

20.5.2020

EOAK/1876/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Päätös kantelumenettelyä koskevassa asiassa

1

ASIA

Oulun poliisilaitos ratkaisi 14.2.2019 sinne siirtämäni kantelun (EOAK/242/2019), jossa oli arvoستeltu poliisilaitoksen ylikomisarion menettelyä. Poliisilaitoksen kanteluratkaisussa todettiin muun muassa, että ”kantelumenettelyssä ei voida kohdentaa toimenpiteitä henkilöihin, jotka eivät enää toimi poliisin palveluksessa” (otsikon ”Toimivalta” alla) ja, että asiassa ei ole enää mahdollista hankkia selvitystä mainitulta ylikomisariolta tämän eläkkeelle siirtymisen johdosta.

Pidin näitä perusteluja ongelmallisina. Poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa on muutoinkin kuin edellä mainitussa yksittäistapauksessa tullut ilmi epäselvyyttä siitä, mitä kantelun käsitteelyyn vaikuttaa, jos sen kohteena oleva virkamies ei enää ole poliisin palveluksessa. Otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla selvitettäväksi omana aloitteena.

2

SELVITYS

Pyysin Poliisihallitusta selvittämään poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin käytännöt ja antamaan oman lausuntonsa asiassa. Pyysin tarkastelemaan asiaa ainakin kantelun tutkimiskynnyksen, selvityksen hankkimisen ja kantelun lopputuloksen (toimenpiteiden) kannalta.

Asiassa antoivat selvityksensä Helsingin, Hämeen, Itä-Suomen, Itä-Uudenmaan, Kaakkois-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi-Uudenmaan, Oulun, Pohjanmaan ja Sisä-Suomen poliisilaitokset ja keskusrikospoliisi. Poliisihallitus antoi asiassa lausuntonsa.

3

RATKAISU

Asiassa on kysymys siitä, mitä kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisuun vaikuttaa se, että kantelun kohteena oleva poliisimies ei enää ole poliisin palveluksessa.

Tämän tyyppisiä tilanteita on useammanlaisia. Kyseinen virkamies on voinut esimerkiksi siirtyä eläkkeelle, toisen poliisiyksikön palvelukseen tai kokonaan toiselle hallinnonalalle taikka yksityisen palvelukseen.

Näissä tilanteissa eroa on osin myös sillä, onko kyse hallinnon sisäisestä laillisuusvalvonnasta vai ylimmistä laillisuusvalvojista eli eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista. Käsittelen tässä päätöksessä lähinnä poliisihallinnon sisäistä kantelumenettelyä.

3.1 Lähtökohtia

Hallintokantelusta säädetään hallintolain 8 a luvussa seuraavaa.

53 a §
Hallintokantelun tekeminen

Viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

53 b §
Hallintokantelun käsittely

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.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä.

Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

53 c §
Hallintokantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus

Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

53 d §
Muutoksenhakukielto

Hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Totean lisäksi, että hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan tuon lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä että valtioneuvoston oikeuskanslerista annetuissa laeissa on omat säännöksensä kanteluasioiden käsittelystä.

Myös eräitä viranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä on hallintokantelua koskevaa sääntelyä. Poliisista tällaista erityissääntelyä ei ole, joten sovellettavaksi tulee hallintolain 8 a luku.

3.2 Kannanotot

Hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten esitöissä (HE 50/2013 vp s. 24) todetaan, että ”tarkoituksena olisi, että käsittelymenettely jakautuisi valvovassa viranomaisessa menettelyllisesti kahteen osaan. Valvovan viranomaisen olisi ensin perehdyttävä kanteluun ja tehtävä siitä alustava oikeudellinen kokonaisarvio. Tämän jälkeen valvovan viranomaisen olisi ryhdyttävä tekemänsä alustavan arvion perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoisi olevan aiheutta.”

Otan seuraavassa ensin kantaa kanteluasian selvittämiseen ja sen jälkeen kanteluasian ratkaisuun.

3.2.1 Kanteluasian selvittäminen ja kantelun kohteen kuuleminen

Hallintolain mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Mitä nämä säännökset tarkoittavat tilanteessa, jossa kantelun kohteena olevan virkatoimen tehnyt henkilö ei enää ole poliisin palveluksessa?

Hallintolain esitöiden (em. HE s.23) mukaan valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin säännösehdotuksessa kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan (alleviivaus tässä) valvonta kuuluu. Valvovan viranomaisen toimivalta määräytyisi aineellisoikeudellisten säännösten tai virkamiesoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi siten perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä.

