



POLIISIHALLITUS

1/12

VN-JAKELU

ASIA Hallintokanteluiden käsittely Poliisihallituksessa**ASIAN VIREILLETULO JA HANKITTU SELVITYS**

Oikeuskanslerinvirastoon tehtiin heinäkuussa 2016 kantelu, jossa arvosteltiin hallintokantelun käsittelyn viipymistä Poliisihallituksessa. Kantelija oli tehnyt elokuussa 2015 erään poliisilaitoksen menettelyä koskeneen hallintokantelun Poliisihallitukselle ja ilmeni, että asia oli Poliisihallituksessa kirjattu ja sitä ryhdytty siellä käsittelemään vasta lähes vuoden kuluttua kantelun saapumisesta. Poliisihallitus ratkaisi kyseisen asian sittemmin joulukuussa 2016.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen ratkaisi oikeuskanslerinvirastoon tehdyn kantelun joulukuussa 2017 antamallaan päätöksellä (OKV/1077/1/2016) kiinnittäen siinä Poliisihallituksen huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Käsiteltäessä oikeuskanslerinvirastossa asiaa OKV/1077/1/2016 ilmeni muun ohella, että Poliisihallitus oli 22.6.2016 antanut kanteluiden ja kansalaiskirjeiden kirjaamisprosessia koskevan toimintaohjeen POL-2016-9297. Toimintaohjeen mukaan Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa sinne saapuneet Poliisihallituksen ratkaistavaksi kuulumattomat hallintokantelut tai kansalaiskirjeet sille poliisiyksikölle, joka asiat lopullisesti ratkaisee. Ohjeen mukaan poliisiyksikkö kirjaa ja avaa saapuneen asian asianhallintajärjestelmään sekä ilmoittaa asian käsittelyyn ottamisesta asian vireille saattajalle. Toimintaohjeen mukaan mainitunlainen vastuuttaminen perustuu Poliisihallituksen määräykseen hallintokantelu-, kansalaiskirje- ja muiden vastaavien asioiden jakaantumisesta poliisissa (2020/2013/4388).

Kanteluasian OKV/1077/1/2016 käsittelyn yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon hankittiin lisäselvityksenä Poliisihallituksessa toimivan Poliisin tietopalvelukeskuksen selvitys ja lausunto sekä Poliisihallituksen ja sisäministeriön lausunnot, joissa otettiin kantaa muun ohella mainitun toimintaohjeen asianmukaisuuteen asiakirjahallinnon järjestämiselle yleisesti asetettujen vaatimusten kannalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi joulukuussa 2017 antamassaan päätöksessä, että hankitussa lisäselvityksessä käsitellyt mainittuun toimintaohjeeseen liittyvät, kanteluasian OKV/1077/1/2016 tutkimisen kannalta sinällään erilliset kysymykset erotettiin käsiteltäväksi omana asiana OKV/8/50/2017, jossa annetaan erillinen ratkaisu. Tässä päätöksessäni otan näin ollen kantaa kysymyksiin, jotka kerrotuin tavoin päätettiin käsitellä omana erillisenä asianaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Asiassa on vielä hankittu jäljennös apulaisoikeusasiamiehen 9.6.2015 antamasta päätöksestä dnro 1203/4/15 ja siihen liittyvästä kantelukirjoituksesta. Käytettävissäni on myös ollut edellä kerrottu Poliisihallituksen määräys 2020/2013/4388 ja toimintaohje POL-2016-9297 sekä Poliisihallituksen ohje POL-2016-17212 (Sisäinen laillisuusvalvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa). Hallintokanteluiden käsittelystä Poliisihallituksessa ja poliisilaitoksissa on lisäksi keskusteltu ja hankittu lisätietoja poliisilaitosten oikeusyksiköihin vuosina 2016 - 2018 tehdyillä oikeuskanslerinviraston valvontakäynneillä sekä Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan marraskuussa 2018 tekemälläni valvontakäynnillä.

RATKAISU

Säännöksistä

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n (368/2014) 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 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiselle sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Lain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

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

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Hallintolain 8 a luvussa (368/2014) säädetään hallintokantelusta. Kyseiseen lukuun sisältyvän 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin tai muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään muun ohella, että viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti momentin 1 kohdan mukaisesti pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seurantaan varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (*asiakirjarekisterit*) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen tulee huolehtia, että asiakirjarekisterien väliset suhteet selvitetään ja että käsiteltävä asia, mikäli mahdollista, kirjataan vain kerran ja että asiakirjarekisterien avulla voidaan täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista.

Mainitun asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät: 1) asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta; 2) suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista; 3) asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 10 §:n 1 momentin mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Pykälän 2 momentin mukaan kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Ohjeista ja määräyksistä

Poliisihallituksen määräyksessä 2020/2013/4388 (voimassa 1.1.2014 – 31.12.2016) todettiin sen tarkoituksesta ja rajauksista (kohta 1.3.) mm. seuraavaa: ”*Ns. Pora III -uudistuksen myötä poliisilaitokseen perustetaan kaksi lakimiesvirkaa ja näin ollen poliisilaitosten edellytykset suorittaa laillisuusvalvonta-asioita parantuvat. Tämän määräyksen tarkoituksena on tehostaa hallintokantelu-, kansalaiskirje- ja muiden vastaavien asioiden käsittelyä poliisissa kokonaisuutena siten, että asian käsittely ohjautuu mahdollisimman nopeasti sille poliisiyksikölle, joka kunkin asian lopullisesti käsittelee. Vuoden 2014 alusta lähtien tiettyjä laillisuusvalvonnan asioita on mahdollista käsitellä yhteisesti Aspossa. Yhteisen asianhallinnan myötä kanteluita ja kansalaiskirjeitä koskevat siirrot toteutetaan Aspossa (jolloin asiattunus pysyy muuttumattomana) eikä uutta kirjausta enää vaadita vastaanottavassa poliisiyksikössä.*”

