mukana pyydetyt asiakirjat toimitettiin. Tämän saatekirjeen mukaan pyydetyistä asiakirjoista oli poistettu yksilöitävissä olevia henkilötietoja ja turvallisuustilastoja henkilökuntaan kuuluvien yksityisyyden suojan ja vankilaturvallisuuden perusteella. Kirjeessä ilmoitetaan myös mahdollisuudesta pyytää päätös salassapidosta ja mahdollisuudesta sen jälkeen saattaa asia hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

3.2 Lausunnot

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö esitti lausunnoissaan muun muassa seuraavaa.

Toiminta- ja kehittämissuunnitelmaa on aiemmin nimitetty tulossopimukseksi. Toiminta- ja kehittämissuunnitelma on tulohajaukseen liittyvä asiakirja ja sisältää edelleen vankeinhoidollisia tulos- ja kehittämistavoitteita, kuten aiemmat tulossopimukset. Aluekeskuksen ja vankiloitten väliset toiminta- ja kehittämissuunnitelmat ovat julkisia ja ne voidaan lähtökohtaisesti antaa sellaisinaan tiedon pyytäjälle.

Jos asiakirjoja on salassapitosyistä jätetty antamatta, pyytäjälle tulee ilmoittaa tämä ja tiedustella, haluaako hän asiakirjojen antamatta jättämisestä kirjallisen päätöksen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaisesti.

Keskushallintoyksikkö on selvittänyt, että kyseistä asiakirjapyyntöä ei ole diarioitu Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksessa lainkaan. Välitoimenpiteet, eli tässä tapauksessa kantelijalle esitetyt selventävät kysymykset, on myös jätetty kirjaamatta. Keskushallintoyksikkö kiinnitti aluekeskuksen huomiota siihen, että asiakirjapyyntöjä tulee käsitellä asianmukaisesti.

3.3 Oikeusohjeita

Perustuslain 12 §:n 2 momentti sisältää valtiosääntöoikeudellisen julkisuusperiaatteen.

12 §

Sananvapaus ja julkisuus

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaistoiminnan avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista sääntelee ennen muuta laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki), jossa säädetään seuraavaa:

3 §

Lain tarkoitus

Tässä 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.

13 §

Asiakirjan pyytäminen

Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. 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. (23.6.2005/495)

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

17 §

Tiedonsaantioikeuden huomioon ottaminen päätöksenteossa

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

18 §

Hyvä tiedonhallintatapa

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:

- 1) pitää luetteloja käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä;

5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

6 §

Asiakirjarekisteriin merkittävät tiedot

Asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät:

- 1) asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta;
- 2) suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista;
- 3) asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

3.4 Asiakirjapyyntöjen käsittelyn kesto

Katson, että Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ei ole noudattanut julkisuuslain mukaisia määräaikoja, kun aluekeskukseen 11.12.2017 saapuneeseen pyyntöön vastattiin 29.1.2018. Menettely on siten julkisuuslain vastainen. Perustelen tätä seuraavasti.

Julkisuuslaissa on säädetty tietopyyntöjen käsittelyn enimmäiskäsittelyajoista. Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saapumisesta. Erityisestä syystä asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen voi käyttää kuukauden. Laissa erikseen asetetut kahden viikon ja kuukauden määräajat ovat aikoja, joissa tietopyyntö viimeistään tulee toteuttaa. Ne eivät tarkoita sitä, että pyyntö, joka olisi nopeammin toteutettavissa, voidaan antaa vasta määräajan loppupuolella. Pyydetty tieto tulee lain mukaan antaa mahdollisimman pian.

Sen sijaan julkisuuslain nojalla jää käsitykseni mukaan tulkinnanvaraiseksi, alkavatko asiakirjapyyntöjen käsittelylle säädetty määräajat kulua heti pyynnön vireille tulosta vai vasta siitä, kun puutteellisena pidetty asiakirjapyyntö on täydennetty. Julkisuuslaissa ei myöskään ole erikseen säädetty nimenomaisista määräajoista asiakirjapyyntöjen täydentämiselle eikä kovin tarkoin muustakaan täydentämismenettelystä, toisin kuin hallintolain 22 §:n 1 momentissa, jonka nojalla viranomaisen tulee asettaa puutteellisen asiakirjan täydentämiselle kohtuullinen määräaika.

Korostan sitä, että asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa täydennyspyyntöjen välttämättömyys tulee arvioida huolellisesti ja tarvittava täydennys pyytää viipymättä asiakirjapyyntöön saavuttua, koska tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei saa rajoittaa ilman asiallista perustetta. Tarpeettomien täydennysten pyytäminen viivyttää tiedonsaantioikeuden toteutumista. Se, onko asiakirjapyyntö riittävän yksilöity pyynnön toteuttamiseksi, lienee useimmiten helposti ja ripeästi hahmotettavissa. Mielestäni tulisi pyrkiä siihen, että asiakirjapyyntöjen täydentämiseen kulunut aika otettaisiin mahdollisuuksien mukaan asian käsittelyssä huomioon niin, että lopullinen ratkaisu saataisiin tehdyksi laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa asiakirjapyyntöjen alkuperäisestä vireille tulosta laskettuna sikäli kuin tiedon pyytäjät täydentävät pyyntönsä ripeästi. Oletettava on, että henkilö, jolla on tiedonintressi, toimii niin.

Aluekeskuksen mukaan kantelijan pyyntöä piti ensin täsmentää tiedustelemalla häneltä, halu-aako hän tulossopimus -nimisten asiakirjojen puuttuessa toiminta- ja kehittämissuunnitelma -nimiset asiakirjat.

Keskushallintoyksikön lausunnon mukaan kyse on ollut vain pyydettyjen asiakirjojen aiemmasta ja nykyisestä nimityksestä niiden sisällön ollessa toisiaan vastaava, minkä olisi nähdäkseni pitänyt olla selvä myös aluekeskukselle. Tähän nähden täydentämisen tarve jää ainakin jossain määrin kyseenalaiseen valoon. Minulla ei kuitenkaan ole riittäviä perusteita pitää moitittavana sitä, että kantelijalta oli edellä selostetuin tavoin varmistettu hänen pyyntönsä sisältö, koska julkisuuslain mukaan viranomaisen on avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään pyytämänsä asiakirja.

Aluekeskus ei kuitenkaan ole kyennyt yksityiskohtaisesti selvittämään, milloin lisätietoa oli pyydetty ja vastaus saatu, vaan se on esittänyt vain verraten summittaisia arvioita. Selvityksen mukaan vankila on aluekeskuksen pyynnöstä tiedustellut asiaa kantelijalta suullisesti. Aluekeskus on puolestaan toimittanut tiedustelupyynnönsä vankilaan puhelimitse tai sähköpostitse. Asia olisi käsitykseni mukaan ollut mahdollista hoitaa yhdessä työpäivässä ja joka tapauksessa sen hoitamiseen ei olisi tullut mennä paria päivää kauempaa. Kiinnitän huomiota myös siihen, että aluekeskus on vankiloiden toimintaa ohjaava virasto ja sen on mahdollista, ja sen pitää, edellyttää alaiseltaan hallinnolta, että tämän kaltaiset tiedustelut hoidetaan välittömästi.

Selvityksessä tuotiin esiin myös, että asiaa käsitellyt lakimies oli jäänyt 22.12.2017 kahden viikon lomalle asiakirjapyynnön käsittelyn ollessa vireillä. Tämäkään ei ole hyväksyttävä syy asian viipymiselle, koska viranomaisen toiminta tulee järjestää siten, että asiaa hoitavan virkamiehen poissa ollessa hänellä on tämän kaltaisissa asioissa sijainen.

