

29.1.2020

EOAK/811/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsingin poliisilaitoksen menettelyä esitutkinta-aineistoa koskevan tietopyyntönsä toteuttamisessa. Kantelijan mukaan poliisilaitos ei noudattanut tietopyynnön toteuttamisessa laissa säädettyjä määräaikoja.

Kantelija kertoo toimittaneensa 9.11.2018 tietopyynnön Helsingin käräjäoikeudessa 16.11.2018 käsiteltävänä olevan rikosasian esitutkinta-aineistosta.

Kantelijan mukaan poliisilaitokselta vastattiin 14.11.2018, että "esitutkintamateriaali on vain osittain salainen tässä jutussa, joten voimme toimittaa teille yleisöjulkisen version sitten, kun käräjäoikeus on omalta osaltaan päättänyt mahdolliset lisäsalaukset."

Kantelija tiedusteli esitutkinta-aineistoa 21.11.2018, koska sitä ei ollut toimitettu hänelle käsitteilypäivänä 16.11.2018. Rikoskomisario A vastasi 22.11.2018, että hänestä johtuvista syistä esitutkinta-aineistoa ei ollut vielä toimitettu. A lupasi kantelijalle "mediaversiota" todennäköisesti viimeistään 23.11.2018 tai 26.11.2018.

A ilmoitti 26.11.2018, että aineisto onkin kokonaan salassa pidettävä, eikä siitä voisi antaa medialle mitään. A tiedusteli kantelijalta, haluaako tämä asiasta valituskelpoisen päätöksen, johon kantelija vastasi, että kyllä.

Kun kantelija ei ollut saanut valituskelpoista päätöstä, hän uudisti pyyntönsä 2.1.2019. A vastasi 3.1.2019, että "uudelleenharkinnan jälkeen saatte valituskelpoisen päätöksen ohella esitutkintamateriaalista julkiseksi katsottavat kohdat" todennäköisesti 7.1.2019 alkavan viikon alussa.

Kantelija lähetti A:lle 21.1.2019 uuden viestin, ettei ollut vielä saanut esitutkinta-aineistoa eikä valituskelpoista päätöstä. Kantelija saikin saman päivän aikana valituskelpoisen päätöksen ja muutoksenhakuohjeet, mutta esitutkinta-aineistoa hän joutui kysymään vielä kerran saaden sen lopulta 24.1.2019.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Helsingin poliisilaitoksen talous- ja petosrikokset -toimintolinjan johtaja, rikostarkastaja B:ltä. Poliisilaitos antoi asiassa lausuntonsa.

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Rikostarkastaja B kertoo selvityksessään saaneensa joulukuussa 2018 poliisilaitoksen oikeudellisesta yksiköstä suullisen pyynnön valmistella kantelussa tarkoitetun asiakirjan luovuttamista koskevan päätöksen. Tutkinnanjohtaja (A) oli aiemmin ratkaissut asiakirjapyyntönsä siten, että esitutkintapöytäkirja oli kokonaan salainen.

B totesi oikeusyksikölle voivansa valmistella päätöksen, vaikka asia muodollisesti kuuluikin oikeusyksikön ratkaistavaksi. Lisäksi B totesi päätöksen antamisen tulevan viivästymään lomista johtuvista syistä. Pyyntöä oli kulunut aikaa noin kaksi viikkoa. Tutkinnanjohtaja oli jo jäänyt joulua edeltävälle vuosilomalle ja B oli jäämässä joulun jälkeen viikon pituiselle lomalle. Asiassa päädyttiin kuitenkin siihen, että oli tarkoituksenmukaisinta valmistella asia rikostutkintayksikössä yhteistyössä tutkinnanjohtajan kanssa, koska hän oli jo perehtynyt asiaan liittyviin salassapitokysymyksiin ja kyse oli erittäin laajasta ja tulkinnallisesti vaikeasta asiasta eikä asian siirtäminen jonkun toisen käsiteltäväksi olisi nopeuttanut asian käsittelyä.

