

2.7.2020

EOAK/5073/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Asiakirjapyyntöön käsittely

1

KANTELU

Kantelija arvosteli X:n poliisilaitoksen rikoskomisario B:n ja poliisilaitoksen oikeusyksikön menettelyä. Kantelija kertoi tehneensä asiakirjapyyntöä ja pyytäneensä tekemään asiassa kirjallisen päätöksen valitusosoituksineen, jos asiakirjaa ei pidetä asianosaisjulkisena. Mitään päätöstä ei kuitenkaan ollut tehty. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, että poliisilaitoksen oikeusyksikkö ei ole puuttunut riittävästi siihen, että tutkinnanjohtajat eivät noudata julkisuuslakia.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta antoi selvityksen X poliisilaitoksen rikoskomisario B sekä lausunnon poliisipäällikkö C ja Poliisihallitus.

Jäljennökset selvityksestä ja lausunnoista liitetään oheen tiedoksi kantelijalle.

3

RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Kantelija ilmoitti poliisilaitokselle perjantaina 31.5.2019 lähettämässään sähköpostiviestissä edustamansa päämiehen oikeudenkäynnin olevan 5.6.2019. Hän totesi muun muassa, että ”haluan liitteen 4. DVD ja siis itselleni, ei riitä, että sitä voi käydä katsomassa jossakin” ja että ”Jos siellä joku on sitä mieltä, ettei ole asianosaisjulkinen, niin pyydän asiasta kirjallisen päätöksen ja valitusosoituksen.”

Rikoskomisario B vastasi kantelijalle maanantaina 3.6.2019 sähköpostitse seuraavaa.

”Mainitsemaanne esitutkintapöytäkirjaan on tehty valokuvallite, joka on liitetty esitutkintapöytäkirjaan ja on teille toimitettu. Teillä on lisäksi oikeus tutustua muuhun valokuvamateriaaliin Sastamalan poliisiasemalla virka-aikana, 8-16.15
Julkisuuslain 16 § 2 mom mukaan on viranomaisen harkinnassa miten materiaaliin voi tutustua. Mikäli olette tyytymätön esitettyyn tutustumistapaan, voitte hakea siihen muutosta X:n [nimi] poliisilaitokselta.”

Tämän jälkeen kantelija vielä samana päivänä totesi sähköpostitse uudistavansa pyyntönsä ja kysyi, onko DVD toimitettu syyttäjälle. B ei muista saaneensa tätä viestiä. Siihen näyttääkin

seuraavana päivänä vastanneen tutkintasihteerin, joka ilmoitti kantelijalle, että mainittu valokuvakuva on toimitettu syyttäjälle.

Saadun selvityksen mukaan pyyntö liittyi esitutkintaan liikenneonnettomuudesta, jossa moottoripyöräilijä oli menehtynyt. B:n mukaan tutkija koosti DVD-levyn, jossa oli tutkintaan liittyvä valokuva-aineisto onnettomuuspaikalta. B:n mukaan kysymys oli poliisin tutkinnan ohessa itselleen laatimasta DVD-levystä.

Totean, että kantelu on koskenut edellä selostettua poliisin menettelyä. Kantelun johdosta saadusta selvityksestä käy ilmi, että rikoskomisario B on tehnyt asiassa uuden päätöksen 10.10.2019. Siinä hän totesi, että kantelijan pyytämää tietoa ei luovuteta. Kieltäytymisen perusteeksi on kirjattu tällä kertaa seuraavaa:

”Levyllä on viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettua aineistoa ja asiassa halutaan suojata uhrin muistoa ja oikeutta.

Sovelletut lainkohdat: Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 5 § 3 mom. 3 kohta ja 24 § 26 kohta”

Kantelija saattoi asian poliisilaitoksen ratkaistavaksi luopuen pyynnöstään kahden vainajaa esittävän kuvan osalta. Poliisilaitos teki 14.10.2019 päätöksen luovuttaa kantelijalle tämän pyytämät tiedot pyydetyllä tavalla maksutta.