Aluekeskus on vedonnut myös siihen, että kantelijalta tiedusteltiin, onko hän valmis maksamaan asiakirjoista. Laki ei edellytä asiakirjapyynnön esittäjän maksuhalukkuuden selvittämistä eikä kyse ole asiakirjapyynnön yksilöintiin liittyvästä asiasta. Sinänsä tiedustelua voidaan pitää kantelijan edun ja hyvän hallinnon mukaisena, vaikkakaan sitä ei sinänsä voida mielestäni ottaa perusteena huomioon arvioitaessa asian käsittelyaikaa. Joka tapauksessa tämänkään asian tiedustelemiseen ei olisi tullut kulua kuin enintään päivä tai pari.

Asiassa on arvioitava myös sitä, onko pyydettyjä asiakirjoja ollut paljon tai onko niihin sisältynyt salassa pidettäviä osia tai onko jokin muu syy voinut aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu on vaatinut erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, mikä olisi voinut oikeutetusti pidentää käsittelyaikaa – kuitenkin enimmillään kuukauteen.

Nähtävänäni on ollut kantelijan pyytämä asiakirja-aineisto, kaikkiaan noin 30 sivua. Pyydettyjä asiakirjoja ei siis ole ollut kovinkaan paljon.

Keskushallintoyksikkö on esittänyt näkemyksensä, että asiakirjoissa ei ollut ollut mitään salassa pidettävää sekä viitannut myös erääseen aiempaan hallinto-oikeuden ratkaisuun, jossa vastaavanlaisten asiakirjojen osalta on todettu, ettei niissä ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Keskushallintoyksikkö on todennut myös, että kantelijalle oli aiemmin toiselta rikosseuraamusalueelta annettu vastaavia asiakirjoja vuodelta 2013 ja 2014.

Edellä todettuun nähden asiakirjapyyntö olisi ollut käsiteltävissä hyvinkin ripeästi. Toisaalta asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että julkisuuslain lähtökohtien mukaan asiakirjan antamisesta päättää joka tapauksessa se viranomainen, jolta asiakirjaa on pyydetty ja jonka hallussa se on. Aluekeskus onkin – toisin kuin keskushallintoyksikkö – katsonut, että pyydettyissä asiakirjoissa olisi ollut salassa pidettäviä osia. Aluekeskus ei kuitenkaan ole esittänyt lainkohtia, joi-

hin salassapito sen mielestä perustui. Tiedossani ei ole myöskään, mitkä osat nähtävinäni olleista asiakirjoista oli salattu kantelijalta.

Oikeusasiamies ei yleensä tutki asiaa, joka voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sen vuoksi en nytkään ota kantaa siihen, olivatko pyydetyt asiakirjat kokonaan julkisia vai eivät. Kantelijalla on ollut mahdollisuus pyytää salassapidosta viranomaisen päätös ja halutessaan saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kiinnitän kuitenkin aluekeskuksen huomiota keskushallintoyksikön esittämään ja siihen, että vastaavanlaisten asiakirjojen on jo aiemmin arvioitu olevan kokonaan julkisia. Yleisellä tasolla totean vielä, ettei olisi julkisuusperiaatteen ja sen turvaamisen ja edistämisen näkökulmasta ongelmattonta, jos jokin asiakirja määriteltäisiin viranomaisessa toistuvasti kokonaan tai osittain salassa pidettäväksi, vaikka vastaavanlaisen asiakirjan osalta olisi jo entuudestaan olemassa toisensuuntaista yksiselitteistä ja vakiintunutta oikeus- tai muuta käytäntöä.

Vaikka kaikki edellä todetut aluekeskuksen vetoamat seikat eli asiakirjapyyntöjen täydentämisen tarve, asiaa käsittelevän virkamiehen loma ja asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittäminen otettaisiin huomioon, kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittely oli joka tapauksessa kestänyt liian kauan, kun laissa säädetty kuukauden enimmäiskäsittelyaikakin oli ylittynyt.