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Mainitussa määräyksessä todettiin menettelystä asian saapuessa (kohta 2.1.) muun muassa seuraavaa: ”Vastaanottaessaan hallintokantelu-, kansalaiskirje- tai muun vastaavan asian, poliisiyksikkö tai Poliisihallitus digitoi ja kirjaa asiakirjat saapuneiksi poliisin asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmään (Aspo). Asian ensimmäinen sisällöllinen käsittely tapahtuu poliisiyksiköissä. Mikäli Poliisihallitus vastaanottaa asian ensimmäisenä poliisiviranomaisena, Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa sen käsiteltäväksi sille poliisiyksikölle, jolle asia edellä viitatus laillisuusvalvonnasta annetun ohjeen mukaan kuuluu. Jos asia lähetetään samanaikaisesti poliisiyksikölle ja Poliisihallitukselle, asia digitoidaan ja käsitellään ainoastaan poliisiyksikössä.”

Mainitussa määräyksessä todettiin asian käsittelystä poliisiyksikössä (kohta 2.2.) puolestaan muun muassa seuraavaa: ”Vastaanottaessaan Poliisihallituksesta vastuutetun asian, poliisiyksiköt tekevät selvityksen asian luonteesta. Asia käsitellään tällöin poliisiyksikössä, ellei sille ole estettä. Asian käsittelyyn ottamisesta on ilmoitettava tarkoituksenmukaisella tavalla asian lähettäneelle. Samalla asian lähettäneelle on ilmoitettava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, joka vastaa asiaa koskeviin tiedusteluihin.”

Poliisihallituksen 22.6.2016 antamassa kanteluiden ja kansalaiskirjeiden kirjaamisprosessia koskevassa toimintaohjeessa POL-2016-9297 (jäljempänä *kirjaamistoimintaohje*) todetaan sen liittyvän Poliisihallituksen määräykseen 2020/2013/4388. Kirjaamistoimintaohjeessa todetaan tarkemmin muun muassa seuraavaa: ”Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa sähköpostitse saapuneen Poliisihallituksen ratkaistavaksi kuulumattoman hallintokantelun tai kansalaiskirjeen sille poliisiyksikölle, joka asian lopullisesti ratkaisee. Vastaavaa toimintatapaa noudatetaan muissa poliisiyksiköissä. Poliisihallitus vastuuttaa saapuneen sähköpostin Poliisihallituksen virkasähköpostiosoitteesta vastaanottavan poliisiyksikön virkasähköpostiosoitteeseen käyttäen vakimuotoista saatetta:

”Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa liitteenä olevien asiakirjojen käsittelyn Poliisihallituksen määräyksen 2020/2013/4388 mukaisesti. Poliisiyksikkö kirjaa ja avaa saapuneen asian asianhallintajärjestelmään tämä saatekirje mukaan lukien. Poliisiyksikkö ilmoittaa asian käsittelyyn ottamisesta asian vireille saattajalle. Ystävällisin terveisin Etunimi Sukunimi Virkanimike, Poliisihallitus”

Saapuneet sähköpostit säilytetään kaksi vuotta poliisiyksikön virkasähköpostilaatikossa. Asian vastuuttaminen toiselle poliisiyksikölle päättää asian käsittelyn ko. yksikössä. Poliisiyksikkö avaa asian asianhallintajärjestelmään saatekirje mukaan lukien. Kantelut kirjataan asiaryhmään 03.02.05 ja kansalaiskirjeet asiaryhmään 03.02.06. Asian käsittely jatkuu em. määräyksen mukaisesti, poliisiyksikön tehtävänä on ilmoittaa asian käsittelyyn ottamisesta asian vireille saattajalle. Samalla asian vireillesaattajalle on ilmoitettava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, joka vastaa asiaa koskeviin tiedusteluihin. Poliisihallituksen kirjaamo digitoi paperipostitse saapuneen Poliisihallituksen ratkaistavaksi kuulumattoman hallintokantelun tai kansalaiskirjeen ja vastuuttaa em. toimintatavan mukaisesti sille poliisiyksikölle, joka asian lopullisesti ratkaisee. Vastaavaa toimintatapaa noudatetaan muissa poliisiyksiköissä. Paperiaineistoa digitoidessa tulee huolehtia digitoidun aineiston käytettävyydestä, laadusta ja eheydestä. Paperiaineisto säilytetään vastaanottaneessa poliisiyksikössä (siis asian siirtäneessä yksikössä) kahden vuoden ajan. --- Kirjaamisprosessissa toteutuu alkuperäisyys, eheys, aitous ja todistusvoimaisuus, koska alkuperäinen sähköpostiketju (ml. Pohan vastuutus sähköposti) metatietoineen ja asiakirjoineen kirjataan asianhallintajärjestelmään asian käsittelevässä poliisiyksikössä.”