Julkisten ja salassa pidettävien tietojen erottaminen osoittautui arvioitua työläämmäksi. Vaikka osa esitutkintapöytäkirjan liitteistä oli selvästi kokonaan salaisia, esitutkintapöytäkirjaan sisältyi paljon asiakirjoja, joissa vain osa tiedoista oli salaisia.

B:n mukaan asiakirjoja oli paljon, joten salauksen tekninen toteutus vei tavanomaista enemmän aikaa. Kysymys oli hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta.

Helsingin poliisilaitos kertoo lausunnossaan, että asiakirjapyynnot poliisilaitoksella käsittelee yleensä asiakirjahallinnon asiakirjatilauksia hoitavat henkilöt tai erityisiä toimenpiteitä vaadittaessa kyseisen asian vastuuhenkilö. Muut tietopyynnot, esimerkiksi tavanomaista työläämmät, toteutetaan tapauskohtaisesti.

Ensimmäinen asiakirjapyyntö on tullut Helsingin poliisilaitokselle 9.11.2018 ja pyytäjälle on vastattu asiakirjahallinnasta 14.11.2018. Eli asiakirjan pyytäjä on saanut julkisuuslain vaatimassa ajassa vastauksen asiakirjapyyntöönsä. Vastauksesta on saanut kuvan, että osittain salassa pidettävä materiaali toimitetaan käräjäoikeuden salassapitoarvion jälkeen. Käräjäoikeuden ensimmäinen käsittelypäivä on ollut 16.11.2018, ja saadun selvityksen perusteella sillä ei ole ollut enempää vaikutusta poliisin salassapidon arviointiin. Tutkinnanjohtaja A on sittemmin 26.11.2018 ilmoittanut kantelijalle, että asiakirjaa ei luovuteta ollenkaan sekä syyn siihen ja kysynyt haluaako kantelija asian viranomaisen ratkaistavaksi. Tutkinnanjohtaja on poliisilaitoksen mukaan toiminut julkisuuslain 14 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisesti. Lisäksi hän on antanut vastauksen kuukauden sisällä alkuperäiseen pyyntöönkin verraten eli julkisuuslain määräaikojen sisällä, kun kyse on tässä tapauksessa vaatinut tavanomaista suuremman työmäärän suuren materiaalin ja salassapidon arvioinnin takia, ja täten on ollut perusteet ylittää kahden viikon raja vastauksen antamisessa alkuperäiseen pyyntöpäivään verraten. Kantelija on ilmoituksen saatuaan samana päivänä ilmoittanut, että hän haluaa asiassa valituskelpoisen päätöksen.

Virkamies on tehnyt ensin vaaditun ilmoituksen, ja kantelija on halunnut tämän jälkeen ennen muutoksenhakua asian viranomaisen käsiteltäväksi sekä viranomaisen päätöksen. Tähän menettelyyn sovelletaan poliisilaitoksen mukaan samoja menettelyjä kuin hallintolain mukaisessa oikaisumenettelyssäkin, vaikka kyse ei kuitenkaan ole suoranaisesti oikaisumenettelystä.

Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista ja oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Hallituksen esityksen mukaan (2009/223) kiireellisyydedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. HE:n mukaan kiireellisyyttä olisi luonnollisesti syytä arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikentäisi asian selvittämistä ja kääntyisi tätä kautta asianosaisen etua vastaan.

Tässä tapauksessa arvostelulle altis voisi poliisilaitoksen mukaan olla viranomaisen antaman valituskelpoisen päätöksen antamisaika, kun päätöksen käsittely tulisi hallintolain mukaan käsiteltävä kiireellisenä, mutta toisaalta siihen ei sovellu enää julkisuuslain mukaiset määräajat.

Päätöksen valmisteluun on selvityksen mukaan vaikuttanut osaltaan asian tuntevan tutkinnanjohtajan ja päätöksen valmistelijan ristikkäiset lomautukset ennen ja joulun aikaan. Asia oli erittäin laaja, se sisälsi paljon salassa pidettävää tietoa ja oli tulkinallisesti vaikea, joten käsittelyä ei olisi ollut tarkoituksenmukaista kuitenkaan siirtää muiden käsiteltäväksi, koska se ei olisi nopeuttanut asian käsittelyä.

