

25.11.2011

Dnro 1461/4/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YHDENVERTAISUUS VAATII VIRANOMAISTEN OMA-ALOITTEISUUTTA

1 KANTELU

Kantelija nosti kirjeessään 16.4.2010 esiin kysymyksen aistivammaisten kohtelusta poliisin toiminnassa. Kantelijan kertoman mukaan hänen tietoonsa on tullut, että poliisi on luovuttanut näkövammaisille asiakirjoja tavallisesti paperimuodossa. Edelleen kantelija kertoi olleensa asiasta yhteydessä Näkövammaisten keskusliittoon ja saaneensa tietää, että tämä ei ole poikkeuksellista. Kantelijan mielestä olisi asianmukaista, että näkövammaisen voisi tutustua asiakirjaan myös muutoin kuin poliisin määräämänä aikana ja poliisin määräämässä paikassa.

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukainen lähtökohta on, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi vammaisuuden perusteella.

Säännöksen perusteluiden mukaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä voidaan kuitenkin kohdella eri tavoin tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Kyse on niin sanotusta positiivisesta erityiskohtelusta. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Yhdenvertaisuussäännökseen sisältyvä syrjintäkielto ei siten estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44).

Perustuslain 17 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi viranomaisessa. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perustelujen mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Asioinnin järjestämisen keinoja tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjien tarpeiden kannalta. Asiointimahdollisuuksien on siten vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien – esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten – tarpeisiin (HE 72/2002 vp, s. 56–57).

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

Säännöksen perusteluiden mukaan neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä, ja neuvontaa voivat edellyttää niin menettelylliset kuin oikeudelliset ja tosiasiallisetkin kysymykset. Neuvontavelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain viranomaisen omaan toimialaan liittyviä kysymyksiä. Yleensä neuvonta edellyttää myös konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Säännöksen perusteluissa on myös todettu, että harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallista mahdollisuutta selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan siten ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos 1) romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä, tai 2) asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Asia voidaan 2momentin mukaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi saman pykälän 3 momentin mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

Säännöksen perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa (HE 72/2002 vp, s. 77–79):

Viranomaisen järjestämä tulkitseminen tai kääntäminen edellyttää asianosaisaseman lisäksi, että kysymys on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Säännöksessä tarkoitetut asiat ovat tavallisimmin sellaisia, joissa on ensisijaisesti kysymys viranomaisen esille ottaman asianosaista koskevan vaatimuksen käsittelemisestä. Yleensä tällainen asia merkitsee julkisen edun toteuttamista ja samalla asianosaiseen kohdistuvan velvollisuuden perustamista. Viranomaisen aloitteesta tulevat vireille myös myönnetyn etuuden takaisinperintää koskevat asiat, vaikka etuuden saaminen perustuukin asianosaisen hakemukseen.

Säännöksen sanamuoto kattaa myös sellaiset asiat, jotka voivat tulla vireille paitsi viranomaisen myös asianosaisen aloitteesta. Tällainen on esimerkiksi kysymys sosiaalihuollon antamisesta sen ilmeisessä tarpeessa olevalle. Valmistelun yhteydessä harkittiin tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden ulottamista yleisesti asianosaisaloitteisiin asioihin. Näin laajaa järjestämisvelvollisuutta viranomaiselle ei kuitenkaan käytännön syistä katsottu voitavan asettaa. Ongelmana on erityisesti viittomakielen ja harvinaisten kielten tulkkien vähäisyys. Tulkitsemis- ja käännösavun järjestämistä koskevan yleisen velvollisuuden toteuttamiseen ei lakiasäädettäessä katsottu olevan tarjolla olleiden tulkki- ja käännöspalvelujen rajoissa realistisia mahdollisuuksia.

