

12.8.2010

Dnro 2626/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

ASIAKIRJAPYYNTÖJEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI RIKOSSEURAAMUSVIRASTOSSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 11.8.2008 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Rikosseuraamusviraston menettelyä poistumislupa-asian asiakirjoja koskevaan asiakirjapyyntöön vastaamisessa.

Kirjeessään 19.8.2008 kantelija pyysi lisäksi tutkimaan Rikosseuraamusviraston menettelyä vanki-puhelujen hinnoittelusta tehtyjä sopimusasiakirjoja koskevan asiakirjapyyntönsä suhteen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä myös julkisuuslaki tai JulkL) 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä seuraavaa:

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 ratkaisuvaltaa 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 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 tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 15 §:ssä säädetään asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle seuraavaa:

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.

Jos viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi.

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvaselvityksistä annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut. (23.6.2005/495)

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle.

3.2

Poistumislupa-asiakirjat

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan kantelija pyysi 4.3.2008 päivämäärällä kirjeellä Rikosseuraamusvirastoa lähettämään hänelle vankilan antamat lausunnot, jotka liittyvät hänen Rikosseuraamusvirastossa käsiteltyyn poistumislupaansa. Rikosseuraamusvirasto vastasi kantelijalle 7.8.2008 päivätyllä kirjeellä (68/422/2008) ja toimitti samalla hänelle "kopion laitoksen lausunnoista". Kantelijan kantelun liitteenä on mainittu kirje ja vankilan lausunnon sisältävä tuloste vankitietojärjestelmästä. Ilmeisesti tuo tuloste on kirjeessä tarkoitettu "kopio".

Asiakirjoista ei käy ilmi, milloin kantelijan asiakirjapyyntö saapui Rikosseuraamusvirastoon. Selvityksessä tai lausunnossa ei kuitenkaan kiistetä sitä kantelijan väitettä, että pyyntöön vastaamiseen kului yli 5 kuukautta. Näin ollen pyyntö on ilmeisesti saapunut varsin pian siihen merkityn päiväyksen jälkeen. Epäselväksi jää myös, onko pyyntöön vastaaminen ollut sen saapumisesta lähtien vastauksen 7.8.2008 laatineen tarkastajan vastuulla. Ilmeisesti näin on, koska Rikosseuraamusviraston lausunnossa todetaan [vain] tarkastajan [mutta ei muiden henkilöiden] antaneen asiasta selvityksen. Selvityksessä kerrotaan, että kantelijan poistumislupa-asiakirjat, myös hänen pyytämänsä lausunnot, oli palautettu heti asian käsittelyn jälkeen vankilaan, mikä ilmeisesti tarkoittaa, että palauttaminen oli tapahtunut ennen kantelijan asiakirjapyyntönsä saapumista. Selvityksessä todetaan, että Rikosseu-

raamusvirasto vastaanottaa todella paljon postia vangeilta ja viranomaisilta. Pyrkimyksenä on selvi-tyksen mukaan antaa vastaus ilman aiheetonta viivytystä.

Rikosseuraamusviraston lausunnossa on katsottu, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa asetettuja kahden viikon ja kuukauden määräaikoja ei sovelleta kuin "yleisöjulkisiin asiakirjoihin", kun salassa pidettäviä asiakirjoja koskeva tietopyyntö sen sijaan on Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan käsiteltävä viivytyksettä. Poistumislupa-asiakirjojen osalta Rikosseuraamusvirasto toteaa, ettei kyse ole julkisesta asiakirjasta, joten tieto tällaisesta asiakirjasta tulee antaa viivytyksettä. Rikosseu-raamusvirasto katsoo myös, että vastauksen saaminen poistumislupa-asiakirjoja koskevaan asiakir-japyyntöön on kestänyt melko pitkään.

Kannanottonani totean seuraavan.

Asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä. Kantelijan asiakirjapyyntöön vaikuttaa olleen vastattavissa lähettämällä hänelle yhden sivun mittainen tuloste vankitietojärjestelmästä. Pyyntöön kohtuullinen käsit-telyaika olisi mielestäni ollut enintään muutama päivä. Mitä tulee siihen, että poistumislupa-asiakirjat oli selvityksen mukaan palautettu vankilaan, pyydetyt lausunnot ovat ilmeisesti kuitenkin olleet myös Rikosseuraamusviraston milloin tahansa saatavina, kun ne näyttäivät olleen merkittynä vankitietojär-jestelmään. Siinäkin tapauksessa, että pyydetyt asiakirjat eivät olisi olleet saatavilla, asiakirjapyyn-töön olisi tullut reagoida viipymättä.

