

9.4.2021

EOAK/4610/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

POLIISILAKIMIEHEN TEHTÄVÄN TÄYTTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli poliisilaitos A:n poliisipäällikön ja esikuntapäällikön menettelyä. Kantelija katsoi heidän menetelleen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti poliisilakimiehen tehtävän täyttämässä. Kantelija pyysi tutkimaan viran täyttämistä koskevan prosessin ja lopputuloksen. Kantelijan arvostelu kohdistuu haastatteluun, vertailumuistion puuttumiseen ja nimitysmuistion sisältöön.

Kantelijan mukaan haastatelluille esitettiin erilaisia kysymyksiä. Useilta haastateltavilta kysyttiin kilpailuoikeudellisten asioiden osaamisesta, vaikka kyseistä osaamista ei ollut mainittu hakuilmoituksessa. Kantelijalta ei kilpailuosaamisesta kysytty.

Kantelijan mukaan nimitysmuistiossa ei ollut tehty hakijoiden vertailua hakuilmoituksen kriteerien pohjalta eikä hakijoista ollut tehty erillistä vertailumuistiota. Jos vertailu olisi tehty asianmukaisesti, se olisi kantelijan mukaan osoittanut, että tehtävään ei olisi voitu nimittää siihen nimitettyä henkilöä. Kantelijan näkemyksen mukaan nimitysmuistiosta on jätetty muiden haastateltujen kuin tehtävään valitun osalta pois asioita, jotka muistiossa kuuluisi olla ja tällä on ollut merkittävä vaikutus valintaan liittyvässä vertailussa. Kantelijan mukaan hänen työkokemuksensa nimismiehenä oli merkitty nimitysmuistioon liian lyhyenä.

Kantelija arvosteli myös poliisipäällikön ja esikuntapäällikön asiakirjapyynnön käsittelyyn liittyvää menettelyä. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut toimitettu pyynnöstä huolimatta haastattelumuistioita eikä annettu valituskelpoista päätöstä, vaikka se olisi tullut antaa automaattisesti, kun poliisipäällikkö ja esikuntapäällikkö kieltäytyivät antamasta haastattelumuistioita. Kantelijan mukaan asiakirjapyyntöjen käsittelylle säännöksissä asetetut määräajat ylittyivät. Kantelija sai myöhemmin asiakirjat apulaispoliisipäällikön päätöksellä.

Lisäksi kantelija pyysi tutkimaan menettelyn, jolla poliisilakimiehen tehtävään kuuluva työsuoritus hankittiin asianajotoimistolta. Kantelija pyysi selvittämään, mikä oli hankinnan kokonaisarvo ja menettelikö poliisipäällikkö asiassa hankintasäännösten mukaisesti. Kantelijan mukaan lähtökohta on se, että myös pienhankinnat on kilpailutettava, mikäli kyseessä ei ole HANSEL:n kilpailuttama ja puitesopimuksessa oleva palveluntuottaja. Koska hankinta-asiakirjoissa ei ollut mainintaa HANSEL-puitesopimuksesta, hankinta olisi tullut kilpailuttaa.

Kantelijan näkemyksen mukaan hankintamenettely antaa kuvan poliisista, joka suosii yhtä asianajotoimistoa toisten asianajo- ja lakiasianajotoimistojen kustannuksella. Kantelija viittasi hankintapäätöksen perusteluihin ja katsoi, että valintaperusteet olivat kritiikille alttiit kaupunki B:n erittäin kilpailluilla markkinoilla. Kantelijan mukaan ilmoitetuilla kriteereillä ainoastaan hinta ratkaisee ja siitä ei ole mitään mainintaa hankintapäätöksessä.

Kantelija viittasi 11.9.2018 tehtyyn hankintapäätökseen ja katsoi, että hankintapäätöksestä puuttuu suorahankinnan tekemiseksi edellytetyjä keskeisiä tietoja (sovelletut lainkohdat ja yksityisoikeudelliset sopimusehdot). Kantelijan mukaan tietojen tarpeellisuudesta ei voi olla epäselvyyttä, koska tietoja koskeva vaatimus on selkeästi lomakkeessa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Poliisihallituksen lausunto ja poliisilaitos A:n poliisipäällikön ja esikuntapäällikön selvitykset. Kantelijalle varattiin hänen pyynnöstään mahdollisuus antaa lausunnon ja selvitysten johdosta vastine.

3 RATKAISU

3.1 Poliisilakimiehen tehtävän täyttäminen

Poliisilaitos A:n poliisilakimiehen tehtävän haku- ja valintamenettelyä on kuvattu 27.11.2018 päivätyssä nimitysmuistiossa sekä poliisipäällikön ja esikuntapäällikön selvityksissä. Nimityspäätöksessä, joka on tehty 28.11.2018, viitataan päätöksen perustelujen osalta nimitysmuistioon.

3.1.1 Poliisilaitos A:n selvitys

Poliisipäällikön mukaan nimityksen perustelut käyvät ilmi nimitysmuistiosta. Poliisipäällikön mukaan poliisilakimiehen työtehtävien pääasiallinen kuvaus perustui pitkälle ohjesäännön ja oikeusyksikön työjärjestyksessä kuvattuihin asioihin. Koska muutostilanteessa oli mahdollisuus kehittää poliisilakimiehen toimenkuvaa, poliisipäällikön ajatus oli, että tuleva poliisilakimies voisi toimia muun muassa poliisilaitoksen hankintoja koskevien juridisten asioiden asiantuntijana yhteistyössä hallintoyksikön hankintatoimen kanssa.

