

4.3.2021

EOAK/6488/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Peter Fagerholm

POLIISIN MENETTELYÄ KOSKEVIEN KIRJEIDEN JA ILMOITUSTEN KÄSITTELY SEKÄ KIRJAAMINEN POLIISIYKSIKÖISSÄ

1 ASIAN TAUSTA

Totesin ratkaisussani EOAK/1456/2018 ottavani eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteenani selvittäväksi sen, miten poliisiyksiköihin saapuvat erilaiset poliisin menettelyä koskevat kirjeet ja ilmoitukset seulotaan/käsitellään ja kirjataan muun muassa poliisirikosasioina, hallintokanteluina taikka muina asioina (esim. kansalaispalautteina).

Edellä mainitussa ratkaisussani totesin, etteivät prosessit kantelija/tai poliisirikosasioiden käsittelystä olleet tuolloin kantelun kohteena olleessa poliisiyksikössä kaikilta osin selviä. Näytti olleen epäselvyyttä muun muassa siitä, missä menettelyssä kantelijan asia olisi tullut käsitellä ja kuka oli ylipäänsä vastuussa asian selvittämisestä ja ratkaisemisesta.

Asian tutkittavaksi ottamiseen vaikutti myös muun muassa se, että lailisuusvalvonnassa tulee vuosittain ilmi tapauksia, joissa poliisin tutkinnanjohtajat ovat tehneet esitutkintapäätöksiä poliisirikosasioissa, vaikka toimivalta tehdä tällaisia päätöksiä on vain tutkinnanjohtajana toimivalla syyttäjällä. Lisäksi on ilmennyt tapauksia, joissa pääosin muuta asiaa koskevien rikosilmoitusten yhteydessä poliisin menettelystä esitettyjä väitteitä on jäänyt käsittelemättä esimerkiksi hallintokanteluina.

Lähtökohtana on perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Keskeinen kysymys on se, miten poliisiyksiköissä on ohjeistettu taikka muutoin huolehdittu siitä, että poliisin menettelyä koskevat kirjeet ja ilmoitukset tulevat viivytyksettä käsiteltyiksi ja kirjatuiiksi asian laadun edellyttämässä menettelyssä. Lisäksi kysymys on myös poliisiköissä annettavasta neuvonnasta ja vastuista asioiden eri käsittelyvaiheessa.

2 SELVITYKSET

Asiassa on hankittu Poliisihallituksen lausunto. Selvityksensä ovat antaneet kaikki poliisilaitokset sekä Keskusrikospoliisi.

Olen lausuntopyyntöissäni pyytänyt vastauksia muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko poliisiyksiköissä havaittu puutteita tai ongelmia poliisin menettelyä koskevien kirjeiden ja ilmoitusten kirjaamisessa ja jos, niin millaisia?
2. Miten poliisiyksiköissä seulotaan saapuvat kirjeet ja ilmoitukset, jotka koskevat poliisin taikka muiden poliisiyksikössä työskentelevien virkamiesten menettelyä ja miten ylipäänsä hallinnoidaan ja seulotaan monia eri kanavia pitkin saapuvia tämän kaltaisia kirjeitä ja ilmoituksia?
3. Onko poliisiyksiköissä Poliisihallituksen ohjeiden lisäksi omaa ohjeistusta tämän kaltaisten asioiden kirjaamisesta ja/tai seulonnasta?
4. Onko poliisiyksiköiden palvelupisteissä saatavilla kantelulomakkeita ja onko palvelupisteissä edellytyksiä antaa asiakkaille neuvontaa kantelu- ja poliisirikosasioissa?
5. Minkälainen vastuu ja rooli oikeusyksiköillä on asioiden seulonnassa ja vastuuttamisessa/vastuun ottamisessa ja millainen se tulisi Poliisihallituksen mielestä olla?

Poliisiyksiköt eivät selvitystensä perusteella ole havainneet ainakaan merkittäviä ongelmia poliisin menettelyä koskevien kirjoitusten seulonnassa, kirjaamisessa ja vastuuttamisessa. Kahdessa poliisilaitoksessa oli kuitenkin ollut tapauksia, joissa poliisin tutkinnanjohtajat olivat ratkaisseet poliisimiehiä koskevia rikosepäilyjä.

Useat poliisiyksiköt pitivät ongelmallisina sellaisia kirjoituksia, jotka lähetetään suoraan yksittäisille poliisimiehille. Selvitysten mukaan läheskään kaikki virkamiehet eivät käytä sähköposteissaan ns. poissaoloilmoituksia. Pidettiin mahdollisena, että joidenkin asioiden kirjaaminen on tästä syystä viivästynyt. Selvitysten perusteella ongelmallisia ovat myös erilaiset ketjukirjeet, joita lähetetään lukuisille viranomaisille/vastaanottajille. Myös kanteluiden ja kansalaiskirjeiden rajapinta todettiin olevan joissain tapauksissa ongelmalliseksi, mutta tähän oli yleensä löydetty ratkaisuja.