Totean, että kantelijan kannalta ei yleensä ole ainakaan oikeudellisesti merkityksellistä, kuka virkamies kantelun kohteena olleen virkatoimen suoritti, eikä varsinkaan sillä, jos tämä on sittemmin siirtynyt esimerkiksi eläkkeelle. Ylipäätään kantelun tutkinnassa arvioidaan usein nimenomaan menettelyä eikä henkilöä, vaikka toki monesti kantelun kohteena on myös tietty virkamies. Joka tapauksessa virkatoimintaa koskevat väärinkäytösväitteet tulee saada tutkituksi riippumatta viranomaisessa tapahtuneista henkilövaihdoksista. Hallintolaissa tai sen esitöissä ei ole esitetty, että kantelun kohteena olevan virkatoimen tehneen virkamiehen aseman muuttaminen vaikuttaisi kantelun käsittelyyn.

Hallintolain esitöissä (em. HE s.11) todetaan, että hallintokanteluiden käsittely on tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimitettä. Hallintokantelulla on tärkeä merkitys myös hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävänä oikeussuojakeinona. Kantelun oikeussuojamerkitys korostuu tilanteissa, joissa säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ei ole käytettävissä (kuten poliisitoiminnassa usein on asianlaita). Laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osittain viranomaistoiminnan virheitä ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Viranomaisten toiminnan puolueeton selvittäminen lisää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavaa

yleistä luottamusta.

Edellä todetun perusteella lähtökohta hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa nähdäkseni on, että asian selvittämisvelvollisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko henkilö enää poliisin palveluksessa vai ei. Tämä ei voi ainakaan muodollisesti olla este selvittää toiminnan asianmukaisuutta.

Totean, että Oulun poliisilaitos ei selvityksensä mukaan ole ottanut tutkittavakseen sellaisia kanteluita, joissa kantelun kohteena oleva virkamies ei enää ole poliisin palveluksessa. Edellä todetun perusteella pidän tätä virheellisenä menettelyä.

Kuitenkin rajatapauksissa se, että henkilö on esimerkiksi jo eläkkeellä, voidaan nähdäkseni ottaa huomioon, kun harkitaan, mihin toimenpiteisiin hallintokantelun perusteella katsotaan olevan aiheita. Voi olla tilanteita, jossa esimerkiksi eläkkeelle siirtyneen virkamiehen menettelyn selvittäminen ei enää ole perusteltua. Kyse voi olla ilmeisen vähäisestä ja yksittäistapauksellisesta menettelystä, jolla selvästikään ei ole merkitystä esimerkiksi lain noudattamisen, kantelijan oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asian erityinen tärkeys kantelijalle tai muulle taholle, asian julkisuudessa samaa huomio ja muut yksittäistapauksen olosuhteet voivat kuitenkin antaa perusteen täysimittaiselle kantelututkinnalle samoin kuin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tekemät kantelut.

Joka tapauksessa hallintolain esitöissä (em. HE s.26) todetaan, että lain 53 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaaminen edellyttää, että kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat muun muassa ratkaisun perusteeksi tarvittavien tosiseikkojen selvittämisestä. Valvovan viranomaisen velvollisuus on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tästä sinänsä erillinen kysymys on se, että tämä asian riittävä selvittäminen voi tapauksesta riippuen edellyttää kantelun kohteena olevan virkatoimen suorittaneen henkilön kuulemista.

Hallintolaissa ei ole valvottavan määritelmää eikä erityistä säännöstä valvottavan kuulemisesta. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä kuulemisesta on säädetty seuraavaa.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Tämän säännöksen tarkoittamissa tilanteissa oikeusasiamies varaa esimerkiksi eläkkeelle siirtyneelle virkamiehelle tilaisuuden tulla kuulluksi siinäkin tapauksessa, että asian selvittäminen sinänsä ei sitä vaatisi.

Poliisihallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan osalta totean, että hallintolain esitöiden mukaan niiden henkilöiden, joita asia välittömästi koskee, oikeuksien turvaamiseen liittyy tärkeänä osana myös se, että kantelun välittömänä kohteena olevalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kantelun välittömänä kohteena olevalle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen. Kuulemisen laajuus olisi ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kohteen oikeusturva ja kantelun johdosta mahdollisesti annettavan hallinnollisen ohjauksen sisältö (em. HE s.26).

Näin ollen poliisihallinnosta pois siirtyneille henkilöille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos asia sitä edellä todetuissa olosuhteissa edellyttää. Virkamiehen (entisenkään) menettelyä ei

voida arvostella, jos hänellä ei ole ollut mahdollisuutta puolustautua. Kuulemismahdollisuus on tällaisessa tilanteessa varattava, vaikka tapahtumat olisi sinänsä jo muutoinkin riittävällä varmuudella selvitetty. Tältä osin kysymys on ensisijaisesti kuulemisperiaatteesta, ei viranomaisen selvittämismahdollisuuden toteutumisesta.