Poliisihallituksen määräys 2020/2013/4388 kumottiin Poliisihallituksen ohjeella POL-2016-17212 (kyseisellä ohjeella kumottiin myös muun ohella aiempi sisäistä laillisuusvalvontaa koskenut ohje), joka tuli voimaan vuoden 2017 alussa ja on edelleen voimassa. Kyseisessä ohjeessa ei hallintokanteluiden käsittelyyn liittyen ole suuria muutoksia aiempaan määräykseen verrattuna. Hallintokantelun vastuuttamisen ja kirjaamisen osalta ohjeessa todetaan pääosin seuraavaa: ”*Mikäli Poliisihallitus vastaanottaa hallintokantelu-, kansalaiskirje- tai muun vastaavan asian ensimmäisenä poliisiviranomaisena, voi Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa sen käsiteltäväksi noudattaen kanteluiden ja kansalaiskirjeiden kirjaamisprosessista annettua toimintaohjetta sille poliisiyksikölle, jolle asia kuuluu.*”

Taustaa

Poliisihallituksen kirjaamon menettelytapaa vastuuttaa Poliisihallitukseen saapuneet hallintokantelut alaisilleen poliisiyksiköille ryhdyttiin oikeuskanslerinvirastossa tarkemmin selvittämään yksittäisen hallintokanteluasian käsittelyn yhteydessä ilmenneiden seikkojen perusteella. Selvityksen yhteydessä kävi ilmi, että Poliisihallitus oli kesäkuussa 2016 antanut kerrotun kirjaamistoimintaohjeen.

Oikeuskanslerinvirastossa käsitellyssä kanteluasiassa OKV/1077/1/2016 ilmeni, että Poliisihallitukselle tehty kyseinen yksittäinen hallintokantelu oli siellä kirjattu ja ryhdytty käsittelemään vasta lähes vuoden kuluttua kantelun saapumisesta. Koska kyse ei ollut Poliisihallituksen kirjaamon tekemästä hallintokantelun vastuuttamisesta poliisiyksikölle (vaan Poliisihallitus käsiteli asian itse), hallintokantelun vastuuttamista koskevat menettelytavat erotettiin käsiteltäväksi käsillä olevana omana asianaan.

Poliisihallituksen mukaan mainitun yksittäisen hallintokanteluasian käsittelyn viipyminen aiheutui Poliisihallituksen kirjaamon ruuhkautuneesta työtilanteesta. Poliisihallitus kertoi ryhtyneensä monenlaisiin toimenpiteisiin kirjaamostoimintansa tilanteen korjaamiseksi ja kehittämiseksi. Poliisihallituksen mukaan sen kirjaamon työtilanne olikin saatu vakiinnutettua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asiassa OKV/1077/1/2016 antamassaan päätöksessä, ettei hänellä ollut Poliisihallituksen kirjaamon tapahtuma-aikaisen työtilanteen osalta aiheutta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Käsillä olevaa asiaa koskevissa selvityksissä ja lausunnoissa Poliisihallitus on niin ikään todennut sen kirjaamon aiemman ruuhkautuneen työtilanteen korjaantuneen. Myöskään poliisilaitosten oikeusyksiköihin ja Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan tehdyillä valvontakäynneillä ei ole ilmennyt sellaista, jonka perusteella enää olisi ollut tarvetta enemmälti selvittää Poliisihallituksen kirjaamon työtilannetta.

Asiassa tulee sen sijaan arvioitavaksi erityisesti kirjaamistoimintaohjeen mukainen Poliisihallituksen kirjaamon menettelytapa vastuuttaa Poliisihallitukseen saapuneet hallintokantelut ja kansalaiskirjeet poliisiyksiköille kirjaamatta asiaa lainkaan Poliisihallituksessa. Totean tässä yhteydessä selvyyden vuoksi, että jäljempänä käsitellessäni hallintokanteluiden käsittelyä arviointi koskee soveltuvin osin myös kansalaiskirjeitä.

Apulaisoikeusasiamiehen arvioima asia

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että Poliisihallituksen määräys 2020/2013/4388 on esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkasteluun perustuen katsottu asianmukaiseksi (AOA 9.6.2015, dnro 1203/4/15). Totean tältä osin selvyyden vuoksi seuraavan.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisemassa asiassa kantelija arvosteli Poliisihallitusta, kun se ei ollut vastannut kantelijalle mitään huolimatta siitä, että kantelija oli lähettänyt kaksi kirjoitus-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

taan Poliisihallitukselle ja jälkimmäisessä pyytänyt saada diaaritiedot molemmista kirjoituksista. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan kantelijan kirjeet oli siirretty käsiteltäväksi päätöksessä mainitulle poliisilaitokselle, jonka lausunnosta puolestaan ilmeni, ettei erillistä ilmoitusta asian käsittelyyn ottamisesta ollut lähetetty kantelijalle. Apulaisoikeusasiamies selosti päätöksessään Poliisihallituksen määräystä 2020/2013/4388 siltä osin kuin siinä edellä kohdassa ”Ohjeista ja määräyksistä” siteeratuin tavoin selostettiin menettelyä asian saapuessa ja asian käsittelyä poliisiyksiköissä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi poliisilaitoksen menetelleen virheellisesti siinä, että se oli vastoin Poliisihallituksen määräystä jättänyt ilmoittamatta kantelijalle asian käsittelyyn ottamisesta poliisilaitoksessa. Apulaisoikeusasiamies saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vastaisen varalle poliisilaitoksen tietoon.