Erilaiset kirjoitukset tulevat pääsääntöisesti poliisilaitoksen kirjaamoihin, taikka ne välitetään sinne hallinnon sisäisesti kirjattavaksi. Rikosilmoitukset kirjataan poliisitoimintayksiköissä. Erilaisia poliisin toimintaa koskevia kirjoituksia voi saapua myös muun muassa poliisiyksiköiden palauteposteihin ja poliisitoimintalinjoille. Selvitysten perusteella palautetta tulee usein myös suoraan poliisipäälliköille.

Noin puolet vastanneista poliisiyksiköistä ilmoitti, ettei niillä ole erillistä ohjeistusta saapuvien kirjoitusten seulonnasta, kirjaamisesta ja vastuuttamisesta. Muissa yksiköissä on erilaisia ohjeita muun muassa virkapostin/paperipostin käsittelystä ja asiakirjahallinnosta.

Suurin osa poliisiyksiköistä ilmoitti, ettei niiden palvelupisteissä ole valmiita lomakkeita hallintokantelun tekemistä varten. Muutama yksikkö ilmoitti kuitenkin toimittavansa sellaisia palvelupisteisiin.

Useimmat poliisiyksiköt ilmoittivat pystyvänsä antamaan palvelupisteissä neuvontaa poliisirikos- ja hallintokanteluasioissa. Joissain yksiköissä todettiin kuitenkin olevan tarvetta koulutukselle ja neuvonnan suhteen oli havaittu kirjavuutta ja puutteita, joihin tullaan puuttumaan. Yksi yksikkö ilmoitti neuvonnan antamisen perustuvan virkamiehen oma-aloitteisuuteen ja ammattitaitoon.

Oikeusyksiköillä on useissa poliisilaitoksissa varsin merkittävä rooli poliisin menettelyä koskevien, ja myös epäselvien kirjoitusten seulonnassa ja vastuuttamisessa. Useat poliisiyksiköt ilmoittivat, että oikeusyksikkö viime kädessä ratkaisee epäselvät asiat ja tukee kirjaamoja sen työssä. Yksi poliisiyksikkö ilmoitti kirjaamon olevan organisatorisesti sijoitettuna oikeusyksikön yhteyteen. Yksi poliisiyksikkö ilmoitti, että heillä on jatkuvaa vuorovaikutusta oikeusyksikön ja linja-/sektorijohtajien kanssa.

Poliisihallituksen mukaan saatujen selvitysten perusteella poliisiyksiköissä ei ollut tunnistettu merkittäviä puutteita tai ongelmia kirjoitusten seulonnassa. Kaikki yksiköt ilmoittivat, että oikeusyksikkö tai poliisilaitoksen johto tukee kirjaamoja epäselvissä tapauksissa. Kehittämisen varaa yksiköissä tunnistettiin Poliisihallituksen mukaan ainakin siinä, että virkamiesten henkilökohtaisiin työ sähköposteihin lähetetyt viestit saadaan asiankäsittelyjärjestelmään sisältyvän hallinnan, seurannan ja arkistoinnin piiriin.

Poliisihallituksen mukaan yksittäisiltä väärinkäsityksiltä, tai yksittäistilanteissa tapahtuvilta virheellisiltä toimintatavoilta ei voida täysin välttyä varsinkin, jos yhteydenottoja saapuu muihin kuin virallisiin kanaviin. Se toteaa kuitenkin käsityksensä, että poliisiyksiköihin saapuvien erilaisten poliisin menettelyä koskevien kirjeiden ja ilmoitusten seulonta voidaan käsitellä tarkoituksenmukaisesti nykyisten prosessien mukaan ilman oikeusyksiköiden vastuun laajentamista nykyisestä koulutuslilisesta ja konsultoivasta luonteesta. Tätä puoltaa paitsi Poliisihallituksen käsityksen mukaan jo nykyisellään varsin toimivat käytännöt, myös laillisuusvalvonnallisten asioiden varsin suuri vuosittainen määrä. Seulontavastuun tuleminen oikeusyksiköille kuormittaisi merkittävästi jo tällä hetkellä varsin työllistettyjä oikeusyksiköitä.