Eläkkeelle tai yksityisen palvelukseen siirtyneellä henkilöllä ei sinänsä ole enää virkavelvollisuutta antaa selvitystä. Uuteen valtion tai kunnan virkaan siirtyneen osalta tilanne on monisyisempi. Selvää on, että tällaisessa tilanteessa virkamiehellä on oikeusasiamiehen kaikkia virkamiehiä koskevan yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella velvollisuus antaa selvitys oikeusasiamiehelle, ja silloinkin, kun tällainen oikeusasiamiehen selvityspyyntö tulee poliisihallinnon kautta (kuten yleensä on tilanne). Poliisihallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa tilanne on nähdäkseni toinen: esimerkiksi poliisista kunnan viranhaltijaksi siirtyneellä henkilöllä ei liene velvollisuutta antaa poliisille selvitystä toiminnastaan poliisin palveluksessa. Tällöin yksi mahdollisuus on, jos asian laatu ja sen selvittäminen sitä vaativat, että asia siirretään poliisista oikeusasiamiehen selvitettäväksi.

Sen sijaan jos henkilö siirtyy toiseen virkaan vain poliisihallinnon sisällä, on hänellä edelleen velvollisuus antaa selvityksensä poliisihallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Tämä voidaan tarvittaessa toteuttaa esimiesviraston kautta.

Joka tapauksessa jos kantelun kohteena ollut entinen virkamies ei anna mitään selvitystä, tulee yksittäistapauksellisesti arvioida, mikä merkitys tällä on ja miten asia voidaan muun saatavissa olevan selvityksen (esimerkiksi kantelijan esittämän) perusteella ratkaista. Jos entinen poliisimies jättää selvityksensä antamatta, hän ottaa sen riskin, että tapahtumia arvioidaan muun saatavilla olevan selvityksen, esimerkiksi kantelijan kertoman perusteella.

3.2.2 Kanteluasian ratkaisu

Hallintolain 53 b §:n 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sovelletaan tuon lain säännöksiä. Viranomaisen tulee tehdä kanteluasiassa kirjallinen ratkaisu, josta on käytävä ilmi päätöksen perustelut, muun muassa sovelletut säännökset ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu (hallintolain 43-45 §:t).

Se, että kantelun kohteena ollut entinen virkamies ei ole antanut selvitystä, ei luonnollisesti ole peruste olla tekemättä asiassa perusteltua ratkaisua. Kuten edellä on todettu, tällaisessa tilanteessa ratkaisu voidaan kuitenkin joutua perustamaan tavallista niukempaan selvitykseen, jos entinen virkamies ei selvitystä anna.

Saaduissa selvityksissä on esitetty, että koska eläkkeelle jäänyt tai muutoin palveluksesta poistunut virkamies ei enää kuulu poliisilaitoksen valvottaviin, poliisilaitos ei voi tällaiseen henkilöön kohdistaa hallintolain 53 c §:n tarkoittamia toimenpiteitä eli hallinnollista ohjausta.

En pidä tätä näkemystä perusteltuna. Ratkaisevaa on käsitykseni mukaan se, että henkilö on kantelun tarkoittaman menettelyn aikaan ollut puheena olevan lainkohdan tarkoittaman valvottavan asemassa. Kantelun kohteen oikeuksien turvaaminen tai muutkaan seikat eivät edellytä, että hänen toimintaansa virassaan ei voitaisi arvostella esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Hänen oikeuksiaan turvaa riittävästi se, että hänelle on edellä todetusti varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Sen sijaan kantelun asianmukainen käsittely ja ratkaiseminen sekä kante-

lijän oikeudet voivat nimenomaan edellyttää virkamiehen toiminnan arvostelua. Käsitkseni mukaan virkavastuu viranhoidon aikaisista virkatoimista tässä mielessä seuraa henkilöä virasta poistumisen jälkeen samalla tavalla kuin virkarikoksissakin.

Henkilölle, joka ei enää ole virkamies, voi ajatella olevan tarkoituksetonta antaa hallinnollista ohjausta, joka tähtää tulevaisuuteen. Tämä seikka ei kuitenkaan mielestäni ole erityisen painava peruste, enkä pidä sitä esteenä edellä esittämälleni tulkinnalle. Kantelu voi johtaa myös huomautukseen tai muuhun moitteeseen entiselle virkamiehelle.

Katsonkin, että hallintolain 53 c §:ää sovelletaan myös poliisilaitoksen palveluksesta pois siirtyneeseen henkilöön. Tämä vastaa myös vakiintunutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä.

4 TOIMENPITEET

Saatan Oulun poliisilaitoksen tietoon edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen sen virheellisestä menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Oulun poliisilaitokselle.

Tällä päätöksellä on nähdäkseni myös yleisempää merkitystä poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa. Tämän vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle, ja pyydän sitä antamaan tiedon tästä päätöksestä myös muille poliisilaitoksille ja keskusrikospoliisille.