Apulaisoikeusasiamies otti siis päätöksessään kantaa yksinomaan siihen, että kantelijalle ei ilmoitettu asian käsittelyyn ottamisesta poliisilaitoksessa. Apulaisoikeusasiamies ei näin ollen ottanut muilta osin nimenomaisesti kantaa kanteluasioiden käsittelyyn poliisiorganisaatiossa. Huomion arvoista myös on, että Poliisihallituksen määräyksessä 2020/2013/4388 todettiin, että poliisiyksikkö tai Poliisihallitus kirjaa kantelun saapuneeksi asianhallintajärjestelmässä eikä uutta kirjausta vaadita vastaanottavassa poliisiyksikössä. Kirjaamistoimintaohje perustuu sen sijaan siihen, että Poliisihallituksen kirjaamo ei lainkaan kirjaa sille saapunutta hallintokantelua, vaan kirjaamisen suorittaa poliisiyksikkö, jolle Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa kantelun. Erityisesti viimeksi mainittua hallintokanteluiden kirjaamismenettelyä arvioin seuraavassa tarkemmin. Selvää on, että apulaisoikeusasiamies ei edes ole voinut ottaa kantaa Poliisihallituksen kirjaamistoimintaohjeeseen, koska se annettiin yli vuosi apulaisoikeusasiamiehen päätöksen jälkeen.

Hankitusta selvityksestä ja muista taustatiedoista

Poliisihallitus (Poliisin tietopalvelukeskus selvityksessään ja lausunnossaan sekä Poliisihallitus poliisiylijohtajan antamassa lausunnossa) toteaa, että hallintokanteluasioiden kirjaamisessa ja vastuuttamisessa noudatetaan Poliisihallituksen määräystä 2020/2013/4388 ja vuoden 2017 alusta lukien sen korvannutta Poliisihallituksen ohjetta POL-2016-17212 sekä Poliisihallituksen antamaa kanteluita ja kansalaiskirjeitä koskevaa kirjaamistoimintaohjetta. Kirjaamistoimintaohjeen mukaan Poliisihallitukseen saapuvien, muiden poliisiyksiköiden ratkaistavaksi kuuluvien hallintokanteluasioiden käsittely vastuutetaan sähköisesti suoraan poliisiyksikköön, johon sen käsittely kuuluu. Poliisihallitus korostaa, että alkuperäinen viesti ja Poliisihallituksen vastuutusviesti tallennetaan kaikkine metatietoineen poliisin hallinnolliseen asiankäsittelyjärjestelmään asian käsittelevässä ja ratkaisevassa poliisiyksikössä.

Poliisihallituksen mukaan kirjaamistoimintaohjeella ja sen mukaisella toimintatavan muutoksella on pyritty rajaamaan pois saman asian päällekkäiset rekisteröinnit. Toimintaohjetta noudattaen hallintokanteluasia tulee kirjatuksi vain sen poliisiyksikön toimesta, jonka käsiteltäväksi Poliisihallituksen kirjaamo asian vastuuttaa. Lyhytaikaisen, erillisen välirekisteröinnin perustaminen vastuutuksille ei Poliisihallituksen mukaan olisi kustannusten näkökulmasta järkevää, koska vastaava tieto edelleen vastuutetuista asioista (ja niiden alkuperäisistä saapumisaikakohdista) on kirjaamon virkasähköpostissa ja seuraa poliisiyksikön avaaman asian metatietoihin. Poliisihallituksen mukaan saapuneet sähköpostit ja poliisiyksiköihin tehdyt vastuutukset säilytetään kaksi vuotta Poliisihallituksen virkasähköpostissa. Kirjaamistoimintaohjeen mukaan myös mahdollinen hallintokanteluja koskeva paperiaineisto säilytetään vastaanottaneessa poliisiyksikössä (siis asian vastuuttaneessa yksikössä) kahden vuoden ajan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sen kirjaamon vastuuttaessa hallintokantelun ohjeistuksen mukaisesti alaiselleen poliisiyksikölle kysymyksessä ei ole hallintolain 21 §:n mukainen asiakirjan siirto siihen liittyvine ilmoituksineen, vaan poliisiorganisaation sisäinen vastuutus asian käsittelyyn. Poliisihallitus korostaa, että kyse on poliisiorganisaation sisäisestä asian käsittelyn tarkoituksenmukaisimpaan järjestämiseen liittyvästä vastuuttamisesta.

Poliisihallitus korostaa lopuksi, että hallintokanteluiden ja muiden asioiden vireillesaattajat saavat tarvittaessa tiedon poliisiyksikköön vastuuttamisesta myös Poliisihallituksen kirjaamosta. Poliisihallitus toteaa kokoavasti, että asian sähköisessä siirrossa on kysymys prosessitehokkuuteen pyrkimisestä, eikä toimintatavalla ole vaikutusta hallintoasian käsittelyn lainmukaisuuden edellytyksiin. Toimintatapa vastaa Poliisihallituksen mielestä viranomaisen asiakirjahallinnolle säädöksissä yleisesti asetettuja vaatimuksia.

Sisäministeriö on yhtynyt lausunnossaan Poliisihallituksen asiasta lausumaan ja katsonut, että kirjaamistoimintaohje on asianmukainen Poliisihallituksen esittämin perustein.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan marraskuussa 2018 tekemäni valvontakäynnin yhteydessä keskusteltiin muun ohella hallintokanteluasioiden käsittelystä poliisiorganisaatiossa. Keskusteluissa ilmeni, että poliisin toiminnasta tehdään Poliisihallitukselle vuosittain useita satoja hallintokanteluja, jotka Poliisihallitus joko itse käsittelee tai vastuuttaa/siirtää poliisiyksiköiden käsiteltäväksi. Poliisihallituksen itse käsittelemät kantelut koskevat pääosin poliisiyksiköiden johtoa tai oikeusyksiköitä, useaa yksikköä samanaikaisesti taikka muita periaatteellisesti merkittäviä asioita. Suurimman osan kanteluista Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa ja toimittaa poliisiyksiköille käsiteltäväksi. Kantelua ei tällöin kirjata Poliisihallituksessa, vaan vastaanotavassa poliisiyksikössä, joka myös ilmoittaa asian käsittelyyn ottamisesta asian vireille saattajalle. Mikäli oikeasta tai tarkoituksenmukaisimmasta kantelun käsittelijästä sen sijaan on tulkinvaraisuutta, Poliisihallituksen kirjaamo toimittaa kantelun käytännössä Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan, jolloin kantelu kirjataan ja arvioidaan Poliisihallituksessa. Laillisuusvalvonta siirtää toisinaan tällaisia kanteluja edelleen poliisiyksiköiden käsiteltäväksi, jolloin ao. poliisiyksikkö ilmoittaa asian käsittelyyn ottamisesta asian vireillesaattajalle samalla tavoin kuin Poliisihallituksen kirjaamon vastuuttamissa asioissa.