Poliisipäällikön mukaan haastattelut etenivät etukäteen laaditun haastattelurungon mukaisesti, mitä täydennettiin lisäkysymyksillä. Kantelijan arvosteluun siitä, että kantelijalta ei kysytty kilpailutusasioista, poliisipäällikkö totesi, että haastattelijat olivat tietoisia, että kantelija oli aloitellut hoitamaan vainajien kuljetuksia koskevaa kilpailutusta. Muiden haastateltujen valmiuksia kartoitettiin haastatteluissa.

Esikuntapäällikkö viittasi selvityksessään kantelijan väitteeseen siitä, että nimitysmuistiossa olisi vähätelty ja merkitty väärin kantelijan työkokemus nimismiehenä. Kantelijan mukaan nimitysmuistioon kirjattiin nimismiehen työkokemukseksi seitsemän kuukautta vuonna 2004 ja

seitsemän kuukautta vuosina 2006 – 2007, kun hakemuksen mukaan työkokemus oli yhdeksän kuukautta vuonna 2004 ja vuosi ja neljä kuukautta vuosina 2006 - 2007.

Esikuntapäällikön mukaan hän kirjasi nimitysmuistioon kantelijan työkokemukseksi kunta C:n kihlakunnan poliisilaitoksen nimismiehen määräaikaisessa tehtävässä yhdeksän kuukautta vuonna 2004 ja nimismiesten sijaisuustehtävissä (pääasiassa kunta C:n kihlakunnan poliisilaitoksessa) vuosina 2006 - 2007 yhteensä seitsemän kuukautta. Esikuntapäällikkö viittasi kantelijan hakemusasiakirjojen liitteenä olleeseen lääninpoliisijohtajan 14.6.2007 allekirjoittamaan todistukseen ajalta 21.8.2006 - 30.4.2007, jolloin kantelija oli nimitettynä kunta C:n nimismiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kantelija ilmoitti hakemusasiakirjoissa nimismiesten sijaisuuksista ajalla 21.8.2006 - 29.12.2007 A:n läänissä seuraavasti: pääosa ajasta on ollut kunta C:n kihlakunnan poliisilaitoksen nimismiehenä (n. 90 %), kunta D:n kihlakunnan poliisilaitoksen nimismiehenä n. 5 % ja muut kihlakunnan poliisilaitokset n. 5 %. Muiden sijaisuuksien kuin kunta C:n osalta kantelija ei esittänyt työtodistusta hakemusasiakirjoissa.

3.1.2 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan poliisilakimiehen virkaan nimitämistä koskevassa valmistelussa ja nimityspäätöksen teossa viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa on käytetty lainmukaisen tavoitteen toteuttamiseen harkintavallan rajoissa. Harkinnan perusteet ilmenevät virantäyttöasiakirjoista ja kokonaisharkinnan perusteella virkaan on valittu ansioitunein ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuvimmaksi arvioitu hakija.

Poliisihallituksen mukaan nimitysmenettelyssä on toimittu perustuslain, valtion virkamieslain ja yhdenvertaisuuslain säännösten mukaisesti. Nimitysmuistiossa kuvattu valintamenettely osoittaa Poliisihallituksen mukaan, että haastateltuja hakijoita on tosiasiallisesti vertailtu keskenään. Nimitysmuistio on hallintolain säännösten mukainen, mutta hallintolain perusteluvälvoitteen näkökulmasta kritiikille altis.

Nimitysmuistiota koskevat huomiot

Poliisihallitus totesi, että nimitysmuistio on laadittu noudattaen osittain valtiovaraministeriön antaman ohjeen suosituksia ja esimerkkejä. Nimitysmuistion liitteeksi ei ole laadittu kaikkien hakijoiden ansioita kuvaavaa ansioyhteenvedoa eikä nimitysmuistiossa ole kaikkien virkaan kelpoisten hakijoiden ansioiden tarkastelua, mutta haastatteluvalintojen perustelut kuvataan Poliisihallituksen mukaan hyvin, monipuolisesti ja riittävästi myös niiden hakijoiden kannalta, joita ei kutsuttu haastatteluun.

Nimitysmuistion Selostus haastateltujen ansioista –kohdassa kuvataan hakijoiden ansiot pääpiirteissään. Poliisihallituksen mukaan kuvaukset on toteutettu tasapuolisesti haastatteluun valittujen osalta. Poliisihallitus piti tarkoituksenmukaisena, että nimitysmuistion tässä kohdassa yksittäisen hakijan tehtävien tarkempia sisältöjä, kuten

esimerkiksi kouluttajana toimimista, ei ole avattu. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nimitysmuistion Haastattelut -osassa kuvataan haastattelujen toteutusta ja sisältöä riittävällä tavalla.

