

Antopäivä
17.5.2006

Nro
SM-2006-1325/Tu-42

Voimassaoloaika
1.6.2006 – 31.5.2011

Säädösperuste
Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 4 § 2 mom.

Kohderyhmät
Poliisi

HALLINTOKANTELUIDEN KÄSITTELY POLIISISSA

1. Yleistä

Hallintokantelu on henkilön tai yhteisön tekemä ilmoitus (esimies)valvontaa suorittavalle virkamiehelle tai viranomaiselle siitä, että hän tai se katsoo olevan syytä epäillä jonkun valvonnan piirin kuuluvan viranomaisen tai virkamiehen menetelleen lain tai muutoin virkavelvollisuuksien vastaisesti tai muuten epäasianmukaisella tavalla.

Hallintokantelulla ei ole määrämuotoa, mutta epäselvyyksien välttämiseksi on perusteltua edellyttää kantelijan käyttävän kirjallista muotoa (kirje, telefax, sähköposti). Kantelun voi tehdä kuka tahansa, muikin kuin asianosainen.

Lähtökohtana on, että poliisi käyttää toimivaltuuksiaan ja järjestää palvelunsa niin, että toimenpiteen, päätöksen tai muun ratkaisun perustelut ovat kattavat ja ymmärrettävät. Tällöin kantelemisen tarve vähenee ja kantelujen käsittely on joka tapauksessa joutuisampaa.

Asiakaspalvelutilanteessa (puhelimitse, palvelupisteessä tms.) tapahtuvat kansalaisten yhteydenotot (kysely, vähäinen huomautus, yleinen tiedustelu tms.) edellyttävät yleensä välitöntä reagointia. Palautteeseen tulee pyrkiä vastaamaan välittömästi ja joustavasti siten, että henkilö saa tietoonsa arvostelemansa toimenpiteen objektiiviset perusteet. Jos yhteydenottaja ei ole tyytyväinen saamaansa vastaukseen, hänelle on selvitettävä, miten asian saa tutkituksi kanteluna. Poliisiyksiköiden johdon tulee ottaa havaitsemansa virhe, laiminlyönti tai epäkohta myös omaaloitteisesti käsiteltäväksi.

2. Kanteluasian ratkaisija

Poliisin toimenpiteeseen tai ratkaisuun tyytymätöntä tulee neuvoa kääntymään seuraavan esimiestason puoleen. Pääsääntöisesti kantelu ratkaistaan siinä poliisin yksikössä, jonka johdolle kantelija on kantelun osoittanut, jos yksikkö on toimivaltainen sen käsittelemään.

Kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkö taikka heidän määräämänsä tai poliisiyksikön ohjesäännössä määrätty virkamies ratkaisee kantelut, jotka on heille osoitettu ja jotka koskevat hänen alaisensa tai muuten valvontavastuulle kuulu- van yksikön tai virkamiehen menettelyä.

Poliisin lääninjohto ratkaisee kantelut, jotka liittyvät sen alaisen poliisiyksikön johdon toimintaan, sekä kantelut, joissa arvostellaan poliisiyksikön johdon kanteluasiassa tekemää ratkaisua. Muussa tapauksessa lääninjohdolle toimitettu kantelu on mahdollista siirtää poliisiyksikön johdon ratkaistavaksi.

Poliisin ylijohdo ratkaisee poliisin toimintaa koskevat periaatteellisesti merkittävät kantelut ja kantelut, jotka koskevat koko poliisihallintoa. Samoin se ratkaisee kantelut, joissa arvostellaan poliisin lääninjohton, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen taikka valtakunnallisen yksikön johdon menettelyä.

Asia on siirrettävä esimiesviranomaiselle, jos asiaa ei esteellisyyttä koskevien säännösten vuoksi voida ratkaista sen vastaanottaneessa yksikössä. Kantelu tulee siirtää myös, kun se on asian periaatteellisen merkityksen tai muun painavan syyn (esimerkiksi poliisihallinnon julkisuusku- van) vuoksi perusteltua. Kantelun käsittely on myös siirrettävä hallinto- lain 21 §:n mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on erehdyk- sessä toimitettu väärälle viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava kanteli- jalle.

Esteellisyysperusteista säädetään hallintolain 28 §:ssä. Säännöksen 1 momentin perusteista kanteluasioiden käsittelyn kannalta tulkinnanva- raisin on 7 kohta (luottamus käsittelijän puolueettomuuteen vaarantuu *muusta erityisestä syystä*). Esteellisyys on harkittava tapauskohtaisesti pitäen lähtökohtana käsittelyn objektiivisuuteen kohdistuvan luottamuk- sen ylläpitämistä sekä kantelijan että kantelun kohteena olevan virka- miehen kannalta.

Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisukäytännön mukaan kanteluasian käsittelijää tai ratkaisijaa ei tee esteelliseksi jatkokäsitteli- mään asiaa pelkästään se, että kantelija on tyytymätön saamaansa ratkai- suun ja arvostelee päätöksen tehneitä. Heitä ei tee esteelliseksi myöskään se, että kantelija nimeää aikaisemman kantelunsa käsittelyyn osallistu- neen virkamiehen ”asianosaiseksi”. On yleensä tarkoituksenmukaistakin, että asiaan jo kerran perehtynyt henkilö ratkaisee asian silloin, kun tuo- daan esiin uusia seikkoja. Kantelijan tekemä rikosilmoitus tai tutkinta- pyyntö, joka koskee käsittelijää tai ratkaisijaa, on kuitenkin yleensä es- teellisyysperuste, ellei ilmoitus tai pyyntö ole täysin yleisluontoinen väi- te virheellisestä menettelystä.

Mikäli kantelusta ilmenee viitteitä siitä, että samassa tai siihen liittyvässä asiassa olisi kanneltu muullekin kuin kantelun vastaanottaneelle viran- omaiselle, käsittelijän tulee olla yhteydessä toiseen viranomaiseen käsit-

telyn yhteensovittamisesta. Poliisihallinnon sisällä käsittely tulee lähtökohtaisesti keskittää. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten osalta on asianomaisen esittelijän kanssa neuvoteltava kantelun käsittelypaikasta ja -järjestyksestä.

3. Asian selvittäminen

Kanteluasia käsitellään hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentin mukaisesti. Käsittelyssä on noudattava hyvän hallinnon perusteita (hallintolain 2 luku) sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Lisäksi otetaan huomioon muun muassa käsittelyn viivytyksettömyyttä ja esteellisyysperusteiden huomioon ottamista koskevat vaatimukset.¹ Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksianto-oon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Henkilön katsoessa olevan aihetta arvostella poliisin menettelyä häntä on tarvittaessa neuvottava laatimaan kantelukirje, josta käy riittävällä tarkkuudella ilmi, mitä asia koskee, sekä kantelijan yhteystiedot. Tarvittaessa kantelijaa pyydetään määräajassa täydentämään kantelukirjettä yksilöllimillä perusteet, joiden nojalla virkamiehen tai viranomaisen katsotaan menetelleen virheellisesti tai muutoin moitittavalla tavalla. Kantelijalle asetetaan kohtuullinen määräaika kantelun täydentämiseen.

Jos kantelijana on muu kuin asianosainen, on harkittava, tarvitaanko valtakirjaa tai muuta valtuutusta. Valtakirja saattaa olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun asian selvittäminen vaatii sellaisten asianosaista koskevien salassa pidettävien tietojen hankkimista, johon vaaditaan asianosaisen suostumus. Valtakirjan edellyttämistä tulee harkita asian laadun mukaan myös silloin, kun kantelija ilmoittaa toimivansa toisen puolesta. Asianajajalta valtakirjaa ei kuitenkaan edellytetä.

Nimettömiä taikka nimimerkillä tai epäselvällä allekirjoituksella varustettuja kanteluita ei käsitellä kanteluina. Ratkaisijan harkintaan jää, antavatko tällaiset kirjoitukset, joita on pidettävä lähinnä ilmiäntoina, aihetta toimenpiteisiin.

Kantelun käsittelijä huolehtii asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hankittavan selvityksen laajuus harkitaan tapauskohtaisesti. Kantelun kohdetta on asiassa kuultava, jollei esimerkiksi jo hankitun asiakirjaselvityksen perusteella voida katsoa, että kantelu on ilmeisen aiheeton.

Kun kantelun kohteelta pyydetään *selvitys*, hänen esimieheltään ja poliisiksiyksen johdolta pyydetään *lausunto* erityisesti kantelunalaisen menettelyn lainmukaisuudesta, sen suhteen esitetyistä väitteistä ja selvityksessä ilmenevistä seikoista. Lausuntoa tai selvitystä koskevassa pyynnössä

¹ Ks. esim. Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet s.53 ss., Edita , Helsinki 2004

tulee yksilöidä, mistä erityisistä seikoista lausunto tai selvitys on esitettävä. Yksilöinti voi tapahtua esimerkiksi kysymysten muodossa. Selvityspyyntö voidaan myös rajata koskemaan vain osaa kantelun sisällöstä. Mikäli kantelussa esitetty arvostelu on laadultaan vakavaa ja sille esitetyt perusteet ovat painavia, kantelun kohteelta pyydetään *selitys*.