3.2 Oikeusohjeet

Asiassa on kysymys asianosaisjulkisuuden toteuttamisesta esitutkinnassa. Tällöin tulee sovellettavaksi sekä esitutkintalaki että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).

Julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaan esitutkinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta sovelletaan, mitä on säädetty esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä. Viimeksi mainittu lainkohta kuuluu seuraavasti.

Asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ennen tutkinnan lopettamista, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämislle.

Asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 6 a, 7 tai 7 a kohdassa tarkoitetuista tiedoista.

Kun harkitaan asianosaisen oikeutta saada tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Oikeuteen saada tieto salaisen pakkokeinon käytöstä sovelletaan lisäksi, mitä pakkokeinolain 10 luvun 60 ja 62 §:ssä säädetään ja oikeuteen saada tieto salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä, mitä poliisilain 5 luvun 58 ja 60 §:ssä säädetään.

Asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinta-aineistosta sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tiedon antamiseen ääni- ja kuvallenteesta sovelletaan kuitenkin, mitä tämän lain 9 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään.

Esitutkintalain 9 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan

Ääni- ja kuvataallenteesta tieto voidaan antaa vain luovuttamalla tallenne esitutkintaviranomaisen luona nähtäväksi, jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on syytä olettaa, että tiedon antaminen muulla tavoin voisi johtaa tallenteessa esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan

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.

Julkisuuslain 16 §:n mukaan

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

Viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Videotallenteesta tai muusta vastaavasta tallenteesta, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa kuitenkin antaa kopion vain, jos tallenteessa kuultava henkilö siihen suostuu tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei kopion antaminen johda hänen yksityisyyden suojansa loukkaamiseen.

3.3 Kannanotot

3.3.1 Rikoskomisario B:n menettely

Lähtökohtaisesti käsittelen seuraavassa vain sitä rikoskomisario B:n menettelyä, jota kantelu koski ja johon hän on antanut selvityksensä. Kantelussa ei ollut kyse hänen 10.10.2019 tekemästään päätöksestä. Asiassa on kuitenkin mielestäni perusteltua tarkastella sekä julkisuuslakia että esitutkintalakia myös laajemmin, kuin mitä tämän yksittäisen asian ratkaisu välttämättä vaatii.

Kantelijan 31.5.2019 tekemä tietopyynnössä näyttää saadun selvityksen mukaan olleen kyse tutkijan koostamasta DVD-levystä, jossa oli tutkintaan liittyvää valokuva-aineistoa onnettomuuspaikalta - siis mitä ilmeisimmin muitakin kuvia kuin mitä esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty. B:n 10.10.2019 tekemän päätöksen mukaan kysymys oli poliisin tutkinnan ohessa itselleen laatimasta DVD-levystä.

Kun B 3.6.2019 kieltäytyi antamasta kantelijan pyytämiä kuvia DVD-tallenteena, ei hän ole katsonut, etteivätkö ne olisi olleet asianosaisjulkisia (kantelijan päämiehelle). Kyse on ollut vain asiakirjan antamistavasta. Kantelija olisi halunnut kuvat DVD:lle / CD:lle tallennettuna itselleen, mihin rikoskomisario B ei ollut suostunut.

Korostan jo tässä vaiheessa, että asiakirjan julkisuus (jossa on erotettava asianosaisjulkisuus ns. yleisjulkisuudesta) ja asiakirjan antotapa arvioidaan erikseen ja eri säännösten mukaan.

Totean, että kantelija on todennut olevansa tyytymätön siihen, että hän on 31.5. ja 3.6.2019 pyytänyt rikoskomisario B:ltä päätöstä, mutta sitä ei ole tehty. Jo kantelun liitteestä kylläkin käy ilmi, että B on tehnyt asiassa ratkaisun ja ilmoittanut (osittaisen) kieltäytymisensä syyn ja sen, että ratkaisuun voi hakea muutosta poliisilaitokselta. Tämä käy ilmi B:n sähköpostiviestistä kantelijalle 3.6.2019 klo 15.32. Ilmeisestikin kantelija on tyytymätön siihen, että asiassa ei ole virkamiehen päätöksen jälkeen tehty viranomaisen päätöstä (tästä enemmän jäljempänä).