Keskeisimpiä puutteellisuuksia Poliisihakemus näkee nimitysmuistion Haastateltujen hakijoiden vertailu -osassa. Poliisihallitus viittaa perustuslain 125 §:n 2 momenttiin ja perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan, että yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. Oikeuskirjallisuudessa on Poliisihallituksen mukaan todettu, että perustuslain 125 §:n 2 momentin säännös ei estä yleisten nimitysperusteiden keskinäistä painottamista ennen vertailua.

Poliisihallituksen mukaan poliisilaitos A on käyttänyt harkintavaltaa sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Haastateltujen hakijoiden vertailu -osan ensimmäisessä kappaleessa kuvataan painotuksia, jotka koskevat poliisilakimiehen viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita.

Poliisihallitus totesi, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita sovelletaan hakijoiden keskinäisessä vertailussa, jossa niitä tulee arvioida täytettävänä olevan viran tehtävän näkökulmasta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nimitysmuistion Haastateltujen hakijoiden vertailu -osassa oleva haastateltujen keskinäinen vertailu jää osittain puutteelliseksi sen takia, että perustuslain mukaisten yleisten nimitysperusteiden osalta on tehty laajasti myös jokaisen haastatellun hakijan ansioiden kuvailua ja pätevyysarviointia.

Nimitysmuistion Valinta ja perustelut -osa sisältää kahden kärkihakijan vertailua, jossa sovelletaan perustuslain mukaisia yleisiä nimitysperusteita ottaen huomioon edellä mainitut painotukset. Painotettujen hakedellytysten pohjalta toteutettu haastateltujen hakijoiden vertailu jää Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kokonaisuutena puutteelliseksi ottaen huomioon hallintolain 45 §:n mukainen perusteluvelvoite ja valtiovarainministeriön ohjeessa kuvatut periaatteet. Haastatellun hakijan ansioiden kuvailun ja pätevyysarvioinnin sekä niistä tehtyjen johtopäätösten sijaan painotettuja nimitysperusteita olisi pitänyt tarkastella haastateltujen hakijoiden ansioita vertaillen.

3.1.3 Asiaa koskevat säännökset ja ohjeet

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Valtion virkamieslain 6 §:n 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslaissa säädettyyn. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden,

terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai viraston hallintoasetuksessa. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito.

Nimitysharkintaa ohjaavat lisäksi hallintolaki (434/2003) ja sen hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Nimitysmuistion sisällöstä ei ole olemassa säännöksiä. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Kun poliisilaitos A:n poliisilakimiehen virka täytettiin loppuvuodesta 2018, voimassa oli vuonna 2016 annettu valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM/2118/00.00.00/2016).

Haastatteluun valitaan ohjeen mukaan hakijat, joiden ominaisuudet, koulutus ja ansiot vastaavat parhaiten tehtävän menestykselliseen hoitamiseen vaadittavia asioita. Ensimmäisenä karsitaan pois hakijat, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun valitaan ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset.

Ohjeen mukaan nimitysmuistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot ansiotuneimman hakijan osoittamiseksi. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Ohjeessa korostetaan, että muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista.

Edelleen ohjeessa todetaan, että muistiossa olisi käsiteltävä esimerkiksi sitä, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa. Samoin olisi selostettava, mitkä henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen. Jos kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, ne on sisällytettävä myös hakuilmoitukseen. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

3.1.4 Asian arviointi

Poliisilaitos A:n oikeusyksikössä oli haettavana poliisilakimiehen tehtävä. Hakuilmoituksessa kerrottiin oikeusyksikön ja lakimiehen tehtävistä ja kelpoisuusvaatimuksesta sekä siitä, millaista osaamista ja millaisia taitoja tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää.

Nimitysmuistiossa kerrotaan tehtävää hakeneiden henkilöiden nimet ja se, että kaikilla oli hakuilmoituksessa kelpoisuusvaatimuksena edellytetty tutkinto. Tämän jälkeen nimitysmuistiossa todetaan, että hakemusasiakirjojen perusteella haastatteluihin valittiin seitsemän hakijaa, joiden katsottiin parhaiten täyttävän asetetut kelpoisuusvaatimukset ja odotukset. Lisäksi muistiossa kerrotaan, millä perusteella valintaan päädyttiin. Seuraavaksi nimitysmuistiossa selostetaan haastatteluun valittujen ansiot kertomalla heidän tutkintoperusteisesta koulutuksestaan ja työkokemuksestaan. Tämän jälkeen muistiossa kerrotaan haastattelujen toteuttamisesta, minkä jälkeen muistiossa on haastattelujen hakijoiden vertailu. Nimitysmuistion lopussa on valinnan perustelut.

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esittelystä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi jälkikäteen arvioida nimitysratkaisun lainmukaisuutta ja ratkaisijan harkintavallan käyttöä. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu varmistaa osaltaan ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille sekä varmistaa osaltaan ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä.

Olen kiinnittänyt huomiota samaan asiaan kuin Poliisihallituskin eli siihen, että nimitysmuistioon ei sisälly kaikkien virkaan kelpoisten hakijoiden ansioiden tarkastelua. Vaikka nimitysmuistiossa ei ole kuvattu kaikkien hakijoiden ansioita eikä varsinaisesti verrattu haastatteluun kutsuttujen ja muiden hakijoiden ansioita, katson, että nimitysmuistion Hakijoiden valinta jatkokäsittelyyn ja haastatteluun –kohdassa haastatteluvalintojen perustelut kuvataan riittävästi niidenkin hakijoiden kannalta, joita ei kutsuttu haastatteluun.