Kantelun kohteelle ja tämän esimiehelle on toimitettava kanteluasiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä asianomaisen poliisiyksikön johdon kautta taikka heille on varattava muulla tavoin tilaisuus tutustua niihin. Selvityksen antamista varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.

Kantelijalle varataan ennen asian ratkaisemista tilaisuus antaa selvityksen ja lausunnon johdosta vastine, jollei sen antaminen ole ilmeisen tarpeetonta. Kantelijan ja kantelun kohteen kuulemista voidaan jatkaa lisäselvityksen saamiseksi siinä määrin kuin asian riittävä selvittäminen sitä edellyttää.

Muiden kuin kotimaisilla kielillä tehtyjen kantelujen osalta asia pyritään hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti selvittämään kantelijan käytämällä kielellä, mikäli se asian laatuun nähden on kohtuudella mahdollista. Kantelun koskiessa merkittävää asiaa kantelijalle tulee tarvittaessa antaa oikeusapu- ja tulkkaukspalveluja koskevaa neuvontaa.

4. Hallintokantelun kohteena olevan henkilön prosessuaalinen asema

Virkamiehellä on velvollisuus antaa tietoja laillisuusvalvontaa suorittavalle viranomaiselle. Tämä velvollisuus perustuu yleisiin virkavelvollisuuksiin. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten osalta tietojenanto-velvollisuudesta on lisäksi säädetty perustuslain 111 §:ssä.

Kanteluasiaa käsiteltäessä virkamiehellä on lähtökohtaisesti virkavelvollisuuteen perustuva totuudessa pysymisvelvollisuus ja selvityksessä/selityksessä tulee tuoda esiin kaikki olennainen asiaan liittyvä.

Yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden mukaan kenelläkään ei ole kuitenkaan velvollisuutta todistaa itseään vastaan (ns. syyteenvaarasuoja). Jos kantelun kohteena oleva virkamies häntä kuultaessa katsoo, ettei hän voi joltakin osin antaa pyydettyä selvitystä/selitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, hän voi kieltäytyä sen antamisesta. Riippumatta siitä, että virkamies joiltain osin kieltäytyy syyteenvaarasuojaan vedoten antamasta pyydettyä selvitystä, virkamiehen on esitettävä selvitys siltä osin, kuin se on syytteen vaaraan joutumatta mahdollista (kyseessä olevan virkatoimen tapahtumainkulku yleensä sekä olosuhteet).

5. Hallintokanteluasiassa annettava ratkaisu

Vireille tullut hallintokantelu käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Kantelujen keskinäistä käsittelyjärjestystä harkittaessa tulee poliisin toimenpiteiden viivästymistä koskevien asioiden käsittely yleensä asettaa etusijalle. Samoin tulee pyrkiä välttämään tilannetta, jossa syyteoikeus asiassa vanhenisi kantelun käsittelemisen aikana.

Asian tultua riittävästi selvitettyksi kanteluviranomainen ratkaisee kanteluasian kirjallisesti. Ratkaisun otsikkona voidaan käyttää ilmaisia vastaus, vastaus hallintokanteluun, ratkaisu hallintokanteluasiassa taikka muuta selkeää ilmaisua.

Kanteluasiassa annettavassa ratkaisussa kerrotaan kantelun keskeinen sisältö, hankittu selvitys ja lausunnot sekä mahdollinen kantelijan toimitama lisäselvitys. Ratkaisu on asianmukaisesti perusteltava ja siinä on kattavasti otettava kantaa esitettyihin väitteisiin. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Sovellatut säännökset on mainittava tarpeellisin osin.

Kanteluasiassa annettava ratkaisu on laadittava siten, että tarve sen salassa pitämiseen voidaan minimoida välttämällä salassa pidettävien tietojen esittämistä, kun se on mahdollista.

Kanteluratkaisuissa käytettävän kielen osalta noudatetaan kotimaisten kielten osalta kielilainsäädäntöä. Muiden kielten käyttämiseen tulee suhtautua myönteisesti. Ratkaisun pääasiallinen sisältö tulee joka tapauksessa saattaa kantelijan tietoon hänen käyttämällään kielellä esimerkiksi päätöstiivistelmänä.

Päätöksessä on ilmoitettava kantelun aiheuttamista toimenpiteistä tai todettava, ettei kantelu anna niihin aiheita. Mikäli asiassa on aiheita poliisin menettelyn arvostelemiseen, toimenpiteenä tulevat kysymykseen poliisin laillisuusvalvonnasta annetussa määräyksessä (SM-2006-01324/Tu-42, 17.5.2006) esitetyn mukaisesti *huomion kiinnittäminen* ja *huomautus*. Määräyksessä todettujen periaatteiden mukaisesti on harkittava, onko asiassa perusteita vakavampiin toimenpiteisiin. Mikäli kantelunalainen toimenpide tai muu menettely olisi ollut suoritettavissa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla, ratkaisussa ilmaistaan *käsitys* paremmasta menettelystä.

