

24.4.2009

Dnro 3531/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Kansliapäällikkö Jussi Pajuja

OSOITTEELLINEN JAKELU ON PARAS JAKELUMALLI

1 KANTELOT

Tämä on yhteinen vastaus kahdeksaan seurakuntalehtien jakelua koskevaan kanteluun, jotka ovat saapuneet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan lokakuun 2006 ja huhtikuun 2009 välisenä aikana. Kantelut ovat sisällöltään seuraavat:

1) Kantelijan kotiin tulee Vantaan Lauri-lehti. Hän tiedusteli toimituksesta mahdollisuutta välttyä jake-
lulta. Toimitus ohjasi hänet kääntymään postin puoleen, jos jakelu ei katkea. Kun jakelu ei katkennut,
kantelija otti yhteyttä postiin, josta tuli vastaus:

"Kiitos palautteestanne koskien seurakunnan julkaiseman Vantaan Laurin jakelukieltoa. Valitettavasti jakelus-
sa ei voida toteuttaa yksittäisen lähetyksen jakelukieltoa."

Kantelija tiedustelee, voiko lehden julkaisijan tai jakelijan velvoittaa huolehtimaan siitä, että yksittäi-
nen kansalainen ei joudu tahtomattaan vastaanottamaan suorajakeluna uskonnollista lehteä. (Dnro
3531/4/06)

2) Kantelija arvostelee Vammalan seurakunnan Paanu-lehteä. Hän kokee uskonnollisena ahdisteluna
sen, että seurakuntalehti toimitetaan hänen kotiinsa. (Dnro 21/4/07)

3) Kantelija arvostelee sitä, ettei hän saa kotiinsa Oulun seurakunnan Rauhan Tervehdys -lehteä,
vaikka hänen postilaatikossaan lukee: "Ei mainoksia. Haluan Rauhan Tervehdyksen." Kantelija kysyy,
mitä hänen tulisi kirjoittaa postilaatikkonsa rajalliseen pintaan saadakseen lehden. Hän tiedustelee
vielä, saako hän Rauhan Tervehdyksen, jos kirjoittaa nykyisen tekstin lisäksi postilaatikkoon: "En ha-
lua Oulu-lehteä enkä Oulun Sanomia enkä Forumia enkä kauppojen mainoksia." (Dnro 90/4/07)

4) Kantelija kertoo ilmoittaneensa puhelimitse Heinolan seurakuntayhtymän Kirkonseutu-lehden pää-
toimittajalle, ettei hän halua lehteä jaettavaksi kotiinsa. Hän kuitenkin haluaa, että hänelle jaetaan
paikkakunnan ilmaisjakelulehti, jonka yhteydessä Kirkonseutu-lehteä on yleensä jaettu. (Dnro
201/4/07)

5) Kantelija on ottanut yhteyttä Suomen Posti Oyj:hin ja pyytänyt, ettei turkulaista Kirkko ja Me-lehteä
jaettaisi hänelle. Kantelija ei halua muutoin kieltää osoitteeseensa toimitettavaa ilmaisjakelua. (Dnro
619/4/07)

6) Kantelija arvostelee Kotka-Kymin seurakuntayhtymän menettelyä koskien seurakuntalehden jaka-
mista kirkkoon kuulumattomille. Kantelija kertoo, ettei hän itse tai hänen perheensä kuulu kirkkoon.

Hän kertoo ottaneensa useaan otteeseen yhteyttä Kotkan Jakelusuora Oy:öön (jakeluyhtiö) ja seurakuntayhtymään, ettei lehtiä lähetettäisi. Lehtiä on kuitenkin tullut. (Dnro 1004/4/08)

7) Kantelija arvostelee Jyväskylän seurakuntaa siitä, että tapahtuneen kuntaliitoksen jälkeen kantelijalle alettiin jakaa seurakunnan tiedotuslehteä Henki & Elämä. Kantelija otti yhteyttä lehden toimitukseen, josta luvattiin keskeyttää jakelu. Tämän jälkeen seurakuntalehteä on kuitenkin edelleen jaettu kantelijalle. Kantelija katsoo, ettei lehteä saisi hänelle jakaa, koska hän on nimenomaan kieltänyt jakelun ilmoittamalla siitä lehden toimitukselle. (Dnro 961/4/09)