Yhdyn Poliisihallituksen näkemykseen haastateltujen hakijoiden vertailun osittaisesta puutteellisuudesta. Nimitysmuistion Haastateltujen hakijoiden vertailu –kohdassa kuvataan haastateltujen hakijoiden työkokemusta, mutta hakijoiden keskinäinen vertailu ja vertailu suhteessa kelpoisuusvaatimuksiin ja hakuilmoituksessa asetettuihin odotuksiin jää puutteelliseksi.

Edellä todella perusteella katson poliisilaitos A:n laiminlyöneen perustella nimityspäätöksensä asianmukaisesti.

Koska nimitysmuistiossa ei mainita kilpailutusosaamista eikä nimityspäätöstä ole perusteltu tällä osaamisella, minulla ei ole aihetta epäillä, että se, ettei kantelijalta ollut kysytty haastattelussa kilpailutusosaamisesta, olisi vaikuttanut hakijoiden vertailuun ja tehtävän täyttämiseen.

Totean lisäksi, että jos kantelijan hakemus olisi ollut poliisilaitoksen näkemyksen mukaan nimismiehen tehtäviä koskevan työkokemuksen osalta nimityspäätöksen valmistelun näkökulmasta selvästi puutteellinen, poliisilaitoksen olisi tullut hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan kehottaa kantelijaa määräjassa täydentämään hakemustaan.

Laillisuusvalvojan tehtävänä on valvoa noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Lisäksi oikeusasiamies voi ottaa kantaa siihen, onko harkintavaltaa käytetty lain sallimissa rajoissa. Rekryointipäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Nimittäjällä on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten haettavana olleen tehtävän asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee esimerkiksi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä tehtävään perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeusasiamies voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeusasiamies ei voi tehdä ansiovertailua hakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää tehtävään.

Nimityspäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Käytettävissä olevan aineiston perusteella katson, ettei poliisilaitos A ole osoitettu ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei ole havaittavissa viitteitä siitä, että kysymys olisi ollut syrjinnästä.

3.2 Asiakirjapyynnön käsittely

3.2.1 Tapahtumien kuvaus

Kantelija lähetti 29.11.2018 poliisilaitos A:n henkilöstön kehittämissi-
antuntijalle asiakirjapyynnön, jossa hän pyysi toimittamaan poliisilaki-
miehen paikkaa koskevan hakukuulutuksen, hakemukset, vertailu-
muistion ja nimitysmuistion.

Kantelija lähetti 19.12.2018 esikuntapäällikölle sähköpostiviestin, jossa hän pyysi poliisilakimiehen valintaan liittyviä asiakirjoja (hakemukset,

vertailumuistio ja nimitysmuistio). Viestissään kantelija kertoi pyytäneensä edellä mainittuja asiakirjoja 29.11.2018, joten pyynnöstä oli kulunut yli kaksi viikkoa. Viestissään kantelija pyysi toimittamaan jo aikaisemmin pyytämiensä asiakirjojen lisäksi haastatteluista laaditun haastattelumuistion.

Esikuntapäällikkö vastasi kantelijalle 20.12.2018. Viestissään esikuntapäällikkö totesi, että asiakirjapyyntö ei ollut tullut hänelle, joten hän välittää viestin eteenpäin.

Kantelija lähetti 20.12.2018 esikuntapäällikölle sähköpostiviestin, jossa hän kertoi saaneensa hakemukset ja nimitysmuistion. Koska asiakirjojen lähettäjä oli ilmoittanut kantelijalle, ettei hänellä ollut haastatteluista tehtyjä muistioita, kantelija pyysi esikuntapäällikköä toimittamaan muistiot.

Esikuntapäällikkö lähetti 21.12.2018 kantelijalle sähköpostiviestin, jossa hän kertoi keskustelleensa haastattelumuistioista poliisipäällikön kanssa. Esikuntapäällikön mukaan muistiinpanot olivat hänen ja poliisipäällikön henkilökohtaiseen ja sisäiseen käyttöön tarkoitettua apumateriaalia, joita ei ollut pidettävä julkisuuslain tarkoittamina viranomaisten asiakirjoina.

Kantelija vastasi 23.12.2018 esikuntapäällikön viestiin todeten, että heillä oli selvästi erilainen näkemys asiassa. Kantelija pyysi, että esikuntapäällikkö halutessaan perehtyy asiaan tarkemmin, ja mikäli on vielä sen jälkeen sitä mieltä, ettei anna kantelijan pyytämiä asiakirjoja, kantelija pyysi esikuntapäällikköä tekemään asiassa valituskelpoisen hallintopäätöksen.