Rikosseuraamusvirasto on menetellyt lain vastaisesti, kun pyydetyt asiakirjat on toimitettu vasta noin viisi kuukautta asiakirjapyynnön esittämisen jälkeen.

Rikosseuraamusvirasto on todennut, että laissa asetettuja kahden viikon ja kuukauden määräaikoja ei sovelleta kuin "yleisöjulkisiin asiakirjoihin". Jos tällä on tarkoitettu, mikä vaikutelma lausunnosta mielestäni selvästi syntyy, ettei näillä määräajoilla ole merkitystä muita asiakirjoja koskevia asiakirja-pyyntöjä käsiteltäessä, Rikosseuraamusviraston tulkinta on virheellinen.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu asiakirjapyynnön käsittelyajasta muun muassa seuraavaa: "Myös salassa pidettävän ja keskeneräisen asiakirjan tietoihin kohdistuvat tietopyynnot käsitellään viivytyk-settä ja mahdollisimman nopeasti niin, että noudatetaan samoja periaatteita ja aikamääriä kuin julki-sissa asiakirjoissa." (Taisto Ahvenainen – Tapio Rätty; Julkisuuslainsäädäntö; 1999, s. 167)

On totta, että julkisuuslain 14 § 4 momentissa asetettujen kahden viikon ja kuukauden määräaikojen yhteydessä mainitaan vain julkisen asiakirjan antaminen. Tulkinta, että muun kuin julkisen asiakirjan antaminen voisi kestää ainakaan näitä mainittuja aikoja kauemmin, on vastoin perustuslain julkisuus-periaatetta ja julkisuuslain tavoitteita, ei saa tukea lain esitöistä, ei ole asiakirjapyyntöjen käsittely-prosessia kokonaisuutena tarkastellen mielekäs ja johtaa mielivaltaiseen lopputulokseen.

Laillisuusvalvontakäytännössä on täysin vakiintuneesti katsottu, että lain mainitsemat määräajat kos-kevat paitsi asiakirjan antamista myös kielteisen päätöksen laatimista ja antamista. Kun asiakirja-pyyntö näillä perusteilla joka tapauksessa on kokonaisuudessaan käsiteltävä ja ratkaistava lain mu-kaisessa määräajassa, tulkinta, jonka mukaan vain kaikille julkiset asiakirjat tulisi tämän jälkeen a n-taa pyytäjälle lain mainitsemassa määräajassa, ei ole perusteltu.

3.3

Puhelujen hinnoittelua koskevat sopimusasiakirjat

Kantelija kertoi lähettäneensä 5.5.2008 Rikosseuraamusvirastolle pyynnön saada kopio Elisa Oyj:n ja Suomen valtion välisestä vankipuheluja koskevasta sopimuksesta ja saaneensa 24.6.2008 vastauksen (15/911/2008), että sopimusta on muutettu, minkä johdosta hän ei tarvitsisi kopiota. Kantelija kertoi vastanneensa välittömästi kirjeeseen ja pyytäneen edelleen kopiota sekä alkuperäisestä sopimuksesta että sen muutoksesta. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut 7.8.2008 mennessä vastattu, joten hän lähetti tuolloin uuden kirjeen tiedustellen, missä vastaus asiakirjapyyntöön viipyy. Kantelijan mukaan hänelle ei ole kantelun tekohetkeen mennessä (kantelun päiväys on 19.8.2008) vastattu. Kantelijan mukaan Rikosseuraamusvirasto on edellä kerrotun perusteella rikkonut julkisuuslaissa asetettua yhden kuukauden määräaikaakaan ainakin kahdesti.

Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan kantelija oli tehnyt asiakirjapyynnön kirjeellä 1.6.2008, mutta vastauksessa 24.6.2008 on erehdyksessä kirjattu hänen kirjeensä päivämääräksi 5.5.2008. Tämän jälkeen hän on vielä 1.7. ja 6.8.2008 päivätyillä kirjeillään pyytänyt Rikosseuraamusvirasto toimittamaan hänelle sopimusasiakirjat. Hänen kirjeensä 1.6., 1.7. ja 6.8.2008 on 4.9.2008 päivätyillä kirjeellä siirretty Rikosseuraamusvirastosta oikeusministeriön käsiteltäväksi.

