

13.8.2013

Dnro 2047/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

PASSIHAKEMUKSEN JÄTTÄMINEN ILMAN AJANVARAUSTA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 25.5.2012 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen menettelyä passihakemuksen jättämisessä. Kantelijan mukaan hänen yrittäessään jättää passihakemusta Espoon poliisiasemalla 25.5.2012 hänelle ilmoitettiin, ettei hakemuksen jättäminen ilman ajanvarausta onnistu ja ajanvarauksellakaan aikoja ei ole saatavissa yli kolmeen viikkoon.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Saatu selvitys

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt 22.5.2012 Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen palautepostiin viestin, jossa hän tiedusteli henkilökortin hankkimista matkustusasiakirjaksi 1-vuotiaalle pojalleen. Kantelija oli pyytänyt tietoa hakumenettelystä ja ilmoittanut ettei voi jonottaa useita tunteja pienen lapsen kanssa.

Kantelijalle lähetettiin vastaus samana päivänä. Vastauksessa kerrottiin henkilökortin hakumenettelystä ja että henkilökorttihakemuksen voi jättää mille tahansa lupa-asioita käsittelevälle poliisille ja että Espoon pääpoliisiasemalle voi varata ajan poliisin nettisivuilta. Sähköpostivastaus kuitenkin palautui merkinnöin ”lähetys epäonnistui”.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan passijärjestelmästä käy kuitenkin ilmi, että kantelijan lapsen passihakemus on jätetty 25.5.2012 Kirkkonummen palvelutoimiston lupakansliaan ja valmis passi on noudettu pääpoliisiasemalta 30.5.2012.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos oli vuoden 2012 alusta toiminut kokeiluhankkeena lupahallinnon ajanvarauskäytäntöjen kehittämiseksi. Tähän liittyen Espoon pääpoliisiasemalla otettiin 2.5.2012 käyttöön kaikkia lupa-asioita koskeva ajanvarauskäytäntö. Asiassa 2028/4/12 saadun selvityksen mukaan 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 asioivien palvelu on järjestetty niin, että yksi asiakaspalvelupiste on vastaanottanut jonottavia asiakkaita ja toinen on luovuttanut valmiita asiakirjoja.

Selvityksen 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 passihakemuksen käsittely on tapahtunut ilman aiheetonta viivytystä.

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, rakentamista kehittämällä ja ulkoistamalla parantaa asiakaspalvelun laatua, saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta, uudistaa työvälineitä ja parantaa henkilökunnan osaamista. Sähköisen asioinnin tavoitteena on vähentää asianosaisilta edellytettäviä asiakaskäyntejä niin, että asianosainen voi vähintään panna lupa-asian vireille sähköisesti, jolloin asiointi poliisilaitoksella ei olisi lainkaan välttämätöntä.

Selvitysten 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 aiheetonta 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 viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireillä 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 perustelevuus 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, koska ajanvarauksen 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 asioinnilleen.

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.

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

Lisäksi olen pyytänyt poliisihallitukselta erillistä selvitystä muun muassa valtakunnallisesta tilanteesta passihakemusten jättämisessä, keskimääräisistä odotusajoista hakemuksen jättämiselle ja passin valmistumiselle. Koska näiden asioiden selvittäminen on kesken, en tässä yhteydessä arvioi asiaa tältä osin.

4

TOIMENPITEET

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

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni poliisilaitokselle.