Selvästi aiheettomiin, esimerkiksi samaa asiaa koskeviin uusiin seikkoja sisältämättömiin tai täysin sekaviin kirjoituksiin ei ole tarpeen antaa erillistä vastausta (ad acta -toimenpide).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Lain 48 §:n mukaan jos päätös ei ole valituskelpoinen, siihen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei

ole mahdollista. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun on hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan sovellettava hallintolain säännöksiä. Tästä johdetaan, että kanteluratkaisussa on ilmoitettava, ettei siihen voida hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla. Mikäli kantelijalla on käytettävissään muita oikeusturvakeinoja, ratkaisussa on ohjattava häntä niiden käyttämisessä.

Kanteluasian päätös annetaan viipymättä tiedoksi kantelun tekijälle ja kantelun kohteelle. Samalla kantelukirjoituksen liitteinä olleet asiakirjat palautetaan kantelijalle, ellei erityisestä syystä muuta johdu.

6. Asian siirtäminen esitutkintaan

Kantelukirjelmä saattaa sisältää väitteitä rikoksista, jolloin asian käsittely hallintokanteluna ei yleensä ole mahdollista. Epäselvissä tapauksissa on otettava yhteyttä kantelijaan ja pyrittävä selvittämään, mikä hänen tarkoituksensa on. Tällöin hänelle on myös selvitettävä kantelun käsittelemisen ja esitutkinnan välinen ero.

Myös kantelun käsittelyn aikana voidaan esittää väitteitä rikoksista tai muutoin voi tulla ilmi seikkoja, jotka viittaavat siihen, että olisi mahdollisesti syytä epäillä kantelun kohteen syyllistyneen rikokseen. Kantelun käsittely on tällöin keskeytettävä.

Hallintokantelun käsittely keskeytetään myös siinä tapauksessa, että kantelija (tai joku muu taho) tekee rikosilmoituksen kantelun kohteen menettelystä asiassa. Jos kantelun kohteena on poliisimies, on noudatettava poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta annettua sisäasianministeriön ohjetta (SM-2005-1645/Ri-2, 2.12.2005).

Syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaistua asian poliisiyksikön johdon on tehtävä päätös siitä, onko asiassa aiheutta virkamiesoikeudellisiin tai muihin hallinnollisiin toimenpiteisiin.

7. Kanteluasian julkisuus

Kanteluasian käsittelyssä noudatetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiä. Keskeisimmät säännökset sisältyvät lain 24 § 1 momenttiin. Sen 6 kohdan mukaan kanteluasiakirjat ovat ennen asian ratkaisua salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Säännöksen sisältämästä julkisuusolettamasta seuraa, että asiakirjojen salassapito on harkittava tapauskohtaisesti.

On myös huomattava, että muutkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdat voivat tulla samanaikaisesti sovellettaviksi. Kanteluasiassa käsitellään usein esimerkiksi säännöksen 3, 4, 5, 24, 25, 26, 28 tai 32 kohtien tarkoittamia tietoja.

Kantelijalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoonsa kantelun kohteena olevan virkamiehen antama selvitys. Jos selvitykseen sisältyy tai liitetään salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja tai asiakirjoja, kantelijan oikeus saada näistä tieto on harkittava julkisuuslain säännösten perusteella tapauskohtaisesti. Tällöin on erotettava toisistaan tilanteet, joissa on kyse kantelijaan itseensä liittyvistä tiedoista, niistä tilanteista, joissa kantelijana on joku muu kuin pääasian varsinainen asianosainen.

Kanteluasian ratkaisu tulee yleensä julkiseksi, kun se on allekirjoitettu. Julkista huomiota herättävissä asioissa tulee julkisuuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti tarvittaessa huolehtia siitä, että asianosainen (erityisesti kantelun kohde, jota kanteluratkaisussa arvostellaan) saa tiedon ratkaisun sisällöstä ennen sen julkiseksi tuleamista.

8. Seuranta

Kanteluita ja niihin annettuja ratkaisuja tulee seurata. Seurannasta ja sen tuloksista raportoinnista annetaan erillinen ohje.

Poliisijohtaja

Kimmo Hakonen

Poliisiylitarkastaja

Jouni Vätkki

TIEDOKSI

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Oikeuskanslerinvirasto
Valtakunnansyyttäjänvirasto