Esikuntapäällikkö ilmoitti kantelijalle 31.12.2018 sähköpostiviestillä, että haastattelumuistiinpanot olivat hänen mielestään edelleenkin pelkästään sisäiseen käyttöön tarkoitettua tukimateriaalia, joita ei ole pidettävä julkisuuslain 5 §:n mukaisina viranomaisen asiakirjoina. Esikuntapäällikkö totesi, että julkisuuslaki lähtee siitä, että ensin ao. virkamies ratkaisee, annetaanko asiakirjasta tietoa vai ei. Jos ei anneta, niin virkamies tiedustelee asiakirjan pyytäjältä, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomainen tekee tämän jälkeen päätöksen, josta asiakirjan pyytäjällä on mahdollisuus valittaa (valitusoikeus). Viestinsä lopuksi esikuntapäällikkö totesi, että jos kantelija oli tyytymätön hänen tekemäänsä ratkaisuun, niin kantelijalla oli mahdollisuus saattaa asia viranomaisen (poliisilaitos A) ratkaistavaksi. Tällöin kantelijan tuli esikuntapäällikön mukaan ilmoittaa asiasta poliisilaitos A:n kirjaamoon.

Kantelija lähetti 2.1.2019 poliisilaitoksen kirjaamoon pyynnön valituskelpoisesta hallintopäätöksestä.

Poliisipäällikön jäätyä lomalla asian käsittely siirtyi apulaispoliisipäällikölle, joka katsoi, että haastattelumuistiot voitiin luovuttaa kantelijalle julkisuuslain 11 §:n 1 momentin nojalla. Haastattelumuistiot toimitettiin kantelijalle 14.1.2019.

3.2.2 Poliisilaitos A:n selvitykset

Esikuntapäällikön mukaan poliisilaitos A:ssa on noudatettu julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä siten, että asiakirjan antamisesta päättää ensin se virkamies, jonka hallussa asiakirja on. Esikuntapäällikkö totesi, että haastattelumuistioita koskeva asiakirjapyyntö tuli vireille 19.12.2018 ja hän ilmoitti kantelijalle kahden viikon sisällä (31.12.2018), ettei pyydettyjä asiakirjoja anneta. Lisäksi esikuntapäällikkö ilmoitti kieltäytymisen syyt ja antoi tiedon siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Jos asiakirjapyynnön vireille saattanut henkilö haluaa saattaa asian viranomaisen eli poliisilaitoksen ratkaistavaksi, asiaa ei käsittele/valmistele poliisilaitoksessa kielteisen ilmoituksen tehnyt virkamies, vaan asian valmistele poliisilaitoksen oikeusyksikkö, joka esittelee asian poliisipäällikölle. Edellä todetun vuoksi esikuntapäällikkö ei noudattanut kantelijan pyyntöä tehdä asiassa valituskelpoinen hallintopäätös, vaan esikuntapäällikkö pyysi kantelijaa ilmoittamaan asiasta poliisilaitos A:n kirjaamoon.

Esikuntapäällikön mukaan se, että apulaispoliisipäällikkö päätyi ratkaisussaan ja selvittelyssään eri kannalle kuin esikuntapäällikkö, on lain mukaista, avointa ja objektiivista menettelyä. Esikuntapäällikkö ei tiedä, miksi asiassa ei tehty ja annettu erillistä kirjallista päätöstä kantelijalle.

Poliisipäällikön mukaan haastattelujen joustavan läpiviennin tueksi haastattelijoiden käyttöön laadittiin ”haastattelurungot”, joita ei tarkoitettu liitettäväksi arkistoitaviin valmistelu- ja valinta-asiakirjoihin, vaan ne tarkoitettiin yksinomaan haastattelijoiden omaan sisäiseen käyttöön muistiinpanoiksi ja siksi muistiinpanot jäisivät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Haastattelumuistioiden julkisuudesta ei ollut olemassa selkeätä ohjeistusta tai kannanottoja.

Poliisipäällikkö keskusteli haastattelumuistioiden julkisuudesta esikuntapäällikön kanssa ja keskustelussa päädyttiin siihen, etteivät pyydetty muistiot olleet julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja. Tämän keskustelun pohjalta esikuntapäällikkö teki virkamiespäätöksen, ettei muistiinpanoja luovuteta. Samalla esikuntapäällikkö antoi ohjauksen asian saattamisesta poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Kantelija pyysi asiassa viranomaispäätöstä. Koska poliisipäällikkö oli jäämässä vuosilomalle, apulaispoliisipäällikkö otti asian käsittelyyn. Ennen vuosilomalle jäämistä poliisipäällikkö ja apulaispoliisipäällikkö keskustelivat asiakirjojen julkisuudesta, ja keskustelujen jälkeen apulaispoliisipäällikkö päätyi ratkaisuun, että asiakirjat luovutetaan alkuperäisen pyynnön mukaisesti. Poliisipäällikön mukaan asiakirjapyynnön käsittelyssä pyrittiin noudattamaan julkisuuslain mukaisia säännöksiä.

3.2.3 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus viittasi esikuntapäällikön ja poliisipäällikön selvityksiin ja totesi, että kantelijan arvostelu kohdistuu haastattelumuistioiden toimitamiseen.

Poliisihallitus viittasi julkisuuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja. Poliisihallitus totesi, että saadun selvityksen mukaan muistiinpanot oli tarkoitettu asian valmistelijoiden sisäiseen käyttöön ja muistin tueksi valmistelun yhteydessä. Muistiinpanoja ei ollut tarkoitettu liitettäväksi arkistoitaviin valmistelu- ja valinta-asiakirjoihin, vaan valinta-asiakirjat laadittiin näiden muistiinpanojen pohjalta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan poliisilaitos on voinut perustellusti katsoa, ettei kyseessä ole viranomaisen asiakirja. Näin ollen asiakirjan antamisesta kieltäytymiselle on ollut hyväksyttävä peruste. Sillä, että asiakirjat on myöhemmin toimitettu kantelijalle, ei Poliisihallituksen mukaan ole vaikutusta asian alkuperäiseen arviointiin.