Käytännössä asian selvitystä päästiin tekemään heti vuoden vaihteen jälkeen. Julkisten ja salassa pidettävien tietojen erottaminen osoittautui arvioitua työläemmäksi, ja salassa pidettävään materiaaliin (559 sivua) sisältyi paljon asiakirjoja. Näiden osalta jouduttiin tekemään arvio jokaisen sivun, lauseen ja sanan julkisuudesta tai salassa pidosta ja arvioida sitä kokonaisuuden ymmärrettävyydellä. Tekninen toteuttaminen oli hidasta ja se vei tavanomaista enemmän aikaa. Kyse oli hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta. Päätöksen antamisen kestämisen osalta tulee poliisilaitoksen mukaan huomioida hallituksen esityksen mukaisesti tapauksen erityispiirteet, ja jos asia olisi hoidettu toisin, esimerkiksi muiden henkilöiden toimesta, asian kiireellisesti hoitaminen olisi heikentänyt asian selvittämistä ja kääntynyt kantelijan etua vastaan, sillä todennäköisemmin kantelija sai näillä toimenpiteillä enemmän tietoa tapauksesta, vaikka viranomaisen päätöksen antaminen kestäikin.

Helsingin poliisilaitos tuo esiin, että Helsingin poliisilaitoksessa on käynnissä sisäisten prosessien selvittelyhanke, jossa muun muassa selvitetään ja tarkennetaan asiakirjapyyntöjen käsitteilyprosessi. Osittain edellä mainittujen syiden takia oikeusyksikköä on myös vahvistettu 1.3.2019 alkaen ylimääräisellä rikostarkastajalla.

3.2 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä:

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 suorittaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suorittavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

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 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Pykälän perusteluiden mukaan asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi ei ole säädetty määräaika. Edelleen todetaan, että tiedon antaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee hallituksen esityksen mukaan sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. (HE 30/1998 vp, s. 71).

Hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitänyt selvänä, että kysymyksen ollessa kokonaan julkisesta asiakirjasta tiedonsaantipyynnöön on vastattava välittömästi (HaVM 31/1998 vp, s. 10). Eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esityksessä alun perin olleita määräaikoja myös lyhennettiin.

3.3 Arviointi

Saadun selvityksen perusteella asiakirjapyynnön ensivaiheen käsittely on tehty laissa säädetyn määräajan puitteissa. Minulla ei ole perusteita arvostella poliisilaitoksen lausunnossa todettua, että kysymys on ollut tavanomaista suuremmasta työmäärästä laajan materiaalin ja salassapidon arvioinnin takia. Tietopyyntö oli esitetty 9.11.2018 ja kantelija sai 26.11.2018 tiedon, että pyydetty aineisto olisi kokonaan salassa pidettävä. Samassa yhteydessä kantelija pyysi asiassa valituskelpoista viranomaisen päätöstä, jonka hän sai 21.1.2019. Vielä tämän jälkeen, 24.1.2019, kantelija sai viranomaisen julkiseksi katsoman osan aineistosta. Valituskelpoisen päätöksen saamiseen kului sitä koskevan pyynnön jälkeen lähes kaksi kuukautta.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on lähtökohtaisesti säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, hänen tulee ilmoittaa kieltäytymisen syy ja antaa edellä selostettu ohjaus ja muut tiedot. Tämän jälkeen tiedon pyytäjällä on oikeus ilman säädettyä määräaika saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi menettelyn toisessa vaiheessa. Julkisuuslain mukainen menettely poikkeaa siten esimerkiksi hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä, jossa oikaisua on vaadittava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että menettelytavat julkisuusasioissa määräytyvät erityislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain mukaisesti, kun on kyse tietopyyntöön vastaamisesta ja sen vaiheista. Sittenkin myös korkein hallinto-oikeus (KHO 11.9.2017, taltionumero 4357) on todennut, että hallintolain 49 c §:n säännös oikaisuvaatimusajasta ei tule sovellettavaksi saatettaessa asia julkisuuslain 14 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä sovellettavaksi tule muutkaan sellaiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat hallintolain 7 a luvun säännökset, joiden voidaan katsoa poikkeavan julkisuuslain 14 §:n säännöksistä. En voi siten yhtyä poliisilaitoksen lausunnossa esitettyyn hallintolain mukaisten oikaisuvaatimusta koskevien säännösten soveltamisesta.

Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikasäännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi mahdollista saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Vaikka ensi vaiheen joko kokonaan tai osittain kielteinen ratkaisu saataisiin tehdyksi hyvinkin ripeästi, esimerkiksi parissa päivässä, valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiselle

ei ole säädetty määräaika. Näin ollen tällainen pyyntö voidaan esittää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun alkuperäisestä pyynnöstä on jo kulunut kuukausi tai yli. Tällöinkään lopullista ratkaisua ei olisi mahdollista tehdä yhden ja saman määräajan puitteissa. Myöskään silloin, jos pyyntö tehdään lähellä pisimmän määräajan umpeutumista – alkuperäisen pyynnön vireille tulosta lukien laskettuna – valituskelpoista ratkaisua voisi tosiasiallisesti olla hyvin vaikea saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Sen sijaan, jos ensivaiheen ratkaisu saadaan tehtyä esimerkiksi kahden viikon kuluessa ja henkilö sen tiedoksi saatuaan heti pyytää valituskelpoista päätöstä, koko asiakirjapyyntöasia voisi hyvinkin olla saatavissa päätökseen kuukauden mittaisen kokonaiskäsittelyajan puitteissa. Ainakin siihen pyrkiminen olisi perusteltua siihen nähden, että julkisuuslain esitöissä käsittelyn riipeyden merkitystä on eri yhteyksissä korostettu.

Määräaikoja koskevaa sääntelyä on siten mahdollista – ja näin on laillisuusvalvontakäytännössä tehtykin – tulkita niin, että valituskelpoisen päätöksen pyytäminen ensi vaiheen asiakirjapyyntöön annetun kieltäytymisen jälkeen lähtökohtaisesti laukaisee viranomaisessa uusien julkisuuslain tarkoittamien määräaikojen kulumisen. Asiakirjapyyntökokonaiskäsittelyaika voisi siten muodostua pisimmillään kahdeksi kuukauden mittaiseksi. On kuitenkin muistettava, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee aina ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian” riippumatta siitä, mikä on määräajan enimmäispituus.

Joka tapauksessa on lähdettävä siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan totean myös, että ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

Voidaan myös todeta, että valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Käsiteltäessä kantelijan pyyntöä saada valituskelpoinen päätös olisi tullut ottaa huomioon jo ensimmäisen vastauksen antamiseen käytetty aika. Vaikka kysymyksessä on ollut varsin suuri asiakirja ja selvityksessä esitetyin tavoin varsin työläs tehtävä julkisen ja salassa pidettävän tiedon erottelussa, on valituskelpoisen päätöksen antamiseen kulunut liian pitkä aika, joka on erikseenkin laskettuna ylittänyt julkisuuslain mukaisen yhden kuukauden enimmäisajan.

Asian käsittelyn viivästymisen syiksi esitetyt perusteet eli tässä tapauksessa lomat eivät sinänsä oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta tai asian muusta asianmukaisesta käsittelemisestä, joskin ne on yksittäisten virkamiesten menettelyn moitittavuutta arvioitaessa mahdollista ottaa huomioon. Olen myös ottanut kokonaisarviossani huomioon sen, että poliisilaitoksella on jo ryhdytty toimenpiteisiin asiakirjapyyntöprosessien tarkastamiseksi.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen asiakirjapyyntökokonaiskäsittelyn viivästymisestä rikostarkastaja B:n ja Helsingin poliisilaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni B:lle ja poliisilaitokselle. Kiinnitän poliisilaitoksen huomiota myös siihen, mitä olen edellä todennut hallintolain mukaisten oikeusvaatimusta koskevien säännösten soveltamisesta julkisuuslain mukaisissa asioissa.