8) Kantelija arvostelee Helsingin tuomiokirkkoseurakunnan menettelyä. Seurakuntalehti Katedraali jaetaan osoitteettomana jakeluna myös niille, jotka eivät ole seurakunnan jäseniä. Kantelija katsoo, että hän on ilmaissut uskonnollisen vakaumuksensa kuulumalla väestörekisteriin ja seurakuntalehti toimitetaan vastoin hänen tahtoaan. (Dnro 1232/4/09)

2 SELVITYS

Kirjoitusten johdosta hankittiin seuraavat selvitykset ja lausunnot liitteineen: Vantaan seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston selvitys 14.12.2006, Vammalan seurakunnan kirkkoneuvoston selvitys 8.1.2007, Oulun seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston selvitys 26.2.2007, Suomen Posti Oyj:n (sittemmin Itella Oyj) lausunto 28.2.2007, Heinolan seurakunnan selvitys 15.2.2007 ja siihen liittyvä Lahden seurakuntayhtymän selvitys 23.2.2007 sekä Turun ja Kaarinan yhteisen seurakuntayhtymän selvitys 27.4.2007.

Saaduista selvityksistä ja lausunnoista pyydettiin yhteinen lausunto kirkkohallitukselta (6.9.2007).

3 ASIAN AIKAISEMMAT VAIHEET

3.1 Omat kannanottoni

Kantelut liittyvät osaltaan aikaisemmin ratkaisemiini seurakuntalehtien jakelua koskeviin kanteluihin. Toukokuussa 2006 ratkaisin kolme kantelua (dnro 1462/4/05, 3851/4/05 ja 2296/4/05), jotka koskivat Vantaan ja Kuopion seurakuntalehtiä. Edelleen vuoden 2006 jälkipuoliskolla ratkaisin viisi muuta seurakuntalehtiä käsittelevää kantelua.

Ratkaisussani 18.12.2006 (dnro 2146/4/06) tein yhteenvedon siihenastisista seurakuntalehtiä koskevista päätöksistäni. Totesin, että tekemäni päätökset eivät merkinneet sitä, että pitäisin seurakuntalehtien osoitteetonta jakelua sellaisenaan perustuslain uskonnonvapaussäännöksen vastaisena. Katsoin, että lehden julkaisijan vastuulla on järjestää jakelu, joka kunnioittaa ihmisten uskonnollista vakaumusta. Tämän laiminlyöminen oli käsitykseni mukaan uskonnonvapaussäännöksen vastaista. Vähimmäisvaatimuksena pidin, että jakelun kieltäminen vaatineen mielipidettä kunnioitetaan. Sen lisäksi suosituksena esitin, että paras vaihtoehto ongelmien estämiseksi olisi lehtien jakaminen vain seurakunnan jäsenille.

Edelleen totesin (18.12.2006) olennaista olevan, että kantelijat eivät olleet pystyneet estämään seurakuntalehden jakelua. Vantaalaisen kantelijan mukaan: "Olen pyytänyt sekä Tikkurilan seurakunnasta, että Vantaan Laurin toimituksesta, ettei ko. lehtiä minulle lähetettäisi. He ovat vain neuvoneet kieltäytymään kaikesta ilmaisjakelusta välttääkseni nuo lehdet. En hyväksy ajatusta, että joutuisin luopu-

maan alueuutisista ja Vantaan seudusta, jotka ovat tärkeitä paikallisten uutisten lähteitä – –." Toinen vantaalainen kantelija kertoi: "Olen itse muutama vuosi sitten lähettänyt Vantaan seurakunnalle viestin, etten heidän lehteään kotiini halua. Viestiin ei (tietenkään) vastattu eikä se johtanut mihinkään haluamiini toimenpiteisiin." Kuopiolaisen kantelijan mukaan: "Olen useaan otteeseen pyytänyt lehden päätoimittaja – – lopettamaan lehden lähettämisen minulle, mutta hänen lupauksistaan huolimatta lehti tulee minulle yhä."