Poliisihallitus totesi, että asiassa on muistiinpanojenkin osalta toimittu julkisuuslain mukaisten määräaikojen puitteissa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan virkamiehen ilmoitus olisi kuitenkin tullut antaa jo 21.12.2018 vastauksen yhteydessä. Koska asian kokonaiskäsittelyaika on lain mukainen ja asiakirjat on toimitettu kantelijalle tämän pyynnön mukaisesti, Poliisihallitus katsoi, ettei kantelijalle ole aiheutunut oikeudenmenetystä asiassa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiakirjapyynnön käsittely on ollut lain- ja asianmukaista.

3.2.4 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.4.1 Säännökset

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 14 §:ssä on säännökset asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 14 §:n 3 momentin mukaan: 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.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman

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

3.2.4.2 Lainvalmisteluasiakirjat

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) 14 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan menettelyn yksinkertaistamiseksi tietoja pyytävän kannalta ehdotettiin 3 kohdassa säädettäväksi, että virkamiehen on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saataneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Virkamiehen on tietoja pyytävän niin halutessa siirrettävä asia viranomaisen ratkaistavaksi. Asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi ei ole säädetty määräaika.

Käsittelyajan osalta julkisuuslain 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan, 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. Eduskunnan oikeusasiamies on erään kantelukirjoituksen johdosta 27 päivänä marraskuuta 1990 antamassaan päätöksessä katsonut, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutamman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle edellä sanotulla tavalla ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä. Myös muutoksenhakuasteessa pitää tietopyyntöä koskevien asioiden kiireellisyys ottaa huomioon, vaikka säännös ei muutoksenhakua nimenomaisesti koskekaan.

Tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei hallituksen esityksen mukaan aina ole mahdollista. Pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitetuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää.

3.2.4.3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä¹

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään dnro 1400/4/13 todennut julkisuuslain määräajoista muun muassa seuraavaa.

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

¹ Tässä selostetut ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

joitakin päiviä. Viivytyksettömyyden arvioinnissa on siten tapauskohtaisesti otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet.

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

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

Valituskelpoisen päätöksen tekemisen määräaika on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioitu seuraavasti (esim. OA dnro 3071/4/12 ja AOA dnro 1210/4/16).

Julkisuuslaissa ei erikseen säädetä, missä ajassa valituskelpoisen päätös tulee antaa silloin, kun asiakirjojen pyytäjälle on jo ilmoitettu, että asiakirjoja ei anneta. Myöskään valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiselle ensi vaiheen vastauksen saamisen jälkeen ei ole säädetty määräaika. Valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Lisäksi ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä, jotta asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Vain

äärimmäisen poikkeuksellisesti myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen voisi erikseen vielä viedä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

3.2.4.4. Oikeuskirjallisuus

Oikeuskirjallisuuden mukaan (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020) viranomaisen on käsiteltävä asiakirjan tai tiedon antamista koskeva pyyntö viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Viimeistään tieto on annettava kahden viikon kuluessa tai erityistilanteissa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Määräajat koskevat sekä asiakirjan antamista että kielteisen päätöksen laatimista ja antamista. Menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan tai tiedon antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa tietopyynnön toteuttamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Kaksi viikkoa kestävä käsittely on normaalitilanteissa enimmäisaika. Julkisuusperiaatteen viivytyksettömän toteutumisen kannalta kahteen viikkoon pitkittyvä käsittelyaika voi kylläkin olla ongelmallinen, joten tiedon antamisessa tulisi yleensä pyrkiä selvästi ripeämpään käsittelyyn. Kuukauden enimmäisaikaa noudatetaan vaikeammissa tapauksissa. Tällaisia ovat tilanteet, joissa asiakirjoja on pyydetty erityisen paljon tai niihin sisältyy runsaasti sekä julkisia että salassa pidettäviä osia, joiden erottelu toisistaan osajulkisuuden toteuttamiseksi on vaativaa. Myös muu näihin rinnastettava syy, esimerkiksi vaikeasti korjattavat tiedonkäsittelylaitteiden viat tai tulkinnallisesti erittäin vaikea tilanne, voi aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä – esimerkiksi ulkomaisen viranomaisen kuulemista – tai muutoin tavanomaista suurempaa työmäärää.