Perussäännös asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa on esitutkintalain 4 luvun 15 §. Sen esitöissä on todettu, että ”kuten nykyisinkin, asianosaisen tiedonsaantioikeus esitutkinta-aineistosta lähtökohtaisesti kattaisi esitutkinnassa kertyneen aineiston eli sekä esitutkintaviranomaisen laatimat että sille toimitetut asiakirjat. Ehdotetun momentin mukainen tiedonsaantioikeus kattaisi myös sellaisen esitutkinnassa kertyneen aineiston, jota ei ole liitetty esitutkintapöytäkirjaan” ja että ”jatkossa asianosaisjulkisuus myös asiakirjojen osalta määräytyisi nyt kysymyksessä olevan pykälän nojalla, asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus ei olisi enää sidottu julkisuuslain viranomaisen asiakirjan määritelmään” (hallituksen esitys 71/2014 vp s.23-24).

Tässä tapauksessa kyse oli selvityksen mukaan julkisuuslain tarkoittamasta viranomaisen asiakirjasta. Asiakirjojen antotapaa koskeva esitutkintalain 9 luvun 7 §:n erityissäännös ei tule sovellettavaksi, koska se ei koske valokuvia vaan vain ääni- ja kuvatallenteita (esim. videotallenteita). Perustelen näkemystäni seuraavasti.

Esitutkintalain 9 luvun 7 §:n esitöissä tähän kysymykseen ei ole otettu nimenomaista kantaa. Niissä on kuitenkin tämän säännöksen perusteluna viitattu oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 13 §:ään, jossa on säädetty vastaavansisältöisestä luovutustaparajoituksesta (”jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on syytä olettaa, että tiedon antaminen muulla tavoin voisi johtaa tallenteessa esiintyvien henkilöiden yksityisyyden suojan loukkaamiseen”) videotallenteen tai siihen rinnastettavan muun kuva- ja äänitallenteen osalta. Viimeksi mainitun säännöksen perusteluissa (hallituksen esitys 13/2006 vp s.49) on todettu seuraavaa.

Säännös koskisi siten myös esitutkinta-aineistoon sisältyviä videotallenteita, jotka on toimitettu tuomioistuimelle. Säännös koskisi ainoastaan videotallenteita ja niihin rinnastettavia tallenteita. Sen sijaan se ei koskisi äänitallenteita tai yksittäisiä valokuvia, vaan niiden osalta voimassa olisi ehdotetun 1 momentin viittaussäännöksen mukaisesti julkisuuslain 16 §:ssä säädetty antamistavat.

Näin ollen kantelijan tietopyyntöä ratkaistaessa on valokuvien antamistapaa tullut arvioida esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 6 momentin perusteella julkisuuslain 16 §:n nojalla. Tämän säännöksen B on kantelijalle ratkaisunsa perusteeksi ilmoittanutkin.

Totean, että julkisuuslain 16 §:ssä säädetään tavoista, joilla asiakirja annetaan sitä pyytävälle. Pykälän 1 momentissa säädetään perinteisistä asiakirjan antamistavoista (suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste”). Tiedon pyytäjällä on oikeus saada tieto asiakirjasta pyytämällään

perinteisellä tavalla momentista tarkemmin ilmenevin poikkeuksin. Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen antamisesta teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla viranomaisen ratkaisuihin pidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada tieto. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa (näin esim. korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO:2007:72). Tässä tapauksessa asiakirjaa pyydettiin teknisenä tallenteena.