3 KANNANOTOT

3.1 Yleistä

Poliisin menettelyä koskevat kirjoitukset saapuvat poliisiyksiköihin monia eri kanavia pitkin. Käsitykseni mukaan kuitenkin suurin osa kirjoituksista tulee ns. oikeita kanavia pitkin, kuten poliisilaitosten kirjaimoihin taikka palvelupäivystyksiin (ilmoitusten vastaanotto) missä ne tulevat myös asianmukaisesti kirjatuksi. Ainakaan selvitysten perusteella saapuvien kirjoitusten hallinnassa ja seulonnassa ei ole ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Totean, että laillisuusvalvonnassa on kuitenkin tullut ilmi sellaisia tapauksia, jotka antavat aiheita käsitellä poliisin menettelyä koskevien kirjoitusten seulontaa/käsittelyä ja kirjaamista poliisiyksiköissä. Ehkä merkittävin asia on se, miten hallintokanteluja ja poliisirikosilmoituksia kirjataan. Lisäksi kirjoitusten seulonnassa on ilmennyt jonkin verran puutteita. Poliisin menettelyä koskevat kirjoitukset ovat saattaneet esimerkiksi rikosilmoitusten yhteydessä jäädä kirjaamatta esimerkiksi hallintokanteluiksi ilmeisesti sen takia, ettei niihin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Lisäksi poliisiyksiköiden lausunnoissa ilmeni ongelmia sähköpostien poissaoloilmoitusten käytössä.

On herännyt myös kysymyksiä siitä, onko poliisiyksiköiden palvelupisteissä työskentelevillä riittävästi tietoa hallintokantelumenettelystä, jotta asiakkaille voidaan antaa tarvittavaa neuvontaa, ja onko asiakkaille annettavissa myös kantelulomakkeita. Oikeusasiamiehen kanslian neuvontapuheluissa on tullut ilmi tapauksia, joissa on arvosteltu sitä, ettei poliisin asiakaspalvelupisteissä ole ollut saatavilla kantelulomakkeita.

Käsittelen seuraavaksi muutamia yleisiä kysymyksiä liittyen muun muassa poliisin menettelyä koskevien kirjeiden seulontaan ja kirjaamiseen.

3.2

Saapuvien kirjoitusten hallinta ja seulonta

Poliisiyksiköissä on virkamiesten henkilökohtaisten sähköpostiosoitteiden lisäksi käytössä varsin runsas määrä eri sähköpostiosoitteita, kuten kirjaamoiden, asiakirjapyyntöjen, poliisitoimintayksiköiden ja lupahallinnon sähköpostiosoitteita. Pidänkin myös selvityksissä esitettyyn viitaten ymmärrettävänä, että etenkin sähköpostitse saapuneiden kirjoitusten hallinta voi olla haastavaa.

Poliisiyksiköissä olisi tämän vuoksi perusteltua varmistaa esimerkiksi ohjeistuksella, että poliisitoimintayksiköissä ja virkamiestasolla huolehditaan siitä, että sähköisesti saapuneet poliisin menettelyä koskevat kirjoitukset välitetään viipymättä hallinnon sisäisesti oikeille tahoille kirjattavaksi (esimerkiksi kirjaamoon) ja edelleen käsiteltäväksi. Tähän liittyvät osaltaan myös sähköpostien poissaoloilmoitukset, joita käsittelemme erikseen seuraavassa kohdassa.

Saapuneiden kirjoitusten seulonnassa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että myös kansalaiskirjeiden, palautteiden ja muiden kirjoitusten taikka tiedustelujen yhteydessä voi tulla ilmi laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä asioita, vaikka kirjoittaja ei esittäisikään poliisiin kohdistuvaa yksilöityä arvostelua. Esimerkkinä voi mainita tapauksen, jossa kansalainen tiedustelee poliisilaitoksen asiakirjayksiköstä tekemänsä rikosilmoituksen kohtaloa, ja ilmenee, ettei hänen rikosilmoitustaan ole esitutkintalain mukaisesti kirjattu. Tällainen tiedustelu, vaikka se ei sisälläkään poliisiin kohdistuvaa arvostelua, tulisi välittää eteenpäin käsiteltäväksi poliisilaitoksen sisällä sen selvittämiseksi, antaako asia aiheita esimerkiksi oma-aloitteisiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Myös rikosilmoituksia kirjattaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, sisältääkö ilmoitus myös poliisin menettelyä kohdistuvaa arvostelua, vaikka rikosilmoitus koskisikin pääosin jotain muuta kuin poliisin menettelyä. Laillisuusvalvonnassa on ilmennyt tapauksia, joissa poliisin menettelyä koskevaa arvostelua on sisällytetty rikosilmoitukseen, mutta siihen ei ilmoituksen kirjaamisvaiheessa eikä myöskään tutkinnassa ole kiinnitetty asianmukaista huomiota. Poliisin menettelyä koskevat asiat ovat siten jääneet ainakin joksikin aikaa kirjaamatta esimerkiksi hallintokanteluiksi. Tapaukset ovat tulleet ilmi vasta silloin, kun kantelija on myöhemmin kannellut samasta asiasta oikeusasiamiehelle.