3.2.5 Asian arviointi

3.2.5.1 Hakemuksia ja nimitysmuistiota koskevan asiakirjapyyntöä käsittely

Kantelija teki hakuilmoitusta, hakemuksia, vertailumuistiota ja nimitysmuistiota koskevan asiakirjapyyntöä 29.11.2018 ja uudisti asiakirjapyyntönsä 19.12.2018. Esikuntapäällikkö välitti asiakirjapyyntöä 20.12.2018 eteenpäin ja kantelija sai samana päivänä hakemukset ja nimitysmuistion

Kantelijan 29.11.2018 pyytämät asiakirjat toimitettiin kantelijalle 20.12.2018 eli julkisuuslaissa asetetun kahden viikon määräajan jälkeen. Julkisuuslain mukaan ainoastaan tapauksissa, joissa asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia voidaan käsitellä viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Poliisilaitos ei ole selvityksessään esittänyt perustetta sille, miksi asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty kahden viikon kuluessa pyynnön esittämisestä.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asiakirjapyyntö olisi ollut käsiteltävissä ja asiakirjat annettavissa kahden viikon sisällä pyynnön esittämisestä. Näin ollen poliisilaitos A ei ollut käsitelty

kantelijan 29.11.2018 tekemää asiakirjapyyntöä julkisuuslain edellyttämässä ajassa.

3.2.5.2 Haastattelumuistioita koskevan asiakirjapyyntöä käsittely

Arvioinnin rajauksena totean, etten nyt ota kantaa julkisuuslain näkökulmasta haastattelumuistion oikeudelliseen luonteeseen eli siihen, onko kyseessä lain tarkoittama lain soveltamisalaan kuuluva viranomaisen asiakirja vai ei, tai onko se julkinen asiakirja vai ei, koska tällaiset kysymykset on ollut mahdollista saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei yleensä lähtökohtaisesti puutu asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus, eikä oikeusasiamies ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike. Sen sijaan arvioin asiaa menettelyllisestä näkökulmasta.

Edellä todetusta näkökulmasta totean julkisuuslain lähtökohdista, että asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö, jolle asian käsittely viranomaisessa määritellyllä tavalla kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja kokonaan tai osittain, hänen tulee ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjojen tai tietojen pyytäjää, jonka pyyntö on evätty, tulee informoida tästä mahdollisuudesta. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on tiedusteltava, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on myös informoitava asiakasta mahdollisista käsittelymaksuista. Siten valituskelpoista päätöstä asiassa ei tee asiaa ensi vaiheessa käsitellyt henkilö vaan viranomaisessa se taho, jolle tuo tehtävä on määritelty kuuluvaksi. Nyt esillä olevassa asiassa haastattelumuistioita koskevan asiakirjapyyntöä käsitteli ensi vaiheessa esikuntapäällikkö. Valituskelpoisen päätöksen tekeminen kuului poliisipäällikölle.

Kantelija teki haastattelumuistioita koskevan asiakirjapyyntöä 19.12.2018 ja uudisti sen 20.12.2018. Kantelija sai pyyntöönsä kielteisen vastauksen 21.12.2018. Tältä osin poliisilaitoksen menettely on ajallisesti tarkastellen sinänsä ollut julkisuuslaissa säädetyn mukainen.

Haastattelumuistioita koskevan tietopyynnön käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa 21.12.2018 esikuntapäällikkö ilmoitti kantelijalle, ettei haastattelumuistioita anneta, ja samalla esikuntapäällikkö kertoi kieltäytymisen perusteen. Kantelijalle ei tässä vaiheessa kuitenkaan ollut annettu muuta julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjausta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty perusteltuna sellaista lähtökohtaa, että myös kysymys asiakirjan luonteesta eli sen kuulumisesta julkisuuslain piiriin olisi aiheellista voida saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi eli ettei asiakirjan luonne jäisi vain viranomaisen oman arvion varaan. Näin ollen silloinkin, kun tietopyyntöön ensi vaiheessa vastaava henkilö katsoo, ettei pyydetty tieto tai asiakirja kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, tiedon tai asiakirjan pyytäjälle voi olla perusteltua antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus.

Edellä todetun perusteella katson Poliisihallituksen tavoin, että esikuntapäällikön olisi tullut jo 21.12.2018 ilmoittaa kantelijalle julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa mainitut seikat.

Kantelija lähetti 23.12.2018 esikuntapäällikölle sähköpostiviestin, jossa hän totesi esikuntapäällikölle, että heillä oli erilainen näkemys asiassa, ja että mikäli esikuntapäällikkö asiaan tarkemmin mahdollisesti perehdyttyään on edelleen sitä mieltä, ettei anna kantelijan pyytämiä asiakirjoja, kantelija pyysi, että esikuntapäällikkö tekee asiassa valituskelpoisen hallintopäätöksen.

Valituskelpoista päätöstä koskevaan pyyntöön esikuntapäällikkö reagoi 31.12.2018 ilmoittamalla kantelijalle, että haastattelumuistioita ei ollut hänen mielestään pidettävä julkisuuslain 5 §:n mukaisina viranomaisen asiakirjoina. Esikuntapäällikkö kertoi kantelijalle julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 1, 2 ja 4 kohdissa edellytetyt seikat, minkä lisäksi esikuntapäällikkö totesi, että jos kantelija oli tyytymätön hänen tekemäänsä ratkaisuun, kantelijan tulisi ilmoittaa asiasta poliisilaitos A:n kirjaamoon.

Yleisellä tasolla totean, että julkisuuslain mukaisten määräaikojen kulumista ei voida katkaista ja aloittaa uudelleen sillä, että asiakkaalle lähetetään varmuuden vuoksi jokin asiaan liittyvä tiedustelu.