B on selvityksessään todennut, että ”aineistossa oli käsitykseni mukaan myös julkisuuslain 24 § 26 kohdan mukaista aineistoa sekä 5 § 3 mom. 3 kohdassa mainittua aineistoa. Tämän vuoksi materiaali siis sisälsi sellaista materiaalia, jota ei sisältönsä perusteella luovuteta vaan tarjosin mahdollisuuden tutustua siihen.”

Totean ensinnäkin, että jos nämä olivat hänen 3.6.2019 tekemänsä päätöksen perusteita, hänen olisi tullut ilmoittaa ne kantelijalle. Nyt hän oli ilmoittanut päätöksensä perusteeksi vain julkisuuslain 16 §:n 2 momentin, joka sinänsä antaa viranomaiselle harkintavallan siitä, annetaanko asiakirja teknisenä tallenteena.

Joka tapauksessa katson käytettävissäni olevan selvityksen perusteella, ettei mikään viittaa siihen, etteikö kyseessä olisi ollut viranomaisen asiakirja. Tätä mieltä on ollut myös poliisilaitos. Korostan lisäksi, että julkisuuslain 24 § säätelee asiakirjan salassapitoperusteita, eikä asiakirjan antotapaa, josta B:n 3.6.2019 päätöksessä oli kyse - ainakin sen perusteella mitä hän kantelijalle 3.6.2019 ilmoitti. Painotan vielä sitä, että asiaosaisjulkisuuden osalta (josta tässä tapauksessa oli kyse) salassapitoperusteet esitutkinnassa on säädetty esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä, eikä julkisuuslain 24 § tule sovellettavaksi.

B:n olisi menettelyn osalta tullut esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 6 momentin mukaisesti noudattaa julkisuuslain 14 §:n menettelysääntöjä, kun hän on tehnyt osittain kielteisen päätöksen kantelijan asiakirjapyyntöön (pyydettyyn asiakirjan antotapaan ei ollut suostuttu). Jos kyse ei olisi ollut julkisuuslain mukaisesta viranomaisen asiakirjasta, tilanne olisi ollut toinen. Tästä ks. oheen liitetty apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Pasi Pölösen päätös dnro 1571/4/15; siinä mainitussa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 44/2010 s.9) todetaan esitutkintalain 4 luvun 15 §:stä, että

Jos jotakin seikkaa ei anneta asianosaisen tietoon ja jos kysymys ei ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesta tapauksesta, kielteisestä päätöksestä tehdään 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen esitutkintapäätös.

Rikoskomisario B on julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti ilmoittanut kieltäytymisensä syyn – tosin edellä todetusti hän ei ole ilmoittanut kaikkia perusteitaan päätökselleen. Hän on myös ilmoittanut sen, että asia voidaan saattaa poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Lisäksi hänen olisi kuitenkin tullut tuon säännöksen perusteella myös

- tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, ja
- antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tältä osin B ei ole noudattanut julkisuuslakia. Kaikki nämä ohjaukset tulee antaa jokaiselle – siis vaikka asiakirjan pyytäjänä olisi lakimies, jonka lähtökohtaisesti voi olettaa tuntevan julkisuuslain menettelytavat.

Totean tältä osin vielä, että kantelija oli ensimmäisessä poliisilaitoksen Sastamalan poliisi-asemalle lähettämässään viestissä pyytäessään valokuvia todennut, että ”jos siellä joku on sitä

mieltä, ettei ole asianosaisjulkinen, niin pyydän asiasta kirjallisen päätöksen ja valitusosoituksen”.

Rikoskomisario B oli vastauksessaan ilmoittaessaan kantelijalle, että valokuviiin voi tutustua Sastamalan poliisiasemalla virka-aikana 8-16.15 todennut, että ”mikäli olette tyytymätön esitettyyn tutustumistapaan, voitte hakea siihen muutosta X:n poliisilaitokselta”.

Kantelija oli tähän viestiin vastannut, että ”olen sen jo pyytänyt aiemminkin ja pyyntö toistetaan. Tässä vaiheessa pyydän saada tietää, että onko syyttäjälle toimitettu tämä DVD.”