3.3

Sähköpostin poissaoloilmoitus

Eräissä selvityksissä esitettiin huoli siitä, että joidenkin yksittäisten asioiden vireille saattaminen/kirjaaminen ovat voineet viivästyä sen takia, etteivät läheskään kaikki poliisihallinnon virkamiehet käytä sähköposteissaan ns. poissaoloilmoituksia.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella poliisihallinnossa ei ilmeisestikään ole yhteistä ohjeistusta poissaoloilmoitusten käytöstä. Poliisihallitukselta 26.5.2020 saadun tiedon mukaan Poliisihallituksella on voimassa oma sisäinen ohjeistus sähköpostitietetikistä (POL-2016-14530), jossa käsitellään myös poissaoloilmoituksia sekä niiden käyttöä. Tarkkaa tietoa ei ole siitä, onko poliisiyksiköissä vastaavanlaista ohjeistusta. Sisäministeriön hallinnonalalla on myös ollut voimassa (viimeinen voimassaolopäivä 28.2.2016) määräys sähköpostin käyttöperiaatteista (SMDno/2012/806).

Totean, että olen jo vuonna 2008 antamissani päätöksissä (diaarinumerot 2575/4/06 ja 63/4/07) ottanut kantaa sähköisten poissaoloilmoitusten käyttöön ja niiden kieleen. Ratkaisut on julkaistu ruotsiksi ja suomeksi oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

Totesin ratkaisuisssani muun muassa seuraavaa.

Viranomaisen tulee harkintansa mukaan sopivalla tavalla ilmoittaa ne yhteystiedot, joita sähköisessä asiointissa voidaan käyttää. Edelleen viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa lähettäjälle sähköisen asiakirjan eli asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta. Muiden sähköisten viestien vastaanottamisesta ilmoittaminen jää viranomaisten harkintaan. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muulla tavalla. Kaksikielisen viranomaisen on käytettävä ilmoituksessa vastaanottajan kieltä taikka sekä suomea että ruotsia. Viestin lähettäjän vastuulla puolestaan on, että hän käyttää viranomaisen ilmoittamia yhteystietoja, jotta viranomaisen ilmoitusvelvollisuus sähköisten asiakirjojen osalta konkretisoituisi.

Yksittäiselle virkamiehelle ei sitä vastoin ole lainsäädännöstä löydettävissä velvoitetta kyseisten vastaanottoilmoitusten lähettämiseen silloin,

kun virkamies vastaanottaa sähköisen viestin virkasähköpostiosoitteeseensa. Tosin virkamiehen tulee tarvittaessa lähettää viesti edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asioinnin osoitteeseen, josta vastaanottoilmoitus lähetetään.

Myöskään sähköpostijärjestelmien mahdollistamien poissaoloilmoitusten lähettämiseen ei ole laista suoraan johtuvaa veloitetta, vaan kyseessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Pidän tällaisten poissaoloilmoitusten käyttämisestä kuitenkin suositeltavana, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti siihen sisältyvän hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoituksen myötä viestin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen viestiinsä ei vielä voida vastata. Tällä tavoin hän ei jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen viestilleen on tapahtunut.

Viranomaisen voi aina antaa parempaa palvelua kuin laissa nimenomaisesti edellytetään. Yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomaisen ja virkamies voivat ulospäin näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jossa voi olla vaikea – ainakaan selvästi – erottaa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toimintaa. Näin ollen yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytössä tuli käsitykseni mukaan ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon asettamat vaatimukset.

Kielilain erilaisia ilmoituksia ja muuta asiakkaisiin päin suuntautuvaa yhteydenpitoa koskevista säännöksistä ilmeneviä periaatteita oli perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti mielestäni perusteltua soveltaa myös yksittäisten virkamiesten poissaoloilmoituksiin sikäli kuin virkamies tätä toimintoa käyttää. Näin oli siksi, että kyseiset ilmoitukset ovat asiakaspalvelua ja asiakkaille suunnattua tiedottamista, josta on välityttävä se viesti, että asiakkaita palvellaan molemmilla kansalliskielillä.

Nyt käsiteltävässä asiassa totean, että esimerkiksi poliisin menettelyä koskevat kirjoitukset, kuten myös esimerkiksi asiakirjapyyntö, eivät saisi hautautua yksittäisten virkamiesten sähköpostilaatikkoihin heidän poissaolonsa takia. Olisi perusteltua, että virkamiehet jättävät poissaolonsa ajaksi (esimerkiksi vuosiloman ajaksi) sähköposteihinsa automaattisen ilmoituksen poissaolostaan, jossa myös ilmoitetaan, minne/keneen tarvittaessa voi olla yhteydessä, jotta saisi asiansa asianmukaisesti ja viivytyksettä käsiteltäväksi.

Kaksikielisissä viranomaisissa poissaoloilmoitus tulisi edellä mainituissa ratkaisuisani esitetyin perustein olla sekä suomeksi että ruotsiksi.

