

20.8.2007

Dnro 1009/2/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KIRJASTOLAIN VALTUUTUSSÄÄNNÖKSEN TÄSMENTÄMISEN TARPEELLISUUS

1
ASIA

Tutkittavanani on ollut kirjaston käyttökieltoa koskenut kanteluasia. Siihen 21.3.2007 antamassani päätöksessä (dnro 4063/4/06) otin kantaa Helsingin kaupunginkirjastossa noudatettavien käytösääntöjen täsmällisyyteen.

Helsingin kaupunginkirjaston asiakastietokoneiden käytösääntöjen (11/2005) mukaan asiakas menettää tietokoneen käyttöoikeuden, jos hän ei noudata Helsingin kaupunginkirjaston käytösääntöjä tai jos laitteita, ohjelmia tai tietoverkkoa käytetään kirjaston periaatteiden vastaisesti. Helsingin kaupunginkirjastossa noudatettavien yleisten käytösääntöjen (Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunginkirjastojen käytösäännöt 3.5.2004) mukaan kirjaston toiminnan tai muiden asiakkaiden häiritseminen voi johtaa kirjaston käyttöoikeuden menettämiseen.

Viimeksi mainituissa säännöissä ei ollut erikseen määritelty esimerkiksi käyttöoikeuden menettämisen pituutta eikä sitä, miten häiritsevän käytöksen johdosta menetetyn käyttöoikeuden voi saada takaisin. Sitä vastoin lainausoikeuden menettämisen perusteet (lainattujen teosten palauttamattomuus ja yli 28 vuorokauden kulumisen laina-ajan päättymisestä, teosten kadottaminen tai vahingoittaminen sekä maksujen kertyminen maksuliitteessä mainitun summan verran tai sitä enemmän) ja takaisinsaannin perusteet (myöhässä olevien teosten palauttaminen, kadonneiden tai vahingoittuneiden teosten korvaaminen sekä kertyneiden maksujen maksaminen) oli määritelty yksityiskohtaisesti.

Totesin edellä mainitussa päätöksessäni muun muassa, että kirjastoilla on yhteiskunnassamme tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä ja niistä on kehittynyt monipuolisia tietopalvelukeskuksia, jotka toiminnallaan osaltaan toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaisen sivistyksellisiä perusoikeuksia. Edelleen totesin, että koska käytösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi kirjastopalveluja saada. Tämän vuoksi käytösääntöjen tulee perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattun oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja, jotta kirjastopalveluiden käyttäjä voi niiden perusteella arvioida omaa toimintaansa

suhteessa niihin odotuksiin, joita hänelle on asetettu.

Johtopäätökseni oli, että muun muassa Helsingin kaupunginkirjastossa noudatettavissa käytösäännöissä kysymystä kirjaston käyttöoikeuden menettämisestä ei ollut määritelty asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavalla tavalla ja täsmällisesti, vaikka kirjaston käyttökielto on perusteiltaan täsmällisesti määriteltyä lainauskieltoa pidemmälle menevä toimenpide.

Helsingin kaupungin selvityksissä myönnettiin esiin nostamani ongelman olemassaolo ja käytösääntöjen uudistaminen on aloitettu kuluvana vuonna.

Huomioni kiinnittyi kuitenkin vielä siihen, onko kirjastolain (904/1998) 10 §:n 1 momentin sisältämä valtuutussäännös käytösääntöjen antamiseen asianmukainen. Tämän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla kyseisen säännöksen täsmentämisen tarpeen omasta aloitteestani tutkittavaksi.

- - -

3 RATKAISU

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa ja muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Voimassa oleva kirjastolaki on säädetty ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Kirjastolain 10 §:n 1 momentin mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa on määräyksiä kirjaston käytöstä sekä kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista. Tätä on pidetty säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 210/1997 vp) yleisperustelujen mukaan tarpeellisena kirjastojen suuresta käyttöasteesta johtuen ja sen vuoksi, että kaikille voitaisiin turvata yhtäläiset oikeudet kirjastopalveluihin. Valtiopäiväasiakirjoissa ei asiaan ole muutoin otettu kantaa (SiVM 10/1998 vp ja HaVL 4/1998 vp). Eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esityksestä ei myöskään ollut pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Käsitykseni mukaan kirjastojen käytösäännöt voidaan ainakin jossakin määrin rinnastaa oppilaitosten järjestyssääntöihin, joiden osalta on olemassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (esimerkiksi PeVL 70/2002 vp ja 28/2004 vp), joskin oppilaitokset ovat yleisön näkökulmasta eräällä tavalla kirjastoja suljetumpia laitoksia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta ei sinänsä ole ongelmallista säätää opetuksen järjestäjän velvollisuudesta hyväksyä määräyksiä esimerkiksi koulutyön käytännön järjestelyihin tai koulurakennusten ja niiden piha-alueiden käyttämiseen liittyvistä seikoista. Tällöin ei valiokunnan mukaan kuitenkaan ole kyse perustuslain 80 §:ssä säännellystä lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan oikeudesta tehdä alueellisesti rajattuja yleisluonteisia hallintopäätöksiä.

Perustuslakivaliokunta moitti lausunnossaan 70/2002 vp hallituksen esitystä laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 205/2002 vp) siitä, että lakiehdotuksissa oli sanonnaltaan vain hyvin yleiset säännökset järjestyssääntöjen hyväksymisen tarkoituksesta. Itse säännöksistä sen enempää kuin esityksen perusteluistakaan ei valiokunnan mukaan ilmennyt, *mistä asioista tai millaisista asiatyypeistä* järjestyssäännöillä voidaan määrätä. Tätä pidettiin oppilaiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Valiokunnan mukaan säännöksiä tuli täsmentää *yleisillä luonnehdinnoilla järjestyssäännöllä määrättävissä olevista asioista tai asiatyypeistä*.

Kysymys on nyt edellä todetun perusteella etenkin siitä, onko kirjastolain 10 §:n 1 momentin muotoilu "kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista" kirjaston asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta riittävän täsmällinen. Näin ei mielestäni ole. Tämä johtuu siitä, että sääntöjen voidaan jo lähtökohtaisesti itsestään selvyytenä olettaa sisältävän oikeuksia ja/tai velvollisuuksia koskevia kannanottoja, mutta po. kirjastolain säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole millään tavalla luonnehdittu sitä, millaisia etenkin käytösäännöissä mahdollisesti määriteltävät kirjaston käyttäjän velvollisuudet voivat olla. Koska käytösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi saada kirjastopalveluja eli nauttia perustuslain 16 §:ssä turvatuista sivistyksellisistä perusoikeuksistaan.

Opetusministeriö on lausunnossaan todennut, että ministeriössä on kuluvana vuonna tarkoitus käynnistää koko kirjastolainsäädännön ajan tasalle saattaminen. Tässä yhteydessä myös käytösääntöjä koskevan pykälän muotoilu tullaan ministeriön mukaan tarkistamaan.

Koska puheena olevan säännöksen täsmentäminen on edellä todetuin tavoin tulossa vielä erikseen toimivaltaisen ministeriön arvioitavaksi, asia ei tässä vaiheessa anna aihetta enempään toimenpiteisiin kuin että saatan opetusministeriön tietoon edellä esittämäni näkökohdat tulevassa lainvalmistelussa mahdollisesti huomioon otettaviksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni ministeriölle.