Jää epäselväksi, mitä kantelija on tarkoittanut pyynnön toistamisella. Joka tapauksessa katson, että tätä lausumaa ei ole ollut mitenkään selvästi tulkittavissa vaatimukseksi asian siirtämisestä viranomaisen ratkaistavaksi. Näin varsinkin, kun tutkintasihteeri on kantelijan esittämään kysymykseen vastannut, eikä selvityksestä käy ilmi, että viestienvaihto olisi jatkunut. Korostan myös, että valokuvat on katsottu asianosaisjulkisiksi, joten kantelijan ensimmäisen viestinkään perusteella ei ole tulkittavissa, että hän jo ennen B:n päätöstä olisi kaikissa tilanteissa päätöksen sisällöstä riippumatta halunnut saada asiasta viranomaisen päätöksen – jos tämä mahdollisesti hänen tarkoituksensa oli.

Joka tapauksessa tässäkin suhteessa tilannetta olisi käsitykseni mukaan selventänyt, jos B olisi noudattanut julkisuuslain 14 §:n 3 momenttia ja sen edellyttämällä tavalla nimenomaisesti tiedustellut kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin kantelija olisi ymmärtänyt, että jatkokäsittely olisi vaatinut häneltä selkeää vastausta tähän tiedusteluun ja mahdollinen väärinkäsitys (jos sellaista oli) olisi voitu välttää. Olisi luonnollisesti ollut myös mahdollista pyytää häneltä selvennystä hänen 3.6.2019 lähettämäänsä viestiin.

Saatan edellä esittämäni käsitykset rikoskomisario B:n menettelyn virheellisyydestä samoin kuin edellä julkisuuslain ja esitutkintalain asianosaisjulkisuuden toteuttamisesta esittämäni näkökohdat hänen tietoonsa.

3.3.2 Oikeusyksikön menettely

Oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan toistuvasti havainnut, että julkisuuslain soveltamisessa on ongelmia ja tämä koskee myös poliisihallintoa. Esimerkiksi tietopyyntöön ei reagoida lainkaan tai virkamiehen kieltäytyttyä tiedon antamisesta lain mukaista ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi ei anneta. Nyt tutkitun kanteluasian tutkinnassakin on ilmennyt, että menettelyssä on ollut puutteita.

Saadun selvityksen mukaan poliisilaitoksella on muun muassa järjestetty julkisuuslakia käsittelevää koulutusta ja tietoa kanteluratkaisuista on jaettu tutkinnanjohtajille ja asia on ollut myös laillisuusvalvonnan tarkastusteemana vuonna 2019. Poliisilaitoksella myös on sisäiseen tietojärjestelmäänsä tallennettuna oikeusyksikön laatima mallipohja, joka on tarkoitettu käytettäväksi tietopyynnön kielteisen virkamiespäätöksen tekotilanteissa. Tästä mallista on tiedotettu poliisilaitoksen päällystölle ja sen käyttämistä heille suositeltu.

Asiassa ei ole tullut ilmi, että poliisilaitoksen oikeusyksikkö olisi laiminlyönyt velvollisuuksiaan, kuten kantelija on epäillyt. Asia ei tältä osin anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Totean lisäksi, että Poliisihallitus julkaisi syksyllä 2019 laajan julkisuuslakikäsikirjan, johon liittyen on myös järjestetty koulutusta.

4 TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.3.1 esittämäni käsitykset rikoskomisario B:n virheellisestä menettelystä hänen tietoonsa. Lisäksi kiinnitän hänen huomiotaan tuossa kohdassa esittämiini näkökohtiin asianosaisjulkisuudesta esitutkinnasta.

Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kohdassa 3.3.1 esittämäni johdosta lähetän päätökseni myös X:n poliisilaitokselle otettavaksi huomioon henkilöstön koulutuksessa.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aiheutta.