Oikeuskanslerinvirastosta on tehty muutaman viime vuoden aikana valvontakäynti kaikkiin poliisilaitosten oikeusyksiköihin. Näillä käynneillä oikeusyksiköt ovat niin ikään kertoneet, että Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa hyvin paljon hallintokanteluja poliisilaitosten oikeusyksiköiden käsiteltäväksi. Ennen vuotta 2016 ja vielä sinä vuonna tässä vastuuttamisessa oli hyvinkin pitkiä (jopa vuoden pituisia) viiveitä. Sittemmin vastuuttaminen on ripeytynyt ja tapahtunut varsin lyhyessä ajassa asiakirjan saapumisesta Poliisihallituksen kirjaamoon. Eripituisia viiveitä on kuitenkin edelleen ilmennyt. Valvontakäynneillä tutustuttiin muun ohella kunkin oikeusyksikön 20 viimeisimpään kanteluratkaisuun. Esimerkiksi vuonna 2018 tehdyillä viidellä valvontakäynnillä näytti kanteluratkaisujen perusteella siltä, että vastuuttaminen oli tapahtunut varsin nopeasti, mutta yksittäisissä tapauksissa vastuuttaminen oli kestänyt vähintäänkin useita päiviä, jopa viikkoja.

Oikeusyksiköt ovat valvontakäynneillä korostaneet, että hallintokantelun saavuttua Poliisihallituksen kirjaamosta oikeusyksiköt arvioivat heti, kuuluuko asia poliisilaitoksen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, vai onko kyse esimerkiksi oikeusyksikön tai poliisilaitoksen johdon menettelystä. Oikeusyksiköt ovat toisinaan joutuneet toimittamaan kantelun heti takaisin Poliisihallituksen käsiteltäväksi tai toimittamaan kantelun edelleen toiselle poliisilaitokselle, koska asia ei ole kuulunut kyseisen poliisilaitoksen ja sen oikeusyksikön käsiteltäväksi. Yhdessä tapauksessa Poliisihallituksen kirjaamo oli vastuuttanut oikeusyksikön käsiteltäväksi kantelijan kirjoituk-

sen, jossa kyseisen oikeusyksikön poliisilakimiehen väitettiin syyllistyneen rikokseen. Oikeusyksikkö oli toimittanut kirjoituksen edelleen Valtakunnansyyttäjänvirastoon poliisirikosasia käsiteltäväksi.

Arviointi

Lähtökohtia

Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylempälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Viranomaisten toiminnasta tehtyjen hallintokanteluiden tutkiminen on tärkeä osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää (HE 50/2013 vp, s. 1 ja 22). Viranomaisten toiminnan puolueeton selvittäminen lisää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta. Vain uskottavasti valvottu viranomaistoiminta voi olla aidosti luottamusta herättävää. Tämän vuoksi tärkeää on, että käsiteltäessä hallintokanteluja poliisiorganisaatiossa noudatetaan muun ohella hyvän hallinnon perusteita. Lisäksi jokaiselle perusoikeutena kuuluvan tiedonsaantioikeuden toteuttaminen tulee turvata.

Hallintokantelua koskevan hallintolain 8 a luvun esitöissä (HE 50/2013 vp, s. 25) tarkennetaan, että hyvän hallinnon perusteilla tarkoitetaan hallintokanteluja käsiteltäessä ensisijaisesti hallintolain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperiaatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Myös muun ohella käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimusta on noudatettava.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuudesta perusoikeutena. Säännöksen lähtökohtana ovat hallinnon avoimuus, viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että jotta asiakirjan ja tiedon julkisuudella olisi merkitystä, jokaisella on oltava mahdollisuus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Saatavuus merkitsee siis ensisijaisesti pääsyä viranomaisella olevaan tietoon. Tiedon saatavuutta voidaan pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen olennaisena edellytyksenä. Saatavuuden välttämättömänä edellytyksenä on asiakirjojen ja tallennetun tiedon vaivaton löydettävyys riippumatta tiedon tallentamistavasta. (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, Helsinki 2016, s. 251)

Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Lain esitöissä tarkennetaan, että säännöksen tarkoituksena on taata se, että myös ulkopuolinen pystyy vaivattomasti selvittämään, mitä julkisia asiakirjoja viranomaisella on. Asiakirjojen luettelointi helpottaa ja nopeuttaa tiedon antamista sekä tehostaa viranomaisen sisäistä toimintaa ja tiedonkulkua. Käsiteltävät asiat voidaan kirjata diaariin tai luetteloida muulla sopivalla tavalla. Lakia valmisteltaessa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena edellyttää kaikkien asioiden merkitsemistä perinteiseen diaariin; säännöksellä ei siis luoda yleistä kirjaamisvelvoitetta. Estettä ei ole sille, että asiakirjat luetteloidaan useamman asiakirjarekisterin tai asiankäsittelyjärjestelmän avulla tai arkistoimalla asiakirjat siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti löydettävissä. (HE 30/1998 vp, s. 77) Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä.