3.4

Neuvonta kanteluasioissa

Viranomaisten neuvontavelvollisuus on yksi hyvän hallinnon perusperiaatteista. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan

hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Lain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 62-63) todetaan muun muassa seuraavaa:

Pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi hallintomenettelylain 4 §:ää vastaavalla tavalla, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta.

Totean, että yhtä lailla kuin poliisin lupapalvelupisteissä tulee pystyä antamaan asiakkaille neuvontaa lupa-asian vireille saattamiseksi, myös poliisin muussa asiakaspalvelussa, kuten rikosilmoitusten vastaanottopisteissä, tulisi pystyä antamaan rikosilmoituksen tekemisen lisäksi neuvontaa myös poliisin menettelyä koskevien hallintokanteluiden vireille saattamisesta.

Kansalaisille voi usein olla epäselvää ylipäänsä se, mitkä ovat hallintokantelun ja rikosilmoituksen menettelylliset erot ja mihin viranomaisiin poliisin menettelystä voi kannella. Asiakkaalle tulisi mielestäni pystyä vireille saattamisen lisäksi kertomaan muun muassa siitä, millaisissa prosesseissa kukin asia käsitellään, kenen toimesta ja mihin heidän vireille saattamansa asia voi johtaa. Hallintokanteluihin liittyvän neuvonnan voisi käsitykseni mukaan toteuttaa myös neuvontatilanteessa asiakkaalle annettavalla kirjallisella ohjeella.

Totean, että joissain poliisiyksiköissä oli selvitysten mukaan ilmennyt kirjavuutta ja puutteita neuvonnassa. Minulla ei sinänsä ole aihetta epäillä, etteikö palvelupisteissä työskentelevillä poliiseilla olisi riittävästi tietoa rikosprosessista. Käsitykseni mukaan puutteet voivat ennemmin liittyä hallintokantelumenettelystä annettavaan neuvontaan. Poliisiyksiköiden tulisikin huolehtia siitä, että asiakaspalvelupisteissä työskentelevillä virkamiehillä on riittävästi tietoa myös hallintokantelumenettelystä. Poliisin palvelupisteissä annettava neuvonta ei tältäkin osin saisi olla kiinni pelkästään yksittäisten poliisien oma-aloitteisuudesta taikka ammattitaidosta.

Neuvontavelvollisuuden lisäksi tulisi asiakaspalvelutilanteissa, mutta tarvittaessa myös myöhemmin asian käsittelyprosessissa, kiinnittää huomiota ilmoituksen taikka asiointitarkoituksen täsmentämiseen.

Tähän on esitutkintalain valmistelussa (HE 222/2010 vp. s., 175-176) kiinnitetty erityistä huomiota poliisirikos- ja hallintokanteluasoiden osalta. Siinä todetaan muun maussa seuraavaa:

Joskus saattaa jäädä epäselväksi, haluaako poliisi-asemalle tullut henkilö tehdä ilmoituksen rikoksesta vai muussa tarkoituksessa keskustella asiasta. Tällaisessa tapauksessa poliisimiehen on varmistauduttava käynnin syystä. Henkilöä on tarvittaessa pyydyttävä täsmentämään tai täydentämään yksilöimätöntä tai puutteellista tutkintapyyntöään. Ilmoituksen vastaanottajan tulisi toimia niin, että asiakkaalle ei synny väärinkäsityksiä, jotka saavat hänen vastoin aikomustaan luopumaan ilmoituksen jättämisestä. Viranomaisen on siis epäselvissä tapauksissa oltava aktiivinen. Ilmoituksen kirjaamatta jättäminen tulee kysymykseen vasta, jos ilmoittaja ei viranomaisen antaman täsmennys- tai täydennysmahdollisuuden jälkeenkään kykene määrittämään tapahtumaa riittävän tarkasti tai ottamaan kantaa suhtautumiseensa tapahtumaan. Täsmennyksen tarvetta on käytännössä ilmennyt erityisesti poliisirikosten yhteydessä, koska epäselväksi saattaa muuten jäädä se, onko kirjoituksen poliisille jättänyt tarkoittanut sen kanteluksi vai rikosilmoitukseksi.

Neuvonnalla ja asiointitarkoituksen täsmentämisellä voi olla suuri merkitys siinä, saako asiakas asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja oikeassa prosessissa. Asian täsmentyminen voi myös edesauttaa asian käsittelyä poliisin näkökulmasta.

Totean vielä neuvontaan liittyen, että hallintolain 53 a §:n 2 momentin mukaan hallintokantelu tulee tehdä kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti.

Edellä mainittu säännös edellyttää lähtökohtaisesti siis sitä, että hallintokantelu tulee tehdä joko viranomaisen sähköisellä lomakkeella, sähköpostitse, kirjeitse taikka henkilökohtaisesti jättämällä valmiiksi täytetty kantelulomake taikka kantelukirjoitus viranomaisen palvelupisteeseen.