Yksi päätöksissä huomioon otettu seikka oli asianomaisten lehtien säännöllinen ja suhteellisen tiheä ilmestyminen (Vantaan Lauri yleensä viikoittain, kuopiolainen Kirkko ja koti yleensä kahden viikon välein). Lähtökohtanani oli myös se kanteluista ilmenevä käsitys, että asianomaisia lehtiä on pidettävä uskonnollisina julkaisuina. Tätä ei myöskään kantelujen johdosta annetuissa seurakuntien selvityksissä kiistetty.

Evankelis-luterilaisille seurakunnille kuuluu eräitä julkisia tehtäviä. Tällä on päätösteni kannalta kahtalainen merkitys. Ensinnäkin seurakuntien toiminnasta tehtyjen kantelujen tutkinta kuuluu oikeusasiamiehelle. Toisin on laita esimerkiksi sellaisten uskontokuntien kuin Jehovan todistajat suhteen. Myöskään puolueet ja kansalaisjärjestöt eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen vuoksi en voinut päätöksissäni tarkastella sitä, asettaako päätökseni seurakunnat eri asemaan jonkin yksityisen tahon kanssa, joskin toki ymmärrän päätöksieni voivan herättää tällaista keskustelua.

Toiseksi seurakuntien asema vaikuttaa siihen, minkälaista toimintaa suhteessa kansalaisiin seurakunnilta voidaan mielestäni edellyttää. Tästä seuraa käsitykseni mukaan, että vakaumusta kunnioittava jakelu on seurakunnan vastuulla eikä asiaa voida jättää pelkästään jakelun kohteen omien toimenpiteiden varaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.2

Perustuslakivaliokunnan mietintö 13.2.2007

Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään 13.2.2007 (PeVM 17/2006 vp) perustuslain näkökulmasta huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapauteen. Tästä asiasta valiokunta totesi seuraavaa:

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännös on sen esitöiden mukaan ymmärrettävä alaltaan huomattavan laajaksi. Siten esimerkiksi julkistamisella säännöksessä tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, välittämistä ja levittämistä (HE 309/1993 vp , s. 57/I). Sananvapauden perustuslainsuojan piiriin kuuluvat tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta (HE 309/1993 vp , s. 56/II). Myös uskonnollisten viestien levittäminen on näin ollen perustuslain sananvapaussäännöksen suojaama. Sananvapautta suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä.

Perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Oikeus ilmaista vakaumus vahvistaa perustuslain sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Uskonnollisen sanoman levittäminen on uskonnon- ja sananvapautta suojaavien perustuslainsäännösten erityisesti turvaamaa toimintaa, kuten eduskunnan oikeusasiamies on aiwan oikein aiemmin todennut. [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, s. 277]

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa turvattu ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin. Oikeus yrittää vakuuttaa muita ihmisiä esimerkiksi opettamalla kuuluu Euroopan ihmisoikeus-

tuomioistuimen mukaan tähän vapauteen. Artiklassa turvattu oikeus vaihtaa uskontoa tai uskoa voisi muussa tapauksessa jäädä kuolleeksi kirjaimeksi. [Kokkinakis v. Kreikka (25.5.1993), tuomion kohta 31]

Uskonnon- ja sananvapauden taustalla vaikuttavat yleiset ajatukset moniarvoisesta ja suvaitsevasta yhteiskunnasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on näistä lähtökohdista jo perinteisesti katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklan soveltamisalaan kuuluviksi myös sellaiset viestit, jotka ovat sisällöltään esimerkiksi väestön jonkin osan mielestä järkyttäviä tai hämmentäviä. [Esimerkiksi Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.12.1976), tuomion kohta 49] Selvää toisaalta on, etteivät esimerkiksi väkivaltaiset [Kokkinakis v. Kreikka (25.5.1993), tuomion kohdat 48–49] tai hyökkäävät [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000, s. 277–278] tavat levitä uskonnon tai muitakaan viestejä kuulu perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien turvaaman toiminnan piiriin.

Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus antavat hyvin vahvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Tämä vapaus kuuluu yhtäläisesti jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle yksilölle samoin kuin esimerkiksi kaikille Suomessa toimiville uskonnollisille yhdyskunnille. Mahdollisista rajoituksista viestinnän vapauteen voidaan säätää lailla, mutta sellaisen lain tulee täyttää perusoikeusrajoitukseen kohdistuvat yleiset vaatimukset muun ohella sääntelyn hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä samoin kuin tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

4

KIRKKOHALLITUKSEN LAUSUNTO

Kirkkohallitus toteaa lausunnossaan 6.9.2007, että perustuslakivaliokunnan kannanoton valossa seurakuntien sananvapautta ja seurakuntalehtien jakelua ei mitenkään voida perustellusti asettaa huonompaan asemaan kuin mainoslehtien tai poliittisten ja muiden aatteellisten yhteisöjen lehtien jakelua, pikemminkin päinvastoin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten kirkkohallitus katsoo, että mahdollisista rajoituksista viestinnän vapauteen voitaisiin säätää ainoastaan nimenomaisella täsmällisellä lailla. Kirkkohallituksen mukaan tällaista lain tasoista säännöstä, joka rajoittaisi seurakuntalehden osoitteetonta jakelua jokaiseen talouteen, ei tällä hetkellä ole olemassa.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan nykyinen oikeudellinen tilanne sallisi myös sen, että seurakuntalehti voidaan jakaa jokaiseen talouteen mahdollisesta postiluukun tai postilaatikon vieressä olevasta mainos- ja jakelukiellosta huolimatta.

Edelleen kirkkohallitus katsoo, että apulaisoikeusasiamiehen tulisi tehdä seurakuntien osoitteetonta jakelua koskevassa asiassa sellainen uusi päätös, jossa tarkistetaan apulaisoikeusasiamiehen aikaisempia linjauksia vastaamaan paremmin voimassa olevaa oikeustilaa. Tätä kautta myös esimerkiksi Suoramarkkinointiliiton ja jakeluyritysten on mahdollista kehittää omia pelisääntöjään ja palvelujaan siten, että kansalaisten ja seurakuntien oikeudet voidaan ottaa huomioon.

5

OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

5.1

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 17/2006 vp) on otettu kantaa sanan- ja uskonnonvapauteen. Minulla ei ole toimivaltaa arvioida perustuslakivaliokunnan menettelyä tai kannanottoja eikä myöskään poiketa sen esittämistä perusoikeuskannanotoista. Näin ollen tältä osin asian arviointiin ei ole enää syytä palata.

Kuten olen edellä todennut, kirkolla on eräitä julkisia tehtäviä ja kirkon asema perustuu sitä koskevaan erityislainsäädäntöön. Perustuslain 76 §:n ja kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n mukaan aloiteoikeus evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien lakien säätämiseen on vain kirkolla itsellään. Viimeksi mainitussa lainkohdassa säädetään, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous.

Seurakuntalehtien jakelussa onkin syytä arvioida sitä, mitä evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva, kirkon itsensä alulle panema lainsäädäntö kirkolta edellyttää. Sovellettavana lakina on hallintolaki (434/2003) ja tarkastelun kohteena se, mitä vaatimuksia hallintolaki asettaa kirkon toiminnalle.

5.2

Oikeusasiamies hyvän hallinnon valvojana

Ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten ohella julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimivaltasäännös "turvaa omalta osaltaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista".

Hallintolaki (434/2003) on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvat myös valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Laki ei kuitenkaan suoraan yleislakina sovellu evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Kirkkoa koskevaa lainsäädäntöä voidaan perustuslain 76 §:n mukaan säätää vain kirkon omasta aloitteesta.

Hallintolain 5 §:n 3 momentin mukaan hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa. Kirkkolain 25 luvun 5 §:n 1 momentissa (1274/2003) säädetään hallintoasian käsittelystä: "Käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään, jollei tästä laista muuta johdu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kirkollishallinnossa."