Koska kantelija ilmoitti jo 23.12.2018 haluavansa valituskelpoisen päätöksen asiassa, esikuntapäällikön olisi tullut näkemykseni mukaan toimittaa kantelijan valituskelpoista ratkaisua koskeva pyyntö poliisilaitoksen kirjaamoon eikä pyytää kantelijaa tekemään ilmoitusta asiasta.

Nyt sama asia oli käytännössä käsitelty kahteen kertaan ensimmäisen vaiheen virkamiesmenettelyssä (21. ja 31.12.2018), mikä oli osaltaan pitkittänyt kokonaiskäsittelyaika. Jossain määrin pidän toisaalta ymmärrettävänä sitä, että esikuntapäällikkö oli vielä uudelleen ottanut asiaan kantaa, kun kantelijakin oli tällaista uudelleenharkintaa nimenomaisesti toivonut. Lähtökohtaisesti pidän kuitenkin parempana selkeästi noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksissä säädettyä kaksi-vaiheisuutta, jottei asian käsittely kokonaisuudessaan muodostu vaikeaselkoiseksi esimerkiksi siitä näkökulmasta, mistä lakisääteisten määräaikojen kulumisen voidaan katsoa alkaneen.

Julkisuuslaki lähtee siitä, että asiakirjan pyytäjällä on oikeus saattaa virkamiehen ensivaiheen kannanoton jälkeen pyyntönsä viranomaisen arvioitavaksi. Viranomaisen puolestaan voi tehdä joko valituskelpoisen kielteisen päätöksen tai arvioida asian toisin ja luovuttaa pyydetyt asiakirjat. Siten se, että asiakirjat toimitetaan vasta viranomaisen käsitellessä asiaa, ei ole osoitus siitä, että asian alkuvaiheessa ratkaissut virkamies olisi menetellyt moitittavasti.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa viranomaisen ratkaistavaksi saatettu asiakirjapyyntöä koskeva asia on käsiteltävä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on lähdetty vähimmillään siitä, että tämä toisen vaiheen käsittelykään ei voi kestää

ainakaan kauemmin kuin asian käsittelyn määrärajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Esikuntapäällikkö oli jo 21.12.2018 ilmoittanut asiassa julkisuuslain mukaisen ensimmäisen vaiheen kielteisen kannan ja kantelija oli 23.12.2018 pyytänyt valituskelpoista päätöstä. Siten valituskelpoinen päätös tai vaihtoehtoisesti pyydetty asiakirjat olisi tämän jälkeen lähtökohtaisesti tullut antaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa omaksuman tulkinnan mukaan julkisuuslaissa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

Kun poliisipäällikkö, jonka tehtäviin valituskelpoisen viranomaispäätöksen tekeminen kuului, jäi lomalle, asian käsittely oli siirtynyt apulaispoliisipäällikölle, joka arvioi haastattelumuistioiden olevan julkisuuslain mukaisia asiakirjoja. Apulaispoliisipäällikön päätöksellä poliisilaitos toimitti haastattelumuistiot kantelijalle 14.1.2019, joten asian tähän käsittelyyn oli kokonaisuudessaan kulunut vajaa kuukausi. Käsittelyaika oli siten joka tapauksessa pysynyt lain sallimissa rajoissa, vaikka edellä selostamani kritiikille altis ensimmäisen vaiheen kahdenkertainen käsittely oli jossain määrin pitkittänyt kokonaiskäsittelyaikaa.

Olen kokonaisarvioinnissani päätenyt siihen, ettei asia edellytä enempää toimenpiteitä kuin että saatan edellä esittämäni käsityksen poliisilaitoksen tietoon.

3.3 Asianajotoimiston palvelujen hankkiminen

3.3.1 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus viittasi poliisipäällikön selvitykseen, jossa kerrotaan, miksi käräjäoikeudessa vireillä olevassa asiassa hankittiin asianajan palveluja. Poliisipäällikön muistin mukaan hankintapäätöksen esitellyt poliisilakimies keskusteli asiasta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan kanssa. Suorahankinta oli poliisipäällikön käsityksen mukaan yleinen käytäntö hankittaessa ulkopuolisia lakimiespalveluja. Asianajan laskutuksen perusteet olivat poliisipäällikön mukaan tiedossa hankintapäätöstä ja toimeksiantosopimusta tehtäessä. Poliisipäällikön mukaan hankintapäätös voitiin tehdä suorahankintamenettelynä, kun kyseessä oli alle 60 000 euron pienhankinta. Poliisipäällikön selvityksen mukaan ulkopuolista asiantuntijapalvelua käytetään yleisesti vaikeimmissa jutuissa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan oikeudenkäynnin hoidon ulkoistamiselle on ollut hyväksyttävä peruste. Peruste on myös kirjattu asianmukaisella tavalla hankintapäätökseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hankintapäätöksessä on otettu kantaa palveluntuottajan valintaan ja suorahankintaan asianmukaisella tavalla.

3.3.2 Kannanotto

Saamani selvityksen perusteella katson, että asiassa ei ole tältä osin ilmennyt aihetta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää

lainvastaista tai virheellistä menettelyä taikka velvollisuuden laiminlyöntiä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1.4, 3.2.5.1 ja 3.2.5.2 esittämäni käsitykset poliisilaitos A:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni poliisilaitos A:lle. Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Poliisihallitukselle.