Mikäli asiakas haluaa poliisin palvelupisteessä jättää hallintokantelun poliisin menettelystä, tulisi hänelle tarvittaessa olla annettavissa kantelulomake. Vaikka asiakas sinänsä voisi kirjoittaa kantelunsa vapaamuotoisesti paperille, strukturoitu kantelulomake ohjaa asiakasta siinä, mihin kysymyksiin hänen tulisi vastata, jotta hänen kantelunsa voidaan asianmukaisesti käsitellä.

3.5

Hallintokanteluiden ja poliisirikosasioiden kirjaaminen

Erityisesti Patja-ilmoitusten kirjaamisessa ja myös ilmoitusten päättämisessä on laillisuusvalvonnassa ilmennyt jonkin verran kirjavuutta.

Totesin esimerkiksi ratkaisussani EOAK/1456/2018, että kyseisessä tapauksessa kantelijan asia oli kirjattu poliisiasiaihin tietojärjestelmään ns. S-ilmoituksena, ja tutkinnanjohtajaksi oli kirjattu valvonta- ja hälytystoimintasektorin johtaja, vaikka kyse oli lähtökohtaisesti kantelu- tai poliisirikosasiasta. En tuossa yksittäistapauksessa sinänsä katsonut, että S-ilmoituksen kirjaaminen olisi ollut virheellinen menettely, mikäli asian vireille saattamisen yhteydessä oli epäselvää, tulisiko asia käsitellä kantelu- vai poliisirikosmenettelyssä. Ilmoituksen kirjaamisen jälkeen tulisi kuitenkin olla selvää, kuka poliisiyksikössä arvioi tai selvittää, kirjataanko asiasta rikosilmoitus poliisirikosohjeen mukaisesti vai tutkintaako asia kantelumennettelyssä. Ilmoitus oli myös päätetty poliisiasiaihin tietojärjestelmässä ilman tietoja siitä, miten kirjoitukseen oli reagoitu.

Korostan, että esitutkintalaki ja poliisihallinnon ohjeistus ovat poliisirikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuuden ja menettelytapojen suhteen varsin yksiselitteisiä.

Esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jos poliisille ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus.

Lisäksi Poliisihallituksen poliisirikosohjeessa (POL-2017-1599, poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta) todetaan, että poliisin tekemäksi epäillystä rikoksesta kirjataan R- tai S-ilmoitus Poliisihallituksen antaman kirjaamisohjeen (Patjaohje, 2020/2013/5231) mukaisesti. Ilmoitus kirjataan sen poliisiyksikön koodilla, joka tutkintavastuutaulukon mukaan tai muutoin suorittaisi mahdollisen esitutkinnan. Jokaiseen ilmoitukseen kirjataan ohjeen mukaan tutkinnanjohtajaksi valtakunnansyyttäjän toimistossa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä. Kirjaamisen jälkeen perusilmoitus suljetaan ja siitä lähetetään sähköpostitse ilmoitus osoitteeseen tutkinta.valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi. Ilmoituksen jatkotoimenpiteistä vastaa valtakunnansyyttäjän toimisto.

Mikäli edellä mainitusta kirjaamisohjeesta poiketaan jo kirjaamisvaiheessa, tämä voi johtaa ilmoitusten kaksoiskirjauksiin, joihin Pohjanmaan poliisilaitos lausunnossaan viittasi.

Totean, että Poliisihallitus on jo vuonna 2015 (Poliisihallituksen kirje, POL-2014-17307) kiinnittänyt poliisiyksiköiden huomiota edellä mainittuihin kaksoiskirjauksiin. Kirjeessä todetaan muun muassa, että poliisirikosilmoitusten kirjaamisessa tapahtuu tarpeettomia kaksoiskirjauksia, ensin oman poliisiyksikön koodille ja toistamiseen uutena ilmoituksena tutkinnan vastuuajakotaulukon mukaisen poliisiyksikön koodilla. Poliisihallitus painotti kirjeessään sitä, että ilmoitus tulisi heti alusta saakka kirjata sen poliisiyksikön koodilla, joka tutkinnanvastuutaulukon mukaan tai muutoin suorittaisi mahdollisen esitutkinnan.

Poliisirikosasioiden osalta korostan vielä erityisesti seuraavaa.

Pidän huolestuttavana sitä, että edelleen tulee vuosittain ilmi tapauksia, joissa poliisin tutkinnanjohtajat ovat tehneet esitutkintapäätöksiä sellaisissa asioissa, joissa ilmoittaja on katsonut poliisin syyllistyneen

rikokseen. Tämä siitä huolimatta, että esitutkintalaki on tältä osin yksiselitteinen.

Esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä 1momentissa todetaan seuraavaa:

Syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetyssä menettelyssä.