3.5 Kieltäytymisestä ilmoittaminen

Aluekeskus ei ole saatekirjeessä 29.1.2018 ilmoittanut säännöksiä, joiden perusteella osa pyydetyistä asiakirjoista jätettiin antamatta. Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan virkamiehen on ilmoitettava pyytäjälle kieltäytymisen syy, jos hän kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja. Tämä tarkoittaa sitä, että kieltäytymispäätös on myös asianmukaisesti perusteltava. Päätöksen perusteleminen on virkamiehelle hallintolain mukana kuuluva yleinen velvollisuus. Asianmukaiseen perusteleamiseen kuuluu ilmoittaa kieltäytymisen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat ja säädökset, joihin salassapito perustuu.

Saatekirjeen muotoilu on ongelmallinen siltä osin kuin siinä ilmoitetaan seuraavaa: ”Mikäli katsoitte, että Teillä on oikeus saada nähtäväksenne myös poistetut tekstiosuudet, tulee Teidän pyytää aluejohtajalta erillinen päätös poistettujen tietojen salassapidosta”. Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan tiedon antamisesta kieltäytyneen virkamiehen on annettava tiedon pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tällä säännöksellä on haluttu yksinkertaistaa menettelyä tietoja pyytäneen kannalta¹. Vaikka ”päätöksen pyytäminen” ei käytännössä juurikaan eroa sen ilmoittamisesta, halutaanko asia saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tulisi saatekirjeen sisällön kuitenkin vastata julkisuuslakia tältäkin osin.

Aluekeskus ei ole myöskään julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 4 kohdasta ilmenevällä tavalla antanut saatekirjeessä 29.1.2018 tietoa käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Tällä tarkoitetaan maksuja, joita mahdollisesti peritään, jos asia saatetaan viranomaisen ratkaistavaksi. Lainkohta on siten tulkittavissa myös niin, että jos mainintaa maksuista ei ole, niitä ei peritä. Katson kuitenkin, että myös siitä, että maksuja ei peritä, on perusteltua ilmoittaa nimenomaisesti.

¹ Hallituksen esitys 30/1998 vp, s. 71

3.6 Asiakirjapyyntö ja välitoimien kirjaaminen

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ei ole kirjannut kantelijan asiakirjapyyntöä ja siinä tehtyjä välitoimia lain ja asetuksen edellyttämällä tavalla. Katson siten aluekeskuksen menetelleen asiaa koskevan sääntelyn vastaisesti. Tästä on aiheutunut myös se, että kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyn tarkempia vaiheita ei ole ollut jälkikäteen mahdollista selvittää, mikä on tietojen pyytäjän oikeusturvan, oikeusasiamiehen perustuslain 111 §:n 1 momentissa turvatuun tietojensaantioikeuden ja siten myös laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten näkökulmasta kestänyt.

Eräässä aiemmassa kanteluasiassa (EOAK/5671/2016) on pyydetty Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön arkistonhoitajan selvitys Rikosseuraamuslaitoksen asianhallintajärjestelmästä. Selvityksen (29.9.2017) mukaan järjestelmä on seuraavanlainen.

Rikosseuraamuslaitoksen asiankäsittelyjärjestelmänä toimii hallintodiaari, minne kirjataan sähköisesti asiakirjoista viitetiedot (käsittelytiedot). Kaikki yksiköt käyttävät samaa diaaria. Käytössä on ns. hajautettu kirjaamomalli, mikä tarkoittaa sitä, että kaikissa yksiköissä (pois lukien jotkin pienemmät sivutoimipaikat) toimii kirjaamo/kirjaaja, jonka vastuulla on asioiden kirjaaminen diaariin. Diaarin käyttöoikeuksia hallinnoidaan keskitetysti keskushallintoyksiköstä käsin. Diaari ei täytä eikä mahdollista sähköisen arkistoinnin vaatimuksia, joten kaikki kirjatut asiakirjat pitää tulostaa paperille ja arkistoida. Vankiloilla on omat sivukirjaamot, ja vankiloissa kirjatut asiakirjat arkistoidaan ao. vankilaan. Kaikissa Rikosseuraamuslaitoksen yksiköissä on nimetyt arkistotoimen vastuhenkilöt ja kirjaajat, jotka vastaavat toiminnasta.