Lain 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa otetaan huomioon vammaisuuden tai sairauden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevat. Sääntelyn taustalla on perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös, joka edellyttää vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamista lailla. Tähän ryhmään kuuluvat muun ohella näkövammaiset, joista valtaosa tarvitsee suoriutuakseen jokapäiväisistä toiminnoista erilaisia julkisia palveluja ja tukitoimia. Säännöksen perusteella tulkitsemis- ja käännösapua saavat myös kuulovammaiset sekä puhevammaiset. Säännöksessä tarkoitettu sairaus voi olla paitsi pysyvä myös väliaikainen toimintakyvyn vajaus, jonka seurauksena henkilön aisti- tai puhekyky on siinä määrin heikentynyt, ettei hän voi tulla asiassaan ymmärretyksi.

Viranomaisen järjestämällä tulkitsemisellä tarkoitetaan paitsi puhutun kielen ja viittomakielen tulkkausta myös vammaisuuden tai sairauden vuoksi käytettävien viittomien samoin kuin muiden kommunikaatiomenetelmien tulkitsemista.

Tulkitseminen tulee kysymykseen käsiteltäessä asiaa suullisesti. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asianosainen ymmärtää tulkitsemisen avulla viranomaista ja hänellä on riittävät edellytykset valvoa oikeuksiaan. Säännös ei näin ollen edellytä jokaisen sanan tai eleen tulkitsemista, ellei tätä asian laatu ja ymmärrettävyys huomioon ottaen ole pidettävä välttämättömänä. Tulkitsemisen tulee kuitenkin olla pääsääntöisesti kattavaa siten, ettei asianosaisen oikeusasema sen vuoksi vaarannu. Viranomaisen tulee järjestää tulkitseminen siten, ettei se tarpeettomasti viivästyä asian käsittelyä eikä aiheuta asianosaiselle kohtuutonta lisätyötä.

Hallintoasian käsittely on pääsääntöisesti kirjallista, joten kysymykseen tulee useimmiten kirjallisen käännöksen laatiminen. Viranomaisen on harkittava käännöksen tarve ja sen laajuus kussakin tapauksessa erikseen. Harkinnassa olisi kiinnitettävä huomiota kysymyksessä olevan asiakirjan merkitykseen asian ratkaisemiselle. Käännöstarve saattaa joissain asioissa edellyttää laajojenkin, useita asianosaisia koskevien asiakirjojen kääntämistä. Kääntämistä on myös sokeain pistekirjoituksen muuntaminen normaaliksi kirjoitukseksi. Päinvastaisessa tilanteessa eli silloin, kun asianosainen ei näkövamma tai muun vamman vuoksi kykene lukemaan viranomaisen laatimaa tekstiä, viranomainen voi myös suullisesti selostaa asiakirjan sisällön.

Lain 26 §:n 1 momentti ei estä viranomaista huolehtimasta tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin säännöksessä tarkoitettussa asiassa. Säännös ei myöskään aseta rajoituksia tulkitsemis- ja käännösavun antamiseen muulle henkilölle kuin asianosaiselle. Tätä koskevan poikkeussäännöksen (3 momentti) tarkoituksena on yleisesti ohjata viranomaisen harkintaa varsinaisen tulkitsemis- ja käännösvelvollisuuden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa.

Asianosaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa on asetettava lähtökohdaksi, että asianosainen huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä itse omalla kustannuksellaan. Tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtiminen asianosaisaloitteisissa asioissa edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Asianosaisaloitteisessa asiassa maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymyksen henkilön perustoimeentuloa koskevasta asiasta. Oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säädetään perustuslain 19 §:n 1 momentissa. Tällaiseen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Hallintolain 55 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena taikka, jos sitä ei voida toimittaa edellä tarkoitetuin tavoin, yleistiedoksiantona. Hallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Saman pykälän 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

3.1.2

Poliisihallituksen selvitys

Poliisihallitus on selostanut erityisesti poliisin lupahallinnossa noudatettavia menettelytapoja muun muassa toteamuksin, että tavallisin asiakkaalle tiedoksi annettava asiakirja on itse lupa, esimerkiksi passi tai ajokortti. Nämä annetaan tiedoksi paperi- tai korttimuotoisena, eikä itse lupa-asiakirjan li-

säksi anneta erillistä kirjallista päätöstä, mikäli lupa on myönnetty asiakkaan hakemuksen mukaisena. Lupa-asiakirjan sisältö kerrotaan asiakkaalle muussakin muodossa, mikäli asiakas niin pyytää. Joidenkin lupa-asiakirjojen käyttötarkoitus rajaa aistivammaisista pois asiakaskunnasta. Esimerkkeinä Poliisihallitus on maininnut ajokortit, ampuma-aseluvat sekä järjestyksenvalvoja- ja vartijakortit.