Hallituksen esityksessä kirkkolain muuttamisesta (HE 121/2003 vp) esitettiin perusteet sille, että kirkollishallinnon yleisiksi hallinnollisiksi menettelysäännöksiksi omaksutaan uusi hallintolaki. Esityksen yleisperustelujen mukaan hallintolaki sisältää kaksi keskeistä asiakokonaisuutta. Ensiksi laissa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista ja vahvistetaan viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet. Toiseksi hallintolaissa säädetään sellaista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyvaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että hallintolakiin ei eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta sisälly säännöksiä, jotka eivät soveltuisi evankelis-luterilaisen kirkon hallintoon, vaan hallintolain säännökset helpottavat ja jäntevöittävät seurakuntien hallintomenettelyä. Hallintolaki on toissijainen laki. Siten erityislaissa, kuten kirkkolaissa, voi olla tarvittaessa siitä poikkeavia säännöksiä. Eräistä poikkeuksista on otettu maininta kirkkolakiin.

Uuden kirkkolain kommentaariteoksen mukaan hallintolakiin on kirjoitettu hyvän hallinnon perusteet ja

säännösten tavoitteena on asettaa viranomaisen toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Kommentaariteoksessa todetaan kirkkolain 25 luvun 6 §:n yhteydessä hyvän hallinnon oikeusperiaatteista seuraavaa (Matti Halttunen, Pirjo Pihlaja ja Risto Voipio: Kirkkolainsäädäntö 2008, 270–271):

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet on säädetty hallintolain 6 §:ssä. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate ja harkintavallan väärinkäytön kielto). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Lisäksi viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate). – – Hyvän hallinnon perusteisiin katsotaan lisäksi hallintolain 2 luvun mukaan kuuluviksi viranomaistoiminnan palveluhenkisyys, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten välinen yhteistyö.

Perustuslakivaliokunta antoi aikanaan lausunnon kirkkolain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 121/2003 vp). Lausunnossa käsiteltiin muutoksenhakuoikeuden rajoittamista, virkasääntöä ja hautaustointia koskevia säännösehdotuksia, mutta ei kysymystä hyvän hallinnon perusperiaatteiden sisällyttämisestä kirkkolakiin (PeVL 20/2003 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöskään kohdassa 3.2. lainatussa mietinnössään (PeVM 17/2006 vp) käsitellyt asiaa hallintolain näkökulmasta.

5.3

Asiakasnäkökulman huomioon ottaminen hallinnossa

Seurakuntalehtien jakelussa kysymys on ennen muuta hallintolain 7 §:ssä säädetystä hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän mukaan hallintotoiminta on pyrittävä järjestämään siten, että asiakas saa palveluita asianmukaisesti. Olli Mäenpään mukaan palveluperiaate tarkoittaa muun muassa seuraavaa (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2008, 80–81):

Viranomaispalveluja järjestettäessä ja menettelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa lähtökohtana on hallintolain 7 §:n mukaan asiakasnäkökulma ja hallinnon asiakassuhteen vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen. Esimerkiksi menettelymuotojen noudattaminen ei ole itsetarkoitus, vaan asian käsittely on menettelysääntöjen puitteissa järjestettävä ensi sijassa hallinnon asiakkaita silmällä pitäen. – – Asioinnissa ja asian käsittelyssä on luonnollisesti myös otettava huomioon asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet.

Menettelylliseltä kannalta asianmukaisuus merkitsee, että palvelun toteuttamista ja asian käsittelyä koskevien menettelysääntöjen noudattamista ei tehdä kohtuuttoman vaikeaksi. Asiakkaan kannalta tämä edellyttää muun muassa menettelyn yksinkertaisuutta ja joustavuutta sekä riittävää valintamahdollisuutta. Menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi viranomaisen tulee oma-aloitteisesti toimia niin, että hallintolaissa säädettyjen ja palvelua nimenomaisesti koskevien menettelysäännösten mukaisesti toimiminen on mahdollista jokaiselle samoin perustein.