Vastuuttaminen

Yhdyn Poliisihallituksen näkemykseen, että sen kirjaamon vastuuttaessa hallintokantelun poliisiyksikön käsiteltäväksi kyse ei ole hallintolain 21 §:n mukaisesta asiakirjan siirrosta. Selvää mielestäni on, että kyseinen lainkohta ei voi tulla tapauksessa sovellettavaksi, koska kyse ei ensinnäkään ole lainkohdassa mainituin tavoin viranomaiseen erehdyksessä toimitetusta asiakirjasta. Lähtökohtaisestihan kyse on kantelijan nimenomaan Poliisihallitukselle osoittamasta ja sen käsiteltäväksi tarkoittamasta hallintokantelusta, jota ei ole toimitettu Poliisihallitukselle erehdyksessä. Kyse ei myöskään ole lainkohdan tarkoittamalla tavalla viranomaisen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelyä koskevasta asiakirjasta, koska Poliisihallitus on toimivaltainen käsittelemään alaisiaan poliisiyksiköitä koskevia hallintokanteluja.

Mainittu ei luonnollisesti tarkoita sitä, etteikö Poliisihallitus voisi ohjata hallintokantelun käsittelyä alaisensa poliisiyksikön käsiteltäväksi. Virka-asteeltaan ylempi viranomainen voi käsitellä alaistaan viranomaista koskevan kantelun ja esimies alaistaan koskevan kantelun. Selvyiden vuoksi toteankin, ettei minulla ole aihetta puuttua siihen yleiseen lähtökohtaan, että Poliisihallitus ohjaa tiettyjä hallintokanteluja poliisiyksiköiden käsiteltäväksi. Tämä on sinällään perusteltua muun ohella siksi, että poliisilaitoksiin perustettiin Pora III –uudistuksen myötä suoraan poliisiyksikön päällikön alaisuudessa toimivia oikeusyksiköitä, joiden yhtenä nimenomaisena tehtävänä on käsitellä poliisilaitoksia koskevia hallintokanteluja.

Mielestäni sillä ei sinällään ole merkitystä, kutsutaanko menettelyä ohjata hallintokanteluja poliisiyksiköiden käsiteltäväksi ”vastuuttamiseksi” tai ”siirtämiseksi” taikka mahdollisesti joksikin muuksi. Olennaista on, että kyse on hallintokantelusta, joka toimitetaan Poliisihallituksen kirjaamoon joko sähköisesti tai postitse, mutta kantelua ei Poliisihallituksessa enemmälti käsitellä, vaan kirjaamo ohjaa asian poliisiyksikön käsiteltäväksi välittämällä asiakirjat kirjaamistoimintaohjeen mukaisella saatteella sähköisesti poliisiyksikölle. Huomion arvoista myös on, että mainittuun menettelytapaan sisältyy nimenomainen päätöksenteko siitä, kenen käsiteltäväksi hallintokantelu kussakin yksittäisessä tapauksessa kuuluu. Kyse on hallintokantelumenettelyn kannalta varsin merkityksellisestä ja vastuullisesta päätöksenteosta, jota ei ole laissa tarkemmin säännelty.

Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehdyillä valvontakäynneillä on ilmennyt, että oikeusyksiköt ovat toisinaan joutuneet toimittamaan Poliisihallituksen kirjaamon poliisilaitokselle vastuuttaman hallintokantelun heti takaisin Poliisihallituksen käsiteltäväksi tai toimittamaan kantelun edelleen toiselle poliisilaitokselle tai muulle viranomaiselle, koska asia ei ole kuulunut kyseisen poliisilaitoksen ja sen oikeusyksikön käsiteltäväksi. Kirjoituksia saapuu Poliisihallitukseen varsin paljon ja oletettavaa on, että kirjoituksista ei aina yksiselitteisesti ilmene niiden oikeudellinen luonne taikka ketä tai keitä poliisiorganisaatiossa ne koskevat. Poliisihallituksen kirjaamossa voi siten jossain määrin ymmärrettävästi tapahtua toisinaan virhearviointeja kanteluiden kohteiden määrittelyssä.

Selvää mielestäni on, että hallintokanteluja käsittelevällä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalla olisi Poliisihallituksessa parhaat edellytykset ylipäättään arvioida, kenen käsiteltäväksi yksittäinen kantelu tai muu kirjoitus kuuluu. Tästä syystä perusteltua on ollut, että Poliisihallituksen kirjaamo on laillisuusvalvonnan kertomalla tavalla toimittanut kantelun laillisuusvalvontaan, mikäli oikeasta tai tarkoituksenmukaisimmasta kantelun käsittelijästä on ollut tulkinnanvaraisuutta. Mainittu Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkennuksena ilmoittama menettelytapa ei sinällään ilmene sen enempää Poliisihallituksen aiemmin voimassa olleesta määräyksestä 2020/2013/4388 kuin voimassa olevasta ohjeesta POL-2016-17212 tai kirjaamistoimintaohjeesta. Mainitussa määräyksessä ja ohjeessa POL-2016-17212 lausutaan nimittäin, että mikäli

saapuva asia koskee selvästi poliisiyksikön ylintä johtoa taikka jos asia jollakin muulla perusteella selvästi kuuluu Poliisihallituksen käsiteltäväksi, vastuuttaa Poliisihallituksen kirjaamo asian käsiteltäväksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan (tai muuhun Poliisihallituksen yksikköön).

