

13.8.2013

Dnro 2028/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

POLIISIN LUPAPALVELUIDEN RUUHKAUTUMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 24.5.2012 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lupapalveluiden ruuhkautumista. Kantelijan mukaan viikolla 19 vuonna 2012 ensimmäinen vapaa aika oli viikolle 22, minkä vuoksi hän toimitti opetuslupahakemuksensa Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle.

Kantelija arvosteli myös lupa-asiansa käsittelyaikaa. Hänen mukaansa hänen asiaansa ei ollut käsitelty vielä kolmen viikon kuluttua hakemuksen jättämisestä, kun hänen tietojensa mukaan Itä-Uudenmaan poliisilaitos käsittelee vastaavan lupa-asian viikossa.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Saatu selvitys

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lupasektorin selvityksen mukaan Länsi-Uudenmaan poliisilaitos oli toiminut vuoden 2012 alusta pilottina ajanvarauskäytäntöjen kehittämishankkeessa. Ajanvarauskäytäntöjen laajentaminen liittyy Poliisihallituksen valtakunnalliseen sähköisten palveluiden kehittämiseen. Espoon pääpoliisiasemalla otettiin 2.5.2012 käyttöön kaikkia lupa-asioita koskeva ajanvarauskäytäntö. Kaikkia kiireellisiä hakemuksia on voinut kuitenkin koko ajan jättää ilman ajanvaraustakin, mutta jonotusajat ovat muodostuneet pitkiksi. Tämän vuoksi kaikille muille kuin kiireellisille asioille on ensisijaisesti suositeltu ajanvarausta tai asiointia Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen muissa lupakanslioissa.

Espoon pääpoliisiasemalla oli aluksi käytössä neljä ajanvarauslinjaa, mutta aikoja suhteessa kysyntään ei ollut riittävästi, minkä vuoksi 11.6.2012 lukien ajanvarauslinjojen määrää lisättiin kuuteen ja varattuja aikoja lyhennettiin kymmeneen minuuttiin.

Ilman ajanvarausta asioiden palvelu on järjestetty niin, että yksi asiakaspalvelupiste on vastaanottanut jonottavia asiakkaita ja toinen on luovuttanut valmiita asiakirjoja.

Selvityksen mukaan ajankohta, jolloin kantelijan hakemus on tullut Espooseen käsittelyyn, on ollut lupakansliassa erityisen vaikea. Kantelijan hakemuksen käsittely Espoon pääpoliisiasemalla on selvityksen mukaan kestänyt yhdeksän arkipäivää.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnon mukaan asiointi ilman ajanvarausta on ollut mahdollista lupahallinnon ajanvarauskehittämiskokeilun aikana poliisilaitoksen muissa lupakanslioissa. Näissä asiakas on voinut saada asiansa käsittelyyn huomattavasti lyhyemmällä jonotuksella kuin pääpoliisiasemalla. Lupapalvelua on Espoon lisäksi Kirkkonummella, Lohjalla, Vihdin Nummelassa, Karkkilassa, Raaseporissa ja Hangossa.

Lausunnon mukaan poliisilaitoksen lupa-asioiden määrä on valtakunnallisesti suurin. Henkilöstöä ei ole voinut lisätä runsaasti lisääntyneen passihakemusmäärän mukaisesti. Lisääntynyt passihakemusmäärä vaikuttaa myös muiden lupa-asioiden käsittelyyn, koska sama henkilöstö käsittelee kaikkia lupa-asioita.

Poliisilaitos katsoo, että kantelijan lupa-asiassa on ajanvarausjärjestelyihin ja muihin asiakaspalvelutoimintoihin liittyen toimittu asianmukaisesti. Ajo-opetuslupaa koskevan hakemuksen käsittelyyn käytetty aika on lausunnon mukaan ollut tavanomainen.

Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö kertoo lausunnossaan poliisin lupahallinnon asiakaspalvelun olleen ruuhkautuneen vuoden 2011 syksystä lähtien. Ruuhkautumiseen on vaikuttanut pääasiassa kolme tekijää: passilain muutos 2006, jolloin passin voimassaoloaika muuttui kymmenestä viiteen vuoteen; ampuma-aselain muutos 2011, jolloin käyttöön otettiin soveltuvuus selvitys ja ulkomaalaislain muutos 2011, jolloin oleskelulupa-asiakirjoihin ryhdyttiin liittämään luvan hakijan biometrisinä tunnisteina sormenjäljet.

Tilanteen korjaamiseksi Poliisihallitus on aloittanut muun muassa valtakunnalliset kehittämistoimet, jotta käytettävissä olevat henkilöresurssit ja työvälineet vastaisivat kasvavia lupavolyymejä ja entistä laajempaa asiantuntemusta edellyttäviä lupamenettelyitä. Poliisihallitus on asettanut LUPA 2016 -hankkeen, jonka tavoitteena on sähköistä asiointia lisäämällä, rakenteita kehittämällä ja ulkoistamalla parantaa asiakaspalvelun laatua, saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta, uudistaa työvälineitä ja parantaa henkilökunnan osaamista. Sähköisen asiointin tavoitteena on vähentää asianosaisilta edellytettäviä asiakaskäyntejä niin, että asianosainen voi vähintään panna lupa-asian vireille sähköisesti, jolloin asiointi poliisilaitoksella ei olisi lainkaan välttämätöntä.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnon liitteenä on Poliisihallituksen lupahallintoyksikön poliisilaitokselle 4.5.2012 antama lausunto ajanvarausjärjestelmän laajentamisesta poliisilaitoksella. Lausunnossa muun muassa katsotaan, että palvelun antaminen ainoastaan ajanvarauksella jollain poliisilaitoksen useasta palvelupisteestä on asianmukaista. Hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus edelleen valita asiointi ilman ajanvarausta menemällä poliisilaitoksen toiseen palvelupisteeseen. Menettelyllä poliisilaitos voi ottaa huomioon pääpoliisiaseman henkilö- ja toimitilaresursseihin liittyvät kysymykset hallintolain mahdollistamalla tavalla.

Vireillepanon osalta lupahallintoyksikkö on todennut olevan kyseenalaista, voidaanko pelkääjän ajanvaraukseen perustuvassa palvelupisteessä kieltäytyä panemasta asiaa vireille, jos asiakas sinne kaikesta tiedottamisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta huolimatta saapuu asiansa hoitamaan ja haluaa hoitaa asian nimenomaan siellä.

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 pää-

tös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja haakea muutosta samoin kuin muuta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti.

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

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan poliisilaitos vastaa muun muassa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan.

3.3

Kannanotto

Arvioinnissa huomioon otettavaa

Asian arvioinnissa keskeisenä viranomaisen veloitteena ovat käsitykseni mukaan hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomioita palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu palvelujen saatavuuden edellyttävän viranomaisen järjestävän palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen helppokäyttöisyys voi edellyttää muun muassa asiointiaikojen ja -paikkojen järjestämistä siten, että palvelu on vaivatta saatavissa. Palvelujen käytettävyyteen liittyy myös tasapuolisuusvaatimus. Viranomaispalveluihin liittyvä asiointi tulisi järjestää myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla niin, että ainakin jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut, kuten terveys- ja turvallisuuspalvelut, ovat saatavilla kaikkialla maassa. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94).

Palvelun asianmukaisuuden vaatimus merkitsee sitä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Siksi viranomaisen on tarpeen mukaan pyrittävä lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia muun muassa neuvonnalla, uusia viestintämenetelmiä ja sähköistä asiointia käyttämällä sekä menettelyä johtamalla. (Mäenpää: m.t., s. 95).

Asian vireillepano tapahtuu toimittamalla vireillepanoasiakirja toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen. Tämä on osoite, jonka viranomainen on ilmoittanut asiointia varten tai jossa viranomaisen kirjaamo sijaitsee. (Mäenpää: m.t., s. 112).

”Hyvä hallinto” viittaa hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Käsitettä ei ole vahvistettu hallinto-oikeudellisin säädöksin. Periaatteen piiriin kuuluviksi on luettu riipeä ja asianmukainen menettely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen ja oikeusturvan saataavuus. Käsitteen piiriin kuuluu myös hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus (Saraviita: Perustuslaki 2000, s. 176).