Hallintolaki siis edellyttää asianmukaista palvelua, joka tarkoittaa muun muassa riittävän valintamahdollisuuden turvaamista, yksinkertaista ja joustavaa menettelyä ja asiakkaan kannalta kohtuuttoman vaikeiden menettelysääntöjen välttämistä. Edelleen hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus tarkoittaa sitä, että menettelymuotojen noudattaminen ei ole itsetarkoitus, vaan menettelysäännöt on järjestettävä ensi sijassa hallinnon asiakkaita silmällä pitäen.

Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava kaikessa hallintolain piiriin kuuluvassa toiminnassa. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi lakia koskevassa mietinnössään tästä seuraavan (HaVM 29/2002 vp):

Hallinnon asiakkaiden näkökulmasta hallintoviranomaisten ja yksityisten julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toiminta näyttäytyy viranomaistoimintana, jossa keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava

viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireillepanemaa asiaa.

Näin ollen hallintolain säännökset ovat sovellettavissa paitsi varsinaiseen hallintopäätöksen tekemiseen, myös julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin.

5.4

Seurakuntalehtien jakelukäytäntö

Suomen Posti Oyj:n (sitemmin Itella Oyj) lausunnossa esitetään postin noudattamat jakeluperiaatteet. Lausunnon mukaan postin suorittamasta seurakuntalehtien jakelusta noin puolet tapahtuu osoitteellisena jakeluna ja puolet osoitteettomana jakeluna.

Osoitteellinen jakelu suoritetaan nimellä ja osoitteella seurakunnan jäsenille. Postin sopimusehtojen mukaan osoitteetonta aineistoa ei jaeta niihin talouksiin, jotka ovat kieltäneet mainos- tai ilmaisjakelun. Osoitteettomassa jakelussa poikkeuksen muodostavat viranomaisten määräykset ja julkiset tiedotteet. Ne jaetaan myös niihin talouksiin, jotka ovat kieltäneet mainos- tai ilmaisjakelun. Kysymyksessä on kaikkia kansalaisia koskevaan yleishyödylliseen tiedottamiseen tarkoitettu postin osoitteeton jakelupalvelu, jonka piiriin kuuluvat ensisijaisesti valtion ja kuntien viranomaiset.

Vastaavasti kirkkohallitus toteaa lausunnossaan, että seurakuntalehtien jakelukäytäntö vaihtelee seurakunnittain. Joissakin seurakunnissa lehti jaetaan osoitteellisena jakeluna kaikille seurakunnan jäsenille. Joissakin seurakunnissa posti jakaa lehden osoitteettomana jakeluna ja joissakin seurakunnissa jakelu tapahtuu mainos- ja ilmaisjakelua suorittavien yritysten toimesta.

Jakelu voi tapahtua myös eri jakelumuotojen yhdistelmänä. Saadun selvityksen mukaan kantelussa 3 (dnro 90/4/07) mainittu oululainen Rauhan Tervehdys -lehti jaettiin vuonna 2007 ilmaiseksi niihin leikkialueella oleviin kotitalouksiin, jotka eivät olleet merkinneet postiluukkuun tai -laatikkoon mainos- tai ilmaisjakelukieltä. Jos taloudella oli jompikumpi edellä mainituista kielloista, lehden sai tilaamalla osoitteellisena. Tällöin lehden hinta oli 30 euroa/vuosikerta. Maksu perittiin, koska osoitteellisen jakelun kustannukset olivat osoitteetonta jakelua korkeammat. Lehden näköispainos oli mahdollista lukea ilmaiseksi lehden verkkosivuilta.

5.5

Jakelukäytäntöjen arviointi hyvän hallinnon näkökulmasta

Hallintolain vaatimus asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta merkitsee seurakuntalehtiin sovelletuna sitä, että asiakkaan valintamahdollisuus – haluaako ja saako hän lehden vai ei – tulisi voida turvata mahdollisimman yksinkertaisessa ja joustavassa menettelyssä hankalien menettelysääntöjen sitä estämättä tai aiheuttamatta kohtuuttomia vaatimuksia asiakkaalle. Viimeistään silloin, kun henkilö kääntyy seurakuntalehden jakeluasiassa seurakunnan puoleen, hänestä käsitykseni mukaan tulee asiakas hallintolain tarkoittamassa mielessä.