Korostan lisäksi, että hallintokanteluiden vastuuttamisessa Poliisihallituksesta poliisiyksiköille on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Nämä hallintolaisissa säädetty hallintokantelun käsittelyä koskevat vaatimukset eivät toteudu, mikäli hallintokantelu tai muu kirjoitus vastuutetaan taholle, jolle sen käsittely ei kuulu.

Kirjaamisprosessi

Poliisihallituksen vuonna 2016 antama kirjaamistoimintaohje perustuu muun ohella siihen, että Poliisihallituksen kirjaamo ei lainkaan kirjaa sille saapunutta hallintokantelua, vaan kirjaamisen suorittaa poliisiyksikkö, jolle Poliisihallituksen kirjaamo vastuuttaa kantelun. Poliisihallituksen vuoden 2014 alussa voimaan tulleen määräyksen 2020/2013/4388 mukaan Poliisihallituksen tuli sen sijaan kirjata sille saapunut hallintokantelu. Määräys perustui sille olettamalle, että hallintokanteluita koskevat siirrot toteutettaisiin yhteisen asianhallinnan mukaisesti poliisin asianhallintajärjestelmässä eikä uutta kirjausta vaadittaisi siirron vastaanottavassa poliisiyksikössä. Poliisihallituksen mukaan määräys ei tältä osin kuitenkaan missään vaiheessa ollut sovellettavissa poliisiyksikkökohtaisten asiaryhmien asianhallinnassa.

Poliisihallitus selventää, että hallintokanteluasioiden ja kansalaiskirjeiden asiaryhmät on asioiden sisällön vuoksi määritelty asianhallintajärjestelmässä poliisiyksikkökohtaisiksi. Tämän vuoksi poliisiyksiköt, mukaan lukien Poliisihallitus, eivät Poliisihallituksen mukaan saa nähdä toisen poliisiyksikön ratkaistavaksi kuuluvien kantelu- ja kansalaiskirjeasioiden tietoja, vaikka ne käsitelläänkin yhteisesti käytettävässä järjestelmässä. Sillä Poliisihallituksen selvityksessään korostamalla seikalla, että hallintokanteluiden vastuuttamisessa on kyse poliisiorganisaation sisäisestä asian käsittelyn tarkoituksenmukaisimpaan järjestämiseen liittyvästä vastuuttamisesta, ei tässä yhteydessä ole ollut merkitystä. On syytä korostaa, että poliisin hallinnosta annetun lain mukaan poliisiyksiköjä ovat Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt sekä suojelupoliisi, ja Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos.

Edellä mainitusta johtuen Poliisihallituksen tekemän rekisteröinnin lisäksi poliisiyksikkö, jolle Poliisihallituksen kirjaamo vastuutti hallintokantelun käsittelyn, oli määräyksessä 2020/2013/4388 esitetystä huolimatta joutunut Poliisihallituksen mukaan avaamaan saman asian uudelleen. Vuonna 2016 annetulla kirjaamistoimintaohjeella ja sen mukaisella toimintatavan muutoksella Poliisihallitus kertoo pyrkineensä prosessitehokkuuteen rajaamalla pois saman asian päällekkäiset rekisteröinnit.

Poliisihallituksen pyrkimys kerrotuin tavoin prosessitehokkuuteen on mielestäni sinällään hyväksyttävä ja kannatettava lähtökohta. Parhaimmillaan tällaiset pyrkimykset ovat omiaan edistämään hallintokanteluiden joutuisaa käsittelyä ja muutoinkin hyvän hallinnon toteutumista asioiden käsittelyssä.

Suhtaudun kuitenkin varauksellisesti Poliisihallituksen väitteeseen, että hallintokanteluasioiden kirjaamiskäsittelyprosessi nopeutuu, kun sen kirjaamo ei kerrotuin tavoin kirjaa hallintokantelua. Hallintokanteluasioiden käsittelyn joutuisuutta ei nähdäkseni juurikaan edistä se, että Poliisihallituksen kirjaamo ei kirjaa taikka selvityksestä päätellen muullakaan tavalla rekisteröi tai luettelo sille saapuneita hallintokanteluita. Asiakirjan kirjaaminen on yleisesti ottaen nopea ja

vähän työmäärää vaativa toimenpide, eikä sen tekemisellä tai tekemättä jättämisellä ole juuri-kaan merkitystä hallintokanteluasian kokonaiskäsittelyajan kannalta. Kirjaamatta jättämisellä voi sen sijaan olla muita hyvää hallintoa ja asiakirjajulkisuutta vaarantavia seurauksia.

Kirjaamistoimintaohjeen mukaisesta menettelystä voi erityisesti seurata hallintokantelun käsittelyssä aiheettomia viiveitä tai jopa unohduksia. Kun poliisiyksiköille vastuutettavia hallintokanteluja ei Poliisihallituksessa kirjata tai muulla tavalla luetteloida, eivät kanteluja koskevat asiakirjat liene ainakaan kovin helposti löydettävissä yksinomaan Poliisihallituksen virkasähköpostia seuraamalla. Mikäli Poliisihallituksen kirjaamo ei välittömästi suorita sille saapuneen hallintokantelun vastuuttamista, onkin olemassa vaarana, että asian vastuuttaminen unohtuu tai ainakin viipyy.