Ylitarkastajan selvityksen mukaan asiassa on tapahtunut muun muassa seuraavaa:

Kantelijalle oli jo marraskuussa 2007 vastattu, että kyse on oikeusministeriön tekemästä sopimuksesta. Kantelijan 1.7.2008 päiväty kirje oli annettu ylitarkastajan käsiteltäväksi hänen vuosilomansa aikana. Hänen vuosilomansa päättyi 28.7.2008. Ylitarkastaja otti viipymättä vuosilomalta palattuaan ja tämän jälkeen vielä elokuun 2008 aikana kolme kertaa sähköpostitse yhteyttä oikeusministeriön sen selvittämiseksi, miten pyyntöön vastataan. Asiakirjapyyntö siirrettiin oikeusministeriön käsiteltäväksi 4.9.2008 (siirtokirje on oikeusministeriötä koskevan kantelijan kantelun dnro 3584/4/2008 liitteenä). Ylitarkastaja kertoo oikeusministeriöön lähettämiensä sähköpostien tarkoituksena olleen muun muassa saada kantelija alustavasti yhteyteen oikeusministeriön kanssa, jotta hän olisi saanut ainakin jonkinlaisen käsityksen siitä, miten kalliiksi hänen tilauksensa tulisi ja miten kauan kestäisi mahdollisten ei-julkisten osien poistaminen aineistosta.

Kantelijalle annetun 24.6.2008 päiväty vastauksen ovat allekirjoittaneet oikeudellisen yksikön johtaja ja ylitarkastaja. Oikeudellisen yksikön johtaja ei ole erikseen antanut selvitystä asiassa, mutta hän on Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköstä 16.6.2010 saadun tiedon mukaan aikanaan nimitetty kirjaimillaan hyväksynyt viraston kantelusta antaman lausunnon. Lisäksi hän on 16.6.2010 ilmoittanut, ettei hänellä ole lausuttavaa asiassa.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Vastaus 24.6.2008

Minulla ei ole perusteita epäillä Rikosseuraamusviraston ilmoitusta, että kantelijan kirje, johon 24.6.2008 vastattiin, oli päiväty 1.6.2008 eikä 5.5.2008. Asiassa ei ole selvitetty, milloin kirje saapui Rikosseuraamusvirastoon.

Näyttää olevan selvää, että kirje sisälsi asiakirjapyynnön ja että tämä oli myös Rikosseuraamusvirastossa huomattu, koska kantelijalle annetussa vastauksessa todettiin "asian saaman ratkaisun vuoksi pyytämämme asiakirjat eivät liene teille enää tarpeen". Asiassa on ilmeisesti ajateltu näin päästävän pyytäjän kannalta edulliseen ja järkevään ratkaisuun.

Jos asiakirjapyyntöä ei toteuteta, asiassa on meneteltävä julkisuuslain 14 §:ssä kerrotuin tavoin. Kantelijalle lähetetty vastaus ei ollut julkisuuslain 14 §:ssä edellytetyn kaltainen. Sen sijaan vastauksessa

on päätelty, että pyydettyjä asiakirjoja ei ole enää tarpeen toimittaa. Vastauksen jälkeen kävi ilmi, että kantelija oli eri mieltä asiakirjojen tarpeellisuudesta. Jos viranomaisen epäilee, että pyytäjällä eienää olisi tarvetta pyytämilleen asiakirjoille, esimerkiksi jos pyyntö vaikuttaa perustuvan väärinkäsitykseen tai vanhentuneeseen tietoon, on mielestäni hyvän hallinnon periaatteiden mukaista tiedustella asiakirjapyyntöä esittäjän omaa kantaa. Viranomaisen ei tulisi pyytäjää kuulematta tehdä tämän puolesta päätelmää, että hänen pyyntönsä on käynyt aiheettomaksi.

Kantelijan asiakirjapyyntöön 24.6.2010 annettu vastaus on ongelmallinen sikälkin, että kuten jäljempää käy ilmi, Rikosseuraamusvirasto ei sittemmin katsonut olevansa edes toimivaltainen käsittelemään tuota pyyntöä oikeusministeriön tekemän sopimuksen osalta, vaan tuo pyyntö sekä vastaavat 1.7. ja 6.8.2008 tehdyt pyynnöt siirrettiin hallintolain 21 §:n perusteella Rikosseuraamusviraston toimivaltaan kuulumattomina oikeusministeriölle.

