

2.12.2013

Dnro 3678/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

POLIISI LUPAPALVELUISSA ASIOIMINEN ILMAN AJANVARAUSTA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan 22.8.2013 - - - poliisilaitoksen lupapalveluiden menettelyä. Kantelussa kantelija viittasi poliisilaitoksen www-sivuilla annettuun ohjaukseen, jonka mukaan - - - poliisilaitoksella lupapalveluihin pääsee asioimaan ainoastaan ajanvarauksella.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin - - - poliisilaitoksen selvitys ja lausunto sekä Poliisihallituksen lupahallintoyksikön lausunnot.

3

RATKAISU

3.1

Saatu selvitys

- - - *poliisilaitoksen* mukaan poliisilaitokset siirtyivät käyttämään pääsääntöisesti ajanvarausta kesän 2013 aikana. Poliisilaitos on selvityksensä mukaan nettisivuillaan suositellut ajanvarauksen käyttämistä ja pyrkinyt tekemään siitä niin sanotun pääsäännön asiointissa. Poliisilaitoksen toimipisteissä on kuitenkin voinut asioida myös ns. jonottamalla ilman ajanvarausta.

Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö kertoo tässä ja muihin samanaikaisesti oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin poliisin lupapalveluita koskeviin kanteluihin antamissaan lausunnoissa suuren osan poliisilaitoksista antavan pääpoliisiasemillaan lupahallinnon asiakaspalvelua pääsääntöisesti ajanvarauksen perusteella. Poliisihallitus on kuitenkin suullisesti koulutustilaisuuksissa ja päällikköpäivillä antanut poliisilaitoksille ohjeeksi, ettei ketään saa kieltäytyä palvelemasta, vaikka aikaa ei olisikaan varattuna. Asia voidaan aina laittaa vireille. Neuvonnalla ja tiedottamisella asiakkaita tulee ohjata käyttämään ajanvarausta pääasiallisena asiointimuotona.

Aika on mahdollista varata sähköisen ajanvarauspalvelun kautta, mutta myös puhelimitse tai käymällä poliisin palvelupisteessä. Internetin käyttömahdollisuus ei ole edellytyksenä ajanvarauksen tekemiselle.

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. 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 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 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.

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

Olen antanut poliisin lupahallintoa koskeviin neljään kanteluun ratkaisuni 13.8.2013. Esimerkiksi päätöksessäni 2028/4/12 totesin:

”Arvioinnissa huomioon otettavaa

Asian arvioinnissa keskeisenä viranomaisen velvoitteena 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 viranomaisen 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 ripeä ja asianmukainen menettely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perustelevuus ja oikeusturvan saatavuus. 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 asioiden 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 näkökulmien 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 asiointia ei täysin hylätä.

Saadun selvityksen mukaan - - - 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 kieltäydytään lupa-asioiden palvelutoimistossa ottamasta vastaan asiakirjoja sillä perusteella, että hän ei ole varannut aikaa asiointilleen.

Tein ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen - - - poliisilaitoksen - - - pääpoliisiaseman lupapalvelut-yksikköön 8.8.2013 (dnro 3402/3/13). Kiinnitin huomiota ulko-ovella olevaan tekstiin, jonka mukaan lupapalveluihin pääsee vain ajanvarauksella. Tarkastuksella käydyin 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."

Samanaikaisesti tähän kanteluasiaan (ja lukuisiin muihin poliisin lupapalveluita koskeviin kanteluihin) pyytämäni selvityspyynnön yhteydessä pyysin Poliisihallitukselta yleistä selvitystä lupapalveluiden järjestämisestä eri poliisilaitoksissa. Saamani selvityksen liitteenä oli taulukoitu-

na eri poliisilaitosten lupakäytäntöjä poliisilaitosten ilmoitusten mukaan. Taulukon mukaan - - - poliisilaitoksella asiakas saa palvelua ilman ajanvarausta.

- - - poliisilaitoksen www-sivuilla on lupapalveluita käsittelevässä osuudessa (26.11.2013) seuraavanlainen viesti:

”Passit, ajokortit, henkilökortit ja muut luvat vain ajanvarauksella - - - poliisilaitoksella

- - - poliisilaitoksen - - - pääpoliisiaseman, - - - poliisiaseman, - - -, - - - ja - - - palvelutoimistojen lupapalveluissa voi jättää lupahakemuksia passeja, henkilökortteja, ajokortteja ja muita lupia pääsääntöisesti **ainoastaan varaamalla ajan ennakkoon.**

Ilman ajanvarausta hoidetaan seuraavat asiat: Pika - ja express passien hakemukset ja valmiiden asiakirjojen noudot.”

Totean, että käytettävissäni oleva aineisto antaa jossain määrin ristiriitaisen kuvan siitä, miten lupapalvelut - - - poliisilaitoksessa on ajanvaraus- ja jonotusmahdollisuuden osalta järjestetty. Käsitykseni mukaan www-sivuilla annettu ohjaus ei ole yksiselitteinen sen suhteen, että poliisilaitoksella saa annetun selvityksen mukaisesti lupapalveluita kaikissa lupa-asioissa ja kaikissa palvelupisteissä myös ns. jonottamalla.

Käsillä olevassa asiassa voin viitata edellä aiemmassa päätöksessäni lausumaani ja totean, että hallintolain palveluperiaate ja asian vireille panoa koskevat säännökset edellyttävät, että jokaisessa poliisin lupapalvelupisteessä on voitava asioida ja panna asia vireille ilman ajanvarausta, ns. ”jonottamalla”. Myös Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö on lausunnossaan todennut Poliisihallituksen antaneen poliisilaitoksille ohjeen, ettei ketään saa kieltäytyä palvelemasta, vaikka aikaa ei olisikaan varattuna. Käsitykseni mukaan tämä tarkoittaa jonotusmahdollisuuden järjestämistä.

Käsitykseni mukaan poliisilaitoksen www-sivuilla olevaa ohjausta on syytä täsmentää.

Saatan käsitykseni lupapalvelujärjestelyistä - - - poliisilaitoksen tietoon. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle saatettavaksi tietoon koko poliisihallinnolle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lupapalveluiden järjestelystä - - - poliisilaitoksen tietoon. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle, jotta käsitykseni saatetaisiin tietoon kaikille poliisilaitoksille.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni - - - poliisilaitokselle ja Poliisihallitukselle.