Arviointi

Tehdyissä järjestelyissä on palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta nähtävissä sekä myönteisiä että kielteisiä seikkoja.

Myönteisenä voidaan pitää sitä, että ajanvarausjärjestelmän myötä voidaan välttyä jonottamiselta ja ajan varauksen myötä asiointi tapahtuu asiakkaan tiedossa olevana ajankohtana. Uusien lupamenettelyjärjestelyjen myötä hallinnossa asioivien valinnanvapaus valita itselleen sopiva menettely lisääntyy, kunhan ns. perinteisiä asiointitapoja ei täysin hylätä. Uusien sähköisten menettelyiden voidaan katsoa näkökulmasta riippuen joko helpottavan tai vaikeuttavan asiointia viranomaisen kanssa. Käsitykseni mukaan esimerkiksi internetin käyttö ajanvaraukseen on useimpien näkemyksen mukaan asiointia helpottava keino. Toisaalta pidän selvänä, että on henkilöitä, jotka eivät halua tai osaa taikka voi käyttää internetiä esimerkiksi siitä syystä, että heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta sen käyttämiseen.

Palvelujen helppokäyttöisyyden vaatimuksen näkökulmasta kysymys on siten monitahoisesta asiasta. Kuten edellä on todettu, hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Viime kädessä tämän toteuttaminen edellyttää käsillä olevan asian näkökulmasta sitä, että vanhaa, palvelupisteessä jonottamiseen perustuvaa asioimista ei täysin hylätä.

Saadun selvityksen mukaan Espoon pääpoliisiasemalla voi jättää kiireellisiä lupahakemuksia ja poliisilaitoksen muissa lupapalvelupisteissä voi jättää kaikenlaisia lupahakemuksia myös ilman ajanvarausta. Tähän nähden näyttää kiireellisten asioiden osalta siltä, että edellä lausumani hallinnon asiakkaiden erilaisista tiedoista ja valmiuksista tulee palvelujen tarjonnassa huomioiduksi.

Sen sijaan ei-kiireellisten asioiden kohdalla on palveluperiaatteen ja asian vireillepanoa koskevan sääntelyn näkökulmasta vähintäänkin ongelmallista, jos lupa-asiaa vireille panevalta kieltäytytään lupa-asioiden palvelutoimistossa ottamasta vastaan asiakirjoja sillä perusteella, että hän ei ole varannut aikaa asiointilleen.

Tein ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman lupapalvelut -yksikköön 8.8.2013 (dnro 3402/3/13). Kiinnitin huomiota ulko-ovella olevaan tekstiin, jonka mukaan lupapalveluihin pääsee vain ajanvarauksella. Tarkastuksella käydyn keskustelun aikana kävi kuitenkin ilmi, että asemalla on mahdollisuus myös vuoronumeropalveluun ja että kaikkia saapuneita asiakkaita palvellaan ulko-ovella olevasta tekstistä huolimatta. Tässä yhteydessä totesin, että esimerkiksi teksti ”suositellaan ajanvarausta, ilman ajanvarausta varaudu odottamaan” olisi asianmukainen tapa kertoa asiakkaille vallitsevasta tilanteesta ja käytännöstä.

Mitä tulee opetuslupahakemuksen käsittelyaikaan tässä tapauksessa, ei aika saadun selvityksen valossa ole niin silmiinpistävän poikkeavan, että asia antaisi enää aiheutta toimenpiteisiin.

Saatan Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon edellä hallinnon periaatteista lausumani huomioon otettavaksi järjestelmän kehittämisen yhteydessä.

Lisäksi olen pyytänyt poliisihallitukselta erillistä selvitystä lupa-asioiden järjestämisestä, kuten valtakunnallisesta tilanteesta passihakemusten jättämisessä, keskimääräisistä odotusajoista hakemuksen jättämiselle ja passin valmistumiselle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen hallinnon periaatteista Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni poliisilaitokselle.