Käsitykseni mukaan oikeuskanslerinvirastossa käsitellyssä kanteluasiassa OKV/1077/1/2016 juuri näin oli käynyt. Poliisihallitukselle tehty hallintokantelu oli tapauksessa jäänyt hyvin pitkäksi aikaa ilman mitään toimenpiteitä, kun se Poliisihallituksen mukaan oli jäänyt suureen paperipostitse saapuneiden kansalaiskirjeiden ja kanteluiden massaan ja kirjattu vasta pitkän viiveen jälkeen. Kantelu kirjattiin Poliisihallituksessa vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastoon tehtiin kyseisen asian käsittelyn viipymisestä kantelu ja oikeuskanslerinviraston esittelijä tiedusteli Poliisihallituksesta asian käsittelyn vaihetta. Poliisihallituksen mukaan asiassa on saattanut tältä osin olla kysymys asian unohtumisesta tai jäämisestä tuoreempien samankaltaisten kirjattavien asioiden jalkoihin. Tapauksessa ei sinällään ollut kyse Poliisihallituksen kirjaamon poliisiyksikölle vastuuttamasta hallintokantelusta, mutta kantelu ei kaikesta päätellen olisi samalla tavoin joutunut unohduksiin, mikäli kaikki Poliisihallituksen kirjaamoon tulleet hallintokantelut heti niiden saapuessa kirjattaisiin tai muulla tavoin luetteloitaisiin.

Kirjaamistoimintaohjeen mukaisen menettelyn seurauksena hallintokanteluiden käsittelyn etenemisen seuranta ja valvonta on myös epävarmempaa tai vähintäänkin työläämpää. Asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu myös se, että viranomaisessa seurataan vireillä olevien asioiden käsittelyn etenemistä. Näin ollen, jos viranomaisen diaarissa tai muussa vastaavassa luettelossa on kauan ollut vireillä olevaksi merkittynä hallintokanteluasia ilman muita merkin- töjä kuin merkintä sen saapumisesta, tulisi tämän antaa viranomaisessa omatoimisestikin aihe- ta ryhtyä tarkemmin selvittämään, mitä asialle on tapahtunut.

Kirjaamistoimintaohjeen mukainen menettely on nähdäkseni myös omiaan herättämään osin hyvinkin perusteltuja epäilyjä esimerkiksi siitä, että hallintokanteluja koskevia asiakirja- tai tietopyyntöjä ei kyettäisi Poliisihallituksessa käsittelemään julkisuuslain ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee lähtökohtaisesti julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Näitä jokaiselle perusoikeutena kuuluvan tiedonsaantioikeuden perus- lähtökohtia ei nähdäkseni muuta se tosiasia, että kanteluasiat voivat julkisuuslain 24 §:n 1 mo- mentin 6 kohdan nojalla sinällään olla salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua ”jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheut- tamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle”.

Riittävää ei ole se, että hallintokanteluiden ja muiden asioiden vireillesaattajat saavat Poliisi- hallituksen kertoman mukaisesti tarvittaessa tiedon poliisiyksikköön vastuuttamisesta Poliisi- hallituksen kirjaamosta. Tiedonsaantioikeuden toteutuminen edellyttää, että myös muilla kuin asioiden vireillesaattajilla on mahdollisuus saada tietoja hallintokanteluista ja niitä koskevista vastuuttamisista poliisiyksiköille. Tämä koskee niin yksittäistä nimenomaista kantelua kuin ylipäätään jotakin asiaa koskevia kanteluja. Riittävää ei myöskään ole se, että hallintokantelu ja

vastuutusviesti kirjataan ja tallennetaan kaikkine metatietoineen poliisin hallinnolliseen asiankäsittelyjärjestelmään asian käsittelevässä ja ratkaisevassa poliisiyksikössä. Mainittu turvaa tiedonsaantioikeuden toteutumisen vain kyseiseen poliisiyksikköön tehdystä asiakirja- tai tietopyynnöstä.

Poliisihallituksen mukaan sille saapuneet hallintokanteluja koskevat sähköpostit ja poliisiyksiköihin tehdyt vastuutukset säilytetään kaksi vuotta Poliisihallituksen virkasähköpostilaatikossa. Kirjaamistoimintaohjeen mukaan myös paperiaineisto säilytetään vastaanottaneessa poliisiyksikössä (siis asian siirtäneessä yksikössä) kahden vuoden ajan. Kahden vuoden säilytysaika tarkoittanee käytännössä sitä, että mainitun ajan kuluttua yksittäisiä hallintokanteluja tai niitä koskevia vastuutuksia ei Poliisihallituksella enää ole. Poliisihallituksen selvityksestä ei ilmene, että asiasta jäisi sille mitään merkintää tai tietoa, kun yksittäistä hallintokantelua koskevat mahdolliset sähköpostit, paperiaineisto ja kirjaamon vastuutusviesti kahden vuoden kuluttua hävitetään. Näyttäisi siis siltä, että edes asioiden vireille saattajat eivät voisi saada Poliisihallituksesta tietoja esimerkiksi hallintokanteluista tai niitä koskevista vastuuttamisista enää kahden vuoden kuluttua.

Totean kokoavasti, että kirjaamistoimintaohjeen mukainen Poliisihallituksen menettely olla kirjaamatta tai muulla tavalla luetteloimatta hallintokanteluja koskevia asiakirjoja voi nähdäkseni vaarantaa sekä jokaiselle perusoikeutena kuuluvan tiedonsaantioikeuden toteutumisen että hallintokanteluiden käsittelyssä noudatettavaan hyvän hallinnon perusteisiin liittyvän käsittelyn viivytyksettömyyden.

Toimenpiteet

Saatan Poliisihallituksen tietoon edellä esittämäni näkökohdat koskien hallintokanteluiden vastuuttamista ja kirjaamisprosessia. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Poliisihallitukselle.

Lähetän päätökseni tiedoksi sisäministeriölle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