Käsiteltävänä olevissa kanteluissa kysymys on yleensä siitä, että kantelija ei halua seurakuntalehteä jaettavan kotiinsa, mutta haluaa muutoin saada osoitteettomana jaettavaa mainos- tai ilmaisjakelua. Toisaalta käsiteltävänä on myös kantelu, jossa kantelija haluaa kieltää muun mainos- tai ilmaisjakelun, mutta haluaa osoitteettomana jaettavan seurakuntalehden tulevan kotiinsa.

Ongelmat aiheutuvat siitä, että osoitteettomassa jakelussa noudatettavat toimintakäytännöt eivät tunneta vaihtoehtoja. Vallitsevana käytäntönä on, että mainos- tai ilmaisjakelukielto koskee kaikkea osoitteetonta aineistoa, eikä rajoitusta voida tehdä vain osittain jonkin aineistotyyppin osalta.

Osoitteetonta jakelua voidaan täydentää kohdassa 5.4. esitetyllä tavalla. Silloin kun taloudella on mainos- tai ilmaisjakelukielto, seurakuntalehti on mahdollista tilata osoitteellisena. Tällöin lehtienkin maksullinen, koska osoitteellisen jakelun kustannukset ovat osoitteetonta jakelua korkeammat. Maksullisuuteen liittyvien ongelmien lisäksi kyseinen jakelumalli on muutoinkin vain osittaisratkaisu. Esimerkiksi se, miten henkilö voi halutessaan saada muuta mainos- tai ilmaisjakelua, mutta ei seurakuntalehteä, jää tässä mallissa ratkaisematta.

Koska oikeusasiamies ei voi puuttua yksityisen sektorin toimintaan, en ota kantaa suoramarkkinoinnissa noudatettaviin toimintakäytäntöihin. Nyt kysymys onkin siitä, mikä vallitsevista toimintakäytännöistä parhaiten täyttää hyvän hallinnon vaatimukset – ennen muuta asiakasnäkökulman –, joita evankelis-luterilainen kirkko on sitoutunut noudattamaan itseään koskevassa lainsäädännössä.

Hallintolaissa säädetyn asiakasnäkökulman kannalta suositeltavimpana voidaan pitää osoitteellista jakelua seurakunnan jäsenille. Suomen Posti Oyj:n (sitemmin Itella Oyj) lausunnon mukaan osoitteellisena jakeluna jaetaan noin puolet seurakuntalehdistä. Kyseiseen ryhmään kuuluu muun muassa levikiltään suurin seurakuntalehti, Helsingin seurakuntayhtymän julkaisema Kirkko ja kaupunki (levikki yli 200 000). Hyvän hallinnon kannalta merkille pantavaa on, ettei osoitteellista jakelua käyttävistä seurakunnista ole tullut seurakuntalehtien jakelua koskevia kanteluita.

Sen sijaan hyvän hallinnon näkökulmasta osoitteeton jakelu on selvästi ongelmallisempaa. Vaikuttaa siltä, että nykyisten mainos- tai ilmaisjakelun toimintakäytäntöjen puitteissa ei ole löydettävissä eri tilanteisiin soveltuvaa täysin tyydyttävää ratkaisumallia.

6 JOHTOPÄÄTÖS

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 17/2006 vp) lähtenyt siitä, että seurakuntalehtien jakelulle myös talouksiin, jotka eivät niitä halua, ei ole sanan- ja uskonnonvapauden kannalta estettä. En voi arvioida asiaa tältä osin toisin.

Edellä olen tarkastellut lehtien jakelua niiden hyvän hallinnon periaatteiden nojalla, jotka kirkko on itselleen omaksunut kirkkolaissa. Tällä perusteella totean, että kohdassa 5.5 esitetyistä jakelumalleista asiakasnäkökulman näyttää ottavan parhaiten huomioon seurakuntalehtien osoitteellinen jakelu seurakunnan jäsenille.