Poliisirikosasioissa on siis tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän tehtävä päättää muun muassa esitutkinnan toimittamisesta taikka toimittamatta jättämisestä. Poliisitutkinnanjohtajalla ei ole tällaista toimivaltaa.

Käsitykseni mukaan se, että joissain tapauksissa on poikettu poliisirikosasioiden kirjaamisohjeesta, on osaltaan voinut johtaa edellä mainittuihin tilanteisiin, joissa poliisin tutkinnanjohtajat ovat tehneet esitutkintapäätöksiä poliisirikosasioissa. Noudattamalla jo kirjaamisvaiheessa poliisirikosasioiden kirjaamisohjetta vältyttäneen siltä, ettei poliisirikosasioita vahingossakaan ohjata sellaisille virkamiehille, joilla ei ole toimivaltaa tehdä niissä päätöksiä.

Muutoinkin olisi perusteltua, ettei poliisin menettelyä koskevista kantelulukuontoisista kirjoituksista (poliisin menettelyä arvostelevia kirjeitä) kirjattaisi ilmoituksia, ellei kyse ole edellä mainitussa poliisirikosohjeessa tarkoitettusta poliisirikosasiasta (väite rikosepäilystä). Tämän on perusteltua jo senkin takia, että esimerkiksi hallintokantelut ja kansalaiskirjeet tulisi poliisihallinnon ns. ACTA –ohjeen (POL-2017-21882) mukaan kirjata poliisihallinnon asianhallintajärjestelmään.

Jos kuitenkin yksittäistapauksissa kirjataan S-ilmoitus - esimerkiksi jos on jäänyt epäselväksi, missä prosessissa kirjoittaja haluaa asiansa käsiteltäväksi, eikä ilmoittajaa ole tavoitettu täsmentämään asiaansa ennen sen kirjaamista - tulisi olla selvää, kuka poliisiyksikössä tämän jälkeä asiaa käsittelee/arvioi.

En kuitenkaan näe perustetta sille, että asian selvittäminen ainakaan poliisin menettelyä arvostelevien kirjeiden osalta jätettäisiin operatiivisten tutkintayksiköiden taikka valvonta- ja hälytystoimintayksiköiden tehtäväksi. Perustelen näkemystäni ensinnäkin sillä, että oikeusyksiköiden tehtävänä on käsitellä oikeudellisia asioita sekä kanteluja (Poliisihallituksen ohje POL-2019-16223, sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa). Käsitykseni mukaan on ensisijaisesti oikeusyksikön tehtävä arvioida, onko väite/arvostelu niin vakava, että asia tulisi käsitellä

poliisirikosmenettelyssä vai voidaanko asia käsitellä hallintokanteluna taikka muuna asiana (esim. kansalaiskirjeenä). Oikeusyksiköillä on käsitykseni mukaan myös tällaiseen arvioimiseen parhaat edellytykset. Mikäli asia ei kuulu oikeusyksikön toimivaltaan, asia voidaan vastuuttaa jollekin toiselle taholle. Se, että tällaiset ilmoitukset käsitellään yhdessä paikassa, luo samalla yhdenmukaisuutta. Lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva käsittelyn viivytyksettömyys voi vaarantua, mikäli asioita tarpeettomasti kierrätetään esimerkiksi tutkintayksiköiden kautta.

Totean vielä, että mikäli poliisin menettelyä arvostelevasta kirjeestä on jostain syystä kirjattu Patjailmoitus (vaikka kirjoitus ei sisällä varsinaista rikosväitettä), ei tällaisessakaan asiassa voida poliisissa tehdä päätöstä olla aloittamatta esitutkintaa ainakaan esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momenttiin nojautuen. Kuten on jo todettu, poliisitutkinnanjohtajalla ei ole toimivaltaa tehdä tällaista päätöstä. Riippumatta käytetystä päätösperusteesta tulisi päätöksestä aina selkeästi ilmetä, mihin toimenpiteisiin poliisissa on ryhdytty, esimerkiksi onko kirjattu hallinto-kantelu vai onko asia siirretty johonkin muuhun käsittelyprosessiin.

3.6

Ohjeistukset ja oikeusyksiköiden rooli

En ole katsonut tässä asiassa olevan tarpeellista yksityiskohtaisemmin käydä läpi eri poliisiyksiköiden ohjeistusta. Totean vain, että eräissä poliisiyksiköissä näyttää olevan varsin seikkaperäisiä ohjeita esimerkiksi saapuneiden kirjeiden seulonnasta ja asiakirjahallinnasta. Joissain poliisiyksiköissä taas ei ole ohjeistusta lainkaan tai se on hyvin vähäistä. On sinänsä poliisiyksiköiden omassa harkinnassa, missä määrin ne katsovat olevan tarvetta tarkentavalle ohjeistukselle. Totean kuitenkin, että poliisiyksiköiden vastuulla on joka tapauksessa huolehtia muun muassa siitä, että jokainen virkamies on tietoinen omasta vastustaan/roolistaan hänelle taikka hänen työpisteelleen osoitettujen/saapuneiden kirjeiden ja kirjoitusten osalta (kts. tarkemmin kohta 3.2).

