

– Esko Lukkarinen –

LAINSÄÄDÄNTÖ JA KIRJASTON ARKI

Opetus- ja kulttuuriministeriö • Kulttuuriyksikkö
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto 2010

http://www.minedu.fi/OPM/Kirjastot/tyoeryhmaet_ja_selvitykset/?lang=fi

Sisällysluettelo

– 3 –

Johdanto

– 4 –

Lukkarinen Esko:

LAINSÄÄDÄNTÖ JA KIRJASTON ARKI

– 4 –

I Kirjasto ja ihmisten perusoikeudet

– 10 –

II Hyvän hallinnon perusteet

– 21 –

III Kirjaston ja sen käyttäjien välinen asiakassuhde

– 28 –

Lähteet

– 30 –

Hakemisto kirjoituksessa käytetyistä viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisuksista

– 31 –

Liite:

Kirjastoja koskevia oikeustapauksia

Johdanto

Kirjaston henkilöstö joutuu arkipäivän työssään entistä useammin haastaviin asiakaspalvelutilanteisiin, joissa tarvitaan lainsäädännön tuntemusta asiakkaiden lainmukaisen ja laadukkaan palvelun ja toisaalta henkilöstön oman oikeusturvan varmistamiseksi. Tämä julkaisu perustuu kirjaston henkilöstön alueellisissa täydennyskoulutustilaisuuksissa vuosina 2009–2010 pidettyihin luentoihin. Lähtökohtana esitykselle ovat ne käytännön laintulkintatilanteet, joita henkilöstö joutuu työssään kohtaamaan. Tämän vuoksi julkaisussa on runsaasi havainnollistavia oikeustapauksia. Julkaisussa on kolme päälukua, joista ensimmäinen käsittelee ihmisten perusoikeuksien huomioon ottamista kirjaston toiminnassa, toisessa perehdytään hyvän hallinnon perusteisiin ja kolmannessa käsitellään kirjaston ja asiakkaan välistä asiakassuhdetta. Liitteeseen on otettu esimerkkejä kirjastoja koskevista oikeustapauksista.

Kirjaston toiminnasta tehdään verrattain harvoin hallintokanteluja ylimmille lailisuusvalvojille ja aluehallintovirastoille, mikä osaltaan kertoo palvelun hyvästä laadusta ja asiakkaiden oikeuksien asianmukaisesta huomioon ottamisesta. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa kanteluja on tehty, on lähes poikkeuksetta ollut kyse ihmisten perusoikeuksista. Sen vuoksi aiheeseen on esityksessä kiinnitetty suhteellisen paljon huomiota. Perusoikeuksiin läheisesti liittyviä hyvän hallinnon perusteita on esityksessä myös käsitelty melko laajasti. Kirjaston ja asiakkaan välistä suhdetta koskevassa luvussa korostetaan käyttösääntöjen selkeyden ja ennakoivuuden merkitystä asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Kirjastomaksujen perintää ja vanhentamista samoin kuin vahingonkorvausta käsitellään varsin yleisellä tasolla kiinnittäen huomiota lähinnä yleisiin periaatteisiin. Järjestyksen ylläpitämistä koskevassa lyhyessä yleiskuvauksessa korostetaan henkilöstön lain nojalla rajoitettua mahdollisuutta puuttua yksilöiden perustuslailliseen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Esko Lukkarinen 19.10.2010

Kirjoittaja:

Esko Lukkarinen OTK, HuK, luokanopettaja. Kirjoittaja toimii lakimiehenä ja oikeusturvatiimin vastaavana sekä opetustoimen hallintokantelujen ja valitusten, kunnalliskantelujen sekä sosiaali- ja terveystoimen kanteluiden ratkaisijana Lounais-Suomen aluehallintovirastossa. Aikaisemmin hän on vastannut sivistystoimen oikeusturva-asioista Länsi-Suomen lääninhallituksessa ja toiminut myös sivistysosaston osastopäällikkönä vuosina 2005–2007. Vuonna 2008 kirjoittaja oli Suomen Kuntaliiton Opetus- ja kulttuuriyksilön lakimiehenä. Opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutustilaisuuksissa hän on ollut kouluttajana vuodesta 1999 alkaen. Yleisten kirjastojen henkilöstölle hän on ollut luennoimassa arkipäivän lakitietoa vuodesta 1998 lukien. Kunnan sivistyshallinnon palveluksessa kirjoittaja on ollut Helsingin opetusviraston lakimiehenä sekä koulutoimenjohtajana Hausjärvellä ja Forssassa.

LAINSÄÄDÄNTÖ JA KIRJASTON ARKI

I. Kirjasto ja ihmisten perusoikeudet

Kirjasto sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttajana ja peruspalveluna

Sivistyksellisistä perusoikeuksista on säädetty Suomen perustuslaissa. Sen 16 §:n 2 momentin nojalla julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Julkisen vallan ylläpitämä kirjasto toteuttaa tätä perusoikeutta tarjoamalla laadukkaita kirjasto- ja tietopalveluja.

Kirjaston tehtävästä sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttajana on tarkemmin säädetty kirjastolaissa, jonka 2 § 1 momentin mukaan kirjastojen kirjastoja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastolain nojalla kunnan tehtävänä on kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen. Kunta voi lain mukaan järjestää palvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat lainmukaisia.

Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on siten perusopetuksen ohella kunnan sivistystoimen peruspalveluista vahvimmin lakisääteinen. Kirjaston ja perusopetuksen asemaa kunnallisena peruspalveluna yhdistää myös niiden maksuttomuus. Kyse on ihmisten sivistyksellisten perusoikeuksien ydinalueesta.

Yhdenvertaisuus

Tarjotessaan kirjasto- ja tietopalveluja kirjaston henkilöstön tulee ottaa huomioon perustuslain 6 §, jonka nojalla ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan muodollista ja aineellista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvaa oikeudenmukaisuuden takaamista.

Yhdenvertaisuutta täydentää perustuslain syrjintäkieltosäännös, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä, vaan siinä on pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä kansallista, etnistä ja yhteiskunnallista alkuperää. Muu henkilöön liittyvä syy voi olla esimerkiksi sukupuolinen suuntautuminen tai yhdistystoimintaan osallistuminen. Perustuslain syrjintäkielto koskee myös välillistä syrjintää eli toimenpiteitä, jotka vaikutuksiltaan johtavat syrjivään lopputulokseen.

Syrjinnän kiellolla ei ole tarkoitus poistaa ihmisten välillä luonnostaan esiintyviä eroja, vaan näihin eroihin perustuvat ei-hyväksyttävät erottelut. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Myös erilliskohtelu eli segregatio on kiellettyä, jollei sitä voida jonkun hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätysssä tilanteessa oikeutettuna. Segregatio-termiä käytetään silloin, kun tarjotaan yhtäläisiä palveluja erikseen eri väestöryhmille. Positiivinen erityiskohtelu on sallittua silloin, kun yhdenvertaisuuden periaate edellyttää hyväksyttävän tavoitteen ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa sellaisten erottelujen tekemistä, jotka tähtäävät yhteiskunnassa tosiasiallisesti esiintyvän syrjinnän poistamiseen parantamalla tietyn ryhmän, kuten naisten, lasten ja vähemmistöjen asemaa ja olosuhteita.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään erikseen myös lasten tasa-arvoisesta kohtelimesta sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisestä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi ihmisten yhdenvertaisuudesta on erikseen säädetty yhdenvertaisuuslaissa. Sen nojalla viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kirjaston arjessa yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys näkyy erityisesti asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja kirjastopalvelujen yