

22.9.2008

Dnro 1012/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄTÖS KANTELUUN KIRJASTON KÄYTTÖKIELTOA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KIRJOITUS

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 16.3.2007 osoittamassaan kirjeessä Helsingin kaupunginkirjaston toimipistettä siitä, että hänet oli määrätty kirjaston käyttökieltoon. Kantelijan mielestä määräys oli perusteeton ja kohtuuton, eikä häntä ollut asian johdosta kuultu.

3 RATKAISU

3.1 Taustatietoja

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kirjastonjohtaja oli 19.1.2007 päivätyllä kirjeellään ilmoittanut määränneensä kantelijan po. kirjaston käyttökieltoon 23.1.2007 lukien. Perusteluina mainittiin muihin asiakkaisiin kohdistuneet rasiset loukkaukset sekä kirjaston henkilökuntaan kohdistunut jatkuva hyökkäävä ja häiritsevä käyttäytyminen. Kielto kattoi kaikenlaisen asioinnin po. toimipisteessä 23.1.–23.7.2007 sekä tietokoneiden käytön kaikissa Helsingin kaupunginkirjaston toimipisteissä ajalla 23.–29.1.2007.

Kantelija kiisti toimineensa epäasianmukaisesti. Hänen kertomansa mukaan häntä ei myöskään ollut kuultu ennen käyttökieltoon määräämistä. Kirjastonjohtaja puolestaan on selvityksessään esittänyt oman näkemyksensä asiasta ja tapahtumainkulusta sekä kantelijan kirjastolle antaman kirjallisen palautteen luonteesta. Tältä osin osapuolten näkemykset poikkeavat olennaisesti toisistaan. Vastineessaan kantelija edelleen kiisti käyttäytyneensä epäasianmukaisesti.

3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Kirjastolain 10 §:n 1 momentin mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa on määräyksiä kirjaston käytöstä sekä kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista. Puheena olevana ajankohtana voimassa olleiden yleisten käytösääntöjen (Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunginkirjastojen käytösäännöt 3.5.2004) mukaan kirjaston toiminnan tai muiden asiakkaiden häiritseminen voi johtaa kirjaston käyttöoikeuden menettämiseen.

Kysymys kirjaston käyttökiellosta on ollut aiemminkin esillä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 21.3.2007 antamassaan päätöksessä dnro 4063/4/06 kiinnittänyt huomiota siihen, että edellä mainituissa käytösäännöissä ei ollut erikseen määritelty esimerkiksi käyttöoikeuden menettämisen pituutta eikä sitä, miten häiritsevän käytöksen johdosta menetetyt käyttöoikeudet voi saada takaisin. Myöskään muista menettelytavoista käyttökieltoasioissa ei ollut määräyksiä.

Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään muun muassa, että koska käytösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi saada kirjastopalveluja. 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. Apulaisoikeusasiamiehen johtopäätös oli, että 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.

Edellä mainitun kanteluasian tutkinnan seurauksena vuonna 2007 käynnistettiin käytösäntöjen uudistamistyö, jonka yhteydessä oli tarkoitus ottaa huomioon apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamat ongelmakohdat. Pääkaupunkiseudun kirjastojen yhteiset käytösäännöt (HelMet-kirjaston käytösäännöt) valmistuivat kuluvan vuoden huhtikuussa ja niitä täydentävät HelMet-kirjaston asiakastietokoneiden käytösäännöt kesäkuussa. Mainitut säännöt on toimitettu oikeusasiamiehen kanslialle tiedoksi 13.8.2008.

Uudistuksen yhteydessä on käsitelty myös käyttöoikeuden menettämistä koskeva kysymys, ja asia on ohjeistettu aiempaa täsmällisemmin ja asiakkaan kannalta ennakoivalla tavalla. Uusien käytösäntöjen mukaan käyttöoikeuden menetyksellä tarkoitetaan määräaikaista kieltoa kirjaston käyttöön niissä tapauksissa, joissa asiakas kielloista huolimatta käyttäytyy häiritsevästi henkilökuntaa tai toista asiakasta kohtaan. Käyttöoikeuden menetys voi olla vuorokaudesta kolmeen kuukautta. Käyttöoikeuskiellon määrää joko kirjaston johtaja tai hänen valtuuttamansa kirjaston henkilökuntaan kuuluva. Edelleen uusissa käytösäännöissä on todettu, että ennen käyttökiellon antamista osapuolille varataan tilaisuus tulla kuulluksi. Asiakastietokoneiden osalta noudatetaan samoja menettelytapoja.

3.3

Kannanotto

Oikeus tulla kuulluksi on yksi keskeisistä perustuslain 21 §:ssä säännellyistä oikeusturvan takeista. Kuulemisen merkitys korostuu puheena olevissa asioissa, koska kyseessä on kirjaston asiakkaan näkökulmasta pitkälle menevä toimenpide.

Kirjastonjohtaja ei selvityksessään erikseen ottanut kantaa kantelijan kuulemista koskeneeseen väitteeseen. Sen perusteella, mitä hän on tapahtumista kertonut, minulle on kuitenkin jäänyt vahva käsitys siitä, että kantelijaa ei ollut erikseen kuultu ennen käyttökiellon määräämistä. Tässä suhteessa menettelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti kritiikille alttiina. Totean myös jäävän epäselväksi, oliko kantelijaa ennen käyttökiellon määräämistä kertaakaan aiemmin nimenomaisesti huomautettu – joko kirjallisesti tai suullisesti – käyttökiellon määräämisen mahdollisuudesta. Tällä on merkitystä sikäli, että käyttökieltoa oli perusteltu muun muassa kantelijan jo pitempään jatkuneella häiriökäyttäytymisellä.

Tässä yhteydessä onkin syytä korostaa sitä, että huomautuksen tai varoituksen antaminen ennen käyttökieltoon asettamista olisi hallintolain 6 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaista, koska viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia seuraamuksia.

Aiempaa käyttökieltokantelua tutkittaessa ilmeni, että käyttökieltoon määrääminen on hyvin harvainen toimenpide. Käyttöoikeuden menetys on käytännössä aikuisiin kohdistuvana ollut satunnaista. Vakiintuneen käytännön mukaan kyse on ollut lyhytaikaisesta paikallisesta käyttöoikeuden menetyksestä, joka annetaan suullisesti. Lähinnä käyttöoikeuden menetys on koskenut lapsia ja nuoria. Rumaa kieltä käyttäville ja väkivaltaisesti toisia kohtaan käyttäytyville lapsille tai nuorille on voitu antaa lyhytaikainen (esimerkiksi yhden viikon mittainen) käyttökielto, jos he eivät useista huomautuksista huolimatta ole suostuneet muuttamaan käytöstään.

Edellä todetun johdostapidän ainakin jossain määrin ymmärrettävänä sitä, että käyttökieltoon mahdollisesti johtavien tilanteiden käsittelemiseksi ei kirjastotoimessa välttämättä ollut muodostunut vakiintuneita menettelytapoja. Tämän vuoksi ja kun Helsingin kaupunginkirjastossakin noudatettavia käytöissäntöjä on nyttemmin täsmennetty tavalla, joka aiempaa paremmin ottaa huomioon kirjaston asiakkaan oikeusturvan ja edesauttaa samalla yhdenmukaisen käytännön muodostumista, en katso aiheelliseksi ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat kirjastonjohtajan tietoon.

Muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta minun olisi syytä lausua enemmän.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni näkökohdat kirjastonjohtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni.

Kirjastojen käytöissäntöjä koskevan kysymyksen yleisen merkityksen vuoksi lähetän päätöksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös opetusministeriölle.