Kuten selvityksistä ilmenee, oikeusyksiköillä on useissa poliisilaitoksissa varsin merkittävä rooli poliisin menettelyä koskevien, taikka muutoin epäselvien kirjoitusten seulonnassa ja vastuuttamisessa. Pidän tätä perusteltuna. Kirjaamoiden lisäksi oikeusyksiköillä on käsitykseni mukaan paras asiantuntemus etenkin poliisin menettelyä koskevien kirjoitusten seulonnassa.

3.7

Yhteenveto

Erilaiset kirjoitukset ja ilmoitukset saapuvat poliisille monia eri kanavia pitkin ja ne voivat olla hyvinkin laajoja, täsmentymättömiä ja/tai monitulkintaisia. Esimerkiksi rajanveto kansalaiskirjeiden ja hallintokanteluiden välillä voi olla haastavaa. Epäselväksi voi myös jäädä se, haluaako kirjoittaja asiansa käsiteltävän hallintokanteluna vai poliisirikosmenettelyssä, ja onko hän ylipäätään tietoinen eri menettelyistä ja niiden eroista.

Nämä ongelmat pystytään kuitenkin käsitykseni mukaan usein ratkomaan esimerkiksi pyytämällä kirjoittajaa täsmentämään asiaansa. Myös neuvonnalla voidaan vaikuttaa siihen, että asiakkaan asia tulee jo alkuvaiheessa mahdollisimman oikein kirjatuksi esimerkiksi poliisirikosasiaksi, hallintokanteluksi taikka kansalaiskirjeeksi.

Erilaisten kirjoitusten ja rikosilmoitusten seulonnessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, sisältääkö kirjoitus myös poliisin menettelyä kohdistuvaa arvostelua vai liittyykö kirjoitukseen taikka asiaan muuten laillisuusvalvonnallista selvittämistarvetta. Jos näin on, kirjoitus tulisi asianmukaisesti välittää poliisiyksikössä eteenpäin kirjattavaksi/käsiteltäväksi siten kuin erikseen on ohjeistettu. Henkilöstöllä tulisi olla tietoa omasta vastuustaan kirjoitusten ja ilmoitusten välittämisessä.

Erittäin suositeltavaa olisi, että poliisiyksiköiden virkamiehet käyttäisivät poissa ollessaan (esim. vuosiloman aikana) sähköposteissaan ns. poissaoloilmoituksia. Näin asiakas tietää tarvittaessa ottaa yhteyttä toiseen tahoon taikka virkamieheen esimerkiksi asiansa vireillä saattamiseksi.

On mielestäni tärkeää, että etenkin poliisin palvelupisteissä työskentelevillä on riittävästi tietoa myös hallintokantelumenettelystä, jotta asiakasta voidaan tarvittaessa neuvoa muun muassa rikosprosessin ja hallintokantelumenettelyn eroista. Hallintokantelun tekemistä varten tulisi olla palvelupisteissä saatavilla kantelulomakkeita.

Poliisirikosilmoitusten kirjaamisvastuu on poliisilla. Poliisiyksiköiden olisi perusteltua edelleen korostaa henkilöstölleen poliisirikosasioiden kirjaamisohjeen noudattamista. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös Poliisihallituksen kirje koskien muun muassa kaksoiskirjaamista. Korostan samalla sitä, että ilmoituksen kirjaaja voi tarvittaessa konsultoida valtakunnansyyttäjän toimistossa toimivaa poliisirikosten käsittely-yksikköä poliisimiestä koskevan tutkintapyynnön kirjaamisessa (esimerkiksi tilanteissa, joissa poliisin lisäksi epäiltynä on joku muu taho tai henkilö).

Erytisesti poliisiyksiköissä olisi koulutuksessa ja muutoinkin korostettava, ettei poliisin tutkinnanjohtajilla ole toimivaltaa tehdä tutkinnan aloittamatta jättämispäätöksiä poliisirikosasioissa. Ylipäätään S-ilmoitusten käyttöä poliisin menettelyä arvostelevien kirjoitusten kohdalla tulisi – muutoin kuin poliisirikosasioissa - nähdäkseni pyrkiä välttämään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 – 3.7 esittämäni näkemykset Poliisihallituksen tietoon.

Pyydän Poliisihallitusta antamaan tämä päätöksen tiedoksi kaikille poliisilaitoksille ja keskusrikospoliisille.

Pyydän Poliisihallitusta 1.10.2021 mennessä kootusti ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin Poliisihallitus taikka poliisiyksiköt ovat mahdollisesti ryhtyneet tässä asiassa esittämäni johdosta.