

2.3.2018

EOAK/4212/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki**

## **KUULEMISEN, PERUSTELEMISEN JA VALITUSOSOITUKSEN LAIMINLYÖNTI**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänelle myönnetty henkilökorttia matkustusoikeudella, koska hän on vanki. Hän viittasi siihen, että henkilökortti on voimassa vielä useita vuosia sen jälkeen, kun hän pääsee ehdonlaiseen vapauteen. Kantelijan mukaan on syrjivää, että osalla vangeista on passi tai matkustusoikeudellinen henkilökortti, jolla voi halutessaan poistua maasta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta antoivat selvityksen Hämeen poliisilaitoksen lupasihteeri ja lupapäällikkö, komisario sekä lausunnon apulaispoliisipäällikkö ja poliisilakimies.

- - -

Lupapäällikköä on lisäksi kuultu puhelimitse.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumatietoja**

Kantelija on 13.6.2017 hakenut henkilökorttia Hämeen poliisilaitokselta henkilökohtaisesti asioidessa. Lupasihteeri kertoo ilmoittaneensa tuolloin kantelijalle, että mahdollisesti tämä saa matkustusoikeudettoman henkilökortin, koska matkustusoikeudellista henkilökorttia ei nykyään myönnetä vankilassa oleville.

Lupasihteeri on samana päivänä tehnyt kirjallisen päätöksen, jonka mukaan kantelijalle myönnetään henkilökortti rajoituksin. Se on voimassa 13.6.2022 asti ja sillä ei ole matkustusoikeutta. Päätöslomakkeelle ei ole kohtaan "perustelut" kirjattu mitään ja kohtaan "Sovelletut lainkohdat" on merkitty henkilökorttilaki 1 §, 9 §, 17 § 3 momentti ja 19 § 1 momentti.

Päätöksen kohtaan "Muutoksenhaku" on kirjattu, että "Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä. Muutoksenhakuasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään oikeudenkäyntimaksu".

#### **3.2 Kannanotot**

Poliisilakimiehen lausunnon mukaan kantelun tarkoittamaan päätökseen ei ollut liitetty valitusosoitusta. Päätökseen oli sinänsä kirjattu, että valitusosoitus on liitteenä. Tämä on käsitykseni mukaan päätöksiin kuuluva vakiolauseke. Lupapäällikkö on 27.2.2018 puhelimitse kuultuna todennut, ettei enää ole selvitetävissä, oliko päätökseen liitetty valitusosoitus vai ei.

Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava:

- 1) valitusviranomainen;
- 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
- 3) valitusaika ja mistä se lasketaan.

Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Edellä kohdassa 3.1 todettu siitä, mitä päätökseen oli tässä tapauksessa muutoksenhausta kirjattu, ei täytä näitä vaatimuksia. Epäselväksi jää, onko asiassa annettu valitusosoitusta. Tätä epäselvyyttä ei voida lukea asianosaisen syyksi vaan se jää viranomaisen vastuulle. Näin ollen on mielestäni lähdeittävä siitä, että valitusosoitusta ei ole annettu.

Hallintolain 49 §:ssä säädetään valitusosoituksen korjaamisesta seuraavaa.

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Jos valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädettyssä valitusajassa.

Valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

Asiassa olisi siis mahdollista antaa lainmukainen valitusosoitus ja kantelija voisi sen jälkeen harkita mahdollista muutoksenhakua.

Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä tarkoituksenmukaista, koska saadun selvityksen mukaan päätöstä rasittaa myös se, että kantelijaa ei päätöstä tehtäessä kuultu asianmukaisesti eikä päätöstä ole perusteltu.

Hallintolain 45 §:n mukaan

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Tässä tapauksessa päätöksessä on vain ilmoitettu sovelletut säännökset, mutta ei sitä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksen perustelut ovat siten keskeisiltä osin puutteelliset. Kyse ei ole ollut tilanteesta, jossa päätöksen perustelut voitaisiin jättää esittämättä.

Korostan nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta erityisesti sitä, että jos päätöstä ei ole perusteltu, ei asianosainen voi asianmukaisesti harkita muutoksenhakua ja sitä, mihin hänen olisi syytä muutoksenhaussa vedota. Ylipäätään päätösten perusteluvelvollisuus on keskeinen oikeusturvatae viranomaistoiminnassa.

Asiaosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä puolestaan seuraavaa.

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Saadun selvityksen mukaan kantelijaa ei ole kuultu asianmukaisesti. Kyse ole ollut tilanteesta, jossa asian saisi ratkaista asianosaista kuulematta. Käsitelmäni mukaan kantelijaa olisi tullut kuulla matkustusoikeudellisen henkilökortin tarpeesta ja siitä selvityksestä, johon perustuen henkilökortti myönnettäisiin vain rajoituksin. Totean, että saadussa selvityksessä päätöstä näytetään perusteltavan myös muilla seikoilla kuin sillä, että kantelija oli vankilassa. Asianosaisen oikeusturvan ja päätöksenteon tasapuolisuutta turvaavien tehtävien lisäksi kuulemisen tarkoituksena on edistää asian selvittämistä. Se on yksi hallintomenettelyn keskeisiä periaatteita ja sen ohittaminen on vakava menettelyvirhe.

Kantelijan henkilökorttipäätöstä rasittaa valitusosoituksen laiminlyöminen lisäksi siis kaksi muutakin vakavaa menettelyvirhettä. Kiinnitänkin poliisilaitoksen huomiota hallintolain 50 §:ään, jonka mukaan

Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Jos poliisilaitos vain antaisi uuden valitusosoituksen ja kantelija valittaisi päätöksestä, on hyvinkin mahdollista, että hallinto-oikeus palauttaisi asian edellä todettujen menettelyvirheiden vuoksi poliisilaitokselle. Sitä paitsi kun päätöstä ei ole asianmukaisesti perusteltu, kantelijan olisi edellä kerrotusti ongelmallista hakea muutosta.

Käsitykseni mukaan olisikin tarkoituksenmukaisinta, että poliisilaitos menettelee asiassa hallintolain 50 §:n mukaisesti.

#### **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän vastaisen varalle lupasihteerin vakavaa huomiota edellä kohdassa 3.2 toteamiini lainvastaisiin menettelyihin.

Saadun selvityksen mukaan poliisilaitoksen lupapalvelulinjalla on koulutuksessa kiinnitetty huomiota hallintolain vaatimuksiin asianosaisen kuulemisesta ja päätösten perustelemisesta. Lupaprosessia on myös korjattu vastaamaan hallintolain vaatimuksia. Nämä toimenpiteet ovat mielestäni perusteltuja, eikä asia tältä osin anna minulle aihetta enempään toimenpiteisiin.

Totean kuitenkin, että asiaa ei edellä lausuttu huomioon ottaen ole vielä lopullisella tavalla asianmukaisesti ratkaistu poliisilaitoksella. Jos 13.6.2017 tehtyyn päätökseen annetaan uusi valitusosoitus, alkaa uusi valitusaika kulua tämän uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta. Jos taas asiassa tehdään uusi päätös, on silloin annettava asianmukainen valitusosoitus. Kun asia on näin ollen kummassakin tapauksessa vielä mahdollista saattaa hallinto-oikeuden arvioidtavaksi, en voi ottaa mitään kantaa päätöksen lopputulokseen eli siihen, onko henkilökortti myönnettävä puheena olleiden rajoituksien vai ei. Oikeusasiamies ei ole lainmukaisen muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehto eikä hän voi muuttaa tai kumota viranomaisten päätöksiä.

Pyydän poliisilaitosta 31.5.2018 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on edellä esittämäni johdosta ryhtynyt.