Edelleen Poliisihallitus on todennut, että mikäli lupa-asiakirja myönnetään asiakkaan hakemuksesta poikkeavalla tavalla tai olemassa olevan luvan peruttamista harkitaan, asiakasta kuullaan hallintolain mukaisesti ennen päätöksen tekemistä. Tässä yhteydessä asiakkaan mahdollinen aistivampi otetaan huomioon ja kuuleminen järjestetään sen mukaisesti. Tällaiset päätökset annetaan tiedoksi paperimuodossa ja toimitetaan asiakkaalle pääsääntöisesti postitse, jolloin päätöksen tehneen viranomaisen edustaja ei ole läsnä asiakkaan saadessa asian tiedoksi. Näissäkin tapauksissa asiakkaan on aina mahdollista olla yhteydessä päätöksen tehneeseen viranomaiseen tai virkamieheen ja sopia mahdollisuudesta saada päätöksen sisältö tiedoksi muulla tavoin. Aistivammaisista kohdellaan poliisin lupahallinnon asiakkaina siten, että heidän oikeutensa tasavertaiseen palveluiden saantiin toteutuu. Myös muissa poliisin palveluissa (esimerkiksi rikostutkinnassa) noudatetaan Poliisihallituksen mukaan vastaavia käytäntöjä.

3.2

Kannanotto

Kantelussa ei ole yksilöity sellaista yksittäistä tapausta, jota olisi ollut mahdollista ryhtyä enemmän tutkimaan. Asian yleisemmän perusoikeuksia koskevan merkityksen vuoksi se on kuitenkin katsottu aiheelliseksi ottaa täällä tutkittavaksi yleisellä tasolla. Poliisihallituksen selvityksessä on tuotu esiin erityisesti poliisin lupahallinnossa noudatettavia menettelytapoja. Näin ollen totean asiassa tästä näkökulmasta seuraavan.

Jotta hallintolain sääntely tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuudesta tulisi ajankohtaiseksi, asian tulee olla tietyn tyyppinen eli sellainen, että se voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Sellaisiin poliisin lupahallinnon asioihin, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta, hallintolain sääntely tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuudesta ei näin ollen ulotu sellaisenaan. Tämä rajaus on lainsäätäjän tietoinen valinta, joka ilmenee asianomaisen säännöksen perusteluista. Viranomaisen voi kuitenkin tällaisissakin asioissa antaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella parempaa palvelua kuin hallintolaki vähimmillään edellyttää. Jos taas kyse on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, kuten luvan peruuttaminen, tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus ajankohtaistuu.

Hallintolain sääntely tiedoksiannosta ei tunne asiakirjan suullista tiedoksiantoa, vaan tiedoksiantomenettely on kirjallista. Tällöin myös esimerkiksi näkövammaisen saa päätöksensä tai muun hänelle toimitetun asiakirjan tiedoksi kirjallisessa muodossa, jota hän ei kuitenkaan kykene tulkitsemaan. Tulkitsemista ja kääntämisestä koskeva sääntely sitä vastoin mahdollistaa sen, että aistivammaiselle annetaan tieto asiakirjan sisällöstä, kuten päätöksestä, suullisesti.

Voimassa oleva lainsäädäntö jättää kuitenkin viranomaiselle harkintavaltaa siinä, missä määrin se soveltaa tulkitsemista ja kääntämisestä koskevia säännöksiä myös muissa kuin laissa nimenomaisesti tarkoitetuissa tilanteissa. Poliisihallituksen selvityksestä ilmenee, että esimerkiksi lupien peruuttamisasioissa päätös annetaan myös aistivammaisille tiedoksi kirjallisessa muodossa ja asianosaisella on aina mahdollisuus tällaisissa tilanteissa kääntyä viranomaisen puoleen. Poliisihallituksen lausuma on ymmärrettävissä niin, että aistivammaisen asianosaisen tulisi olla oma-aloitteinen saadaksesen tiedon päätöksen sisällöstä ymmärtämällään tavalla myös tällaisissa viranomaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa, joita hallintolain säännös tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuudesta nimenomaisesti koskee.