Aluekeskus ei ole selvittänyt, miksi kirjaaminen ja arkistointi oli laiminlyöty ja ketkä ovat olleet tästä vastuussa. Lähetän tämän päätökseni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön tiedoksi ja otettavaksi huomioon Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen hyvän tiedonhallintatavan toteuttamista valvottaessa.

3.7 Toimivalta

Aluekeskuksen selvityksessä kerrottiin, että tietojen poistamisen pyydetyistä asiakirjoista olivat tehneet aluejohtaja, kehityspäällikkö ja lakimies.

Tämän perusteella vaikutti epäselvältä, kenen tehtäviin kuului antaa tieto asiakirjan sisällöstä ja kuka siten oli vastuussa siitä, että asiakirjapyyntö käsitellään lain edellyttämässä ajassa. Tästä syntyi myös epäily, onko Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksessa riittävästi määritelty, kuka missäkin tapauksessa on julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen henkilöstöön kuuluva tiedon asiakirjan sisällöstä antava henkilö, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Aluekeskukselta pyydettiin lisäselvitystä toimivallasta.

Aluekeskuksen selvityksen mukaan rikosseuraamusalueella ei ole erikseen määritelty, kenen tehtäviin yksittäisen asiakirjan antamisesta päättäminen kuuluu. Kantelun kohteena olevaa asiaa oli hoitanut aluekeskuksen lakimies toimivaltansa puitteissa.

Minulla ei perusteita arvostella sitä, että asian on katsottu kuuluvan lakimiehen toimivaltaan. Kiinnitän kuitenkin aluekeskuksen huomiota siihen, onko sen palveluksessa olevilla tarvittava tieto tehtävänjaosta asiakirjapyyntöjen osalta. Sekä tietopyynnön esittäjän että virkamiesten oman oikeusturvan ja myös toiminnan valvonnan näkökulmasta tulisi olla selvää, kenen vastuulla pyynnön toteuttaminen on. Julkisuuslain esitöissä toimivallasta on todettu seuraavaa.

Säännöksessä [julkisuuslain 14 § :n 2 momentti] painotettaisiin sitä lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmenevää vaatimusta, jonka mukana viranomaisen on huolehdittava siitä, että

sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto asiakirjojen antamisessa noudatettavasta menettelystä. Ilman erityistä määräystäkin virkamiehen virkavelvollisuuksiin voi kuulua tiedon antaminen. Tässä asemassa virkamies on esimerkiksi silloin, kun tietoa pyydetään asiakirjasta, joka liittyy virkamiehen parhaillaan valmistelemaan asiaan. Toimivalta saattaa määräytyä rinnakkain siten, että useammallakin virkamiehellä on velvollisuus antaa tieto samasta asiakirjasta.²

3.8 Tiedusteluun vastaaminen

Katson Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut vastannut kantelijan 28.12.2017 esittämään asiakirjapyyntöä käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Paras tapa vastata kantelijan tiedusteluun olisi ollut toteuttaa hänen asiakirjapyyntönsä viipymättä. Kun näin ei tapahtunut, olisi tiedusteluun joka tapauksessa tullut vastata eikä jättää asiaa sen varaan, että pyydetyt asiakirjat toimitetaan pyytäjälleen vasta kuukausi tiedustelun jälkeen.

4 TOIMENPITEET

Saatan Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen tietoon

1. kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen tietopyynnön liian pitkästä käsittelyajasta
2. kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen oikeasta menettelystä kieltäytyttyäessä antamasta tietoja
3. kohdassa 3.6 esittämäni käsityksen tietopyynnön ja välitoimien kirjaamisesta
4. kohdassa 3.7 esittämäni käsityksen toimivallan mahdollisesta epäselvyydestä ja toimivallan määrittelytarpeesta sekä
5. kohdassa 3.8 esittämäni käsityksen velvollisuudesta vastata tiedusteluun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle.

Lähetän päätökseni myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle tiedoksi ja kohdan 3.6 osalta mahdollisia toimenpiteitä varten.

² Hallituksen esitys 30/1998 vp, s. 71