Rikosseuraamusviraston lausunnosta käy ilmi, että kantelija oli 1.6.2008 asiakirjapyyntössään pyytänyt myös eräitä muita vankien puhelujen hinnoitteluun liittyviä asiakirjoja kuin Suomen valtion ja Elisa Oyj:n välistä sopimusta, muun muassa Rikosseuraamusviraston eduskunnan oikeusasiamiehelle puhelujen hinnoittelusta antamaa lausuntoa. Nähdäkseni kantelija kantelee vain mainitun sopimuksen osalta. Rikosseuraamusviraston toteamus, jonka mukaan kantelijan Rikosseuraamusviraston eduskunnan oikeusasiamiehelle antamaa lausuntoa koskeva asiakirjapyyntö olisi tullut siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaistavaksi, antaa kuitenkin aihetta seuraavaan huomioon.

Rikosseuraamusvirasto katsoo, että siirto olisi tullut tehdä, koska julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomaisena. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluasiassa pyytämä selvitys tai lausunto ei ole julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu toisen viranomaisen lukuun suoritettua tehtävää varten annettu asiakirja.

Asiakirjapyyntö 1.7.2008 ja 6.8.2008

Kantelijan asiakirjapyyntö, joka oli päivätty 1.7.2008, ja pyyntö, joka oli päivätty 6.8.2008, sekä edellä jo käsitelty 1.6.2008 päivätty pyyntö päätettiin 4.9.2008 siirtää hallintolain 21 §:n nojalla Rikosseuraamusvirastosta oikeusministeriön käsiteltäviksi oikeusministeriön toimivaltaan kuuluvina.

Hallintolain 21 § edellyttää, että asiassa toimitaan viipymättä. Asiakirjapyyntö, kuten muunkin viranomaiselle toimitetun asiakirjan osalta, tulee heti sen saavuttua harkita, kuuluuko asia kyseisen viranomaisen toimivaltaan. Asiakirjapyyntö kyseessä ollessa viipymättömän käsittelyn vaatimusta vielä korostaa se, että julkisuuslain 14 § edellyttää asiakirjan antamisesta päättämisen olevan huomattavan nopeaa. Tämä tavoite tulee mielestäni ottaa huomioon kaikessa asiakirjapyyntöä käsitellessä, ei vain 14 §:n mukaisessa menettelyssä. Asiakirjapyyntöjen siirto tehtiin kuitenkin vasta syyskuun 2008 alkupuolella. Siirtopäätös olisi tullut tehdä selvästi nopeammin kuin mitä tapahtui. Asiassa on tältä osin menetelty lainvastaisesti.

Siinäkin tapauksessa, että asiakirjapyyntöä käsiteltäisiin katsottu olevan Rikosseuraamusviraston toimivallassa, kuten ylitarkastaja ilmeisesti on ainakin aluksi arvioinut, pyyntö olisi tullut julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti käsitellä viipymättä ja pyydetyn asiakirjan julkiset osat olisi tullut toimittaa kantelijalle viimeistään kuukauden kuluttua pyyntöä saapumisesta.

Huomiotani on selvityksessä kiinnittänyt se, että 1.7.2008 päivätty asiakirjapyyntö oli jaettu ylitarkastajan käsiteltäväksi hänen 28.7.2008 päättyneen vuosilomansa aikana. Asiassa ei ole selvitetty, milloin pyyntö saapui Rikosseuraamusvirastoon. Jos pyyntö on postitettu ja posti kulkenut tavanomaisesti,

seen tapaan, pyyntö on ilmeisesti saapunut Rikosseuraamusvirastoon ainakin kolmisen viikkoa ennen ylitarkastajan loman päättymistä. Ymmärrän ylitarkastajan selvityksen siten, että hänen lomansa aikana kukaan ei ollut käsitellyt asiakirjapyyntöä, vaan se odotti hänen paluutaan. Tässä tapauksessa hallintolain 21 § olisi edellyttänyt toimenpiteitä viipymättä. Lisäksi asiakirjapyyntöjen käsittelystä voidaan todeta yleisesti, että asiakirjan antamisesta on julkisuuslain 14 §:n mukaan päätettävä viivytyksettä. Jos pyyntö jää odottamaan lomalla olevan henkilön paluuta, viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei yleensä täyty. Asiakirjapyyntöjen käsittely tulee viranomaisessa järjestää niin, ettei käsittelyssä ole tällaisia viivytyksiä.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle huomautuksen edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 todetuista lainvastaisista menettelyistä ja kiinnitän vakavasti sen huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain menettelysäännösten ja hallintolain oikeaan soveltamiseen. Tässä tarkoituksessa lähetän Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.