Aistivammaisten positiiviseen erityiskohteluun myös hallintomenettelyssä on olemassa vankat perusteet. Jotta perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus hallintomenettelyssä toteutuisi myös tosiasiallisesti aistivammaisten kohdalla, viranomaisen oma-aloitteisen myötävaikutuksen merkitys menettelyn eri vaiheissa korostuu. Viranomaisten oma-aloitteisuuden tarvetta arvioitaessa tulee erityispiirteenä otettavaksi huomioon se, että julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen ja erityisesti se, että vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta on erikseen säädetty perustuslain perusoikeussäännöksissä. Lisäksi perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa konkretisoivassa hallintolaissa on osana palveluperiaatteeseen kuuluvaa asiakaslähtöisyyttä – ja myös neuvontavelvollisuuden yhteydessä – korostettu huomion kiinnittämistä etenkin hallinnossa asioivien erityisryhmien tarpeisiin ja asiakkaan tosiasialliseen mahdollisuuteen selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen viranomaisen on järjestettävä käytännön asiakastyönsä siten, että tällaisten erityistilanteiden havaitsemiseen ja yksilölliseen hoitamiseen on tarvittavat valmiudet.

Edellä todetun perusteella ainakin niissä tilanteissa, joissa viranomaisen aloitteesta vireille tullutta asiaa käsiteltäessä on havaittu asianosaisen olevan aistivammainen tavalla, joka on antanut aiheutta joihinkin poikkeusjärjestelyihin esimerkiksi kuulemisvaiheessa, viranomaisen olisi asiaan liittyvät eri perusoikeusnäkökohdat huomioon ottaen mielestäni perusteltua olla oma-aloitteinen myös päätöksen tai muun asiakirjan tiedoksiantovaiheessa sen sijaan, että viranomainen odottaisi asiakkaan mahdollista yhteydenottoa lisätietojen saamiseksi. Vaikka hallintolaki ei sinänsä tunne päätöksen suullista tiedoksiantoa, tulkitsemis-, palvelu- ja neuvontavelvollisuuksien näkökulmasta viranomainen voisi kuitenkin esimerkiksi ottaa puhelimitse asiakkaaseen yhteyttä ja ilmoittaa, että tietynsisältöinen ratkaisu tai muu asiakirja on odotettavissa lähiaikoina kirjallisessa muodossa.

Kaiken kaikkiaan kyse on nyt viime kädessä siitä, miten perusoikeusmyönteisen lähestymistavan mukaisesti olisi tapauskohtaisesti sopivalla tavalla mahdollista yhdistää kirjallinen tiedoksianto ja esimerkiksi puhelimitse tapahtuva päätöksen sisällön tulkitseminen niin, että aistivammaisten yhdenvertaisuus hallintoasioiden hoitamisessa asian käsittelyn eri vaiheissa tulisi turvatuksi parhaalla mahdollisella tavalla niihin nähden, jotka kykenevät hoitamaan asiansa itsenäisesti alusta loppuun saakka.

Poliisihallitus onkin tavallaan tästä näkökulmasta tuonut lausunnossaan esiin sen, että etäpalveluteknikka mahdollistaa tulevaisuudessa nykyistä joustavamman vammaiskielten tulkkien käyttämisen lupahakemusten vireillepanossa, lupien myöntämis- ja peruuttamiskäsittelyihin liittyvissä kuulemisissa sekä päätösten tiedoksi antamisessa. Vielä Poliisihallitus on tuonut esiin sähköisen asioinnin kehittämisen ja sen, että poliisin sähköinen ajanvaraus ja lupapalveluauto- ja salkku ovat mahdollistaneet asioinnin myös muissa kuin poliisin tiloissa.

4

TOIMENPITEET

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella johtopäätökseni on, että asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni näkökohdat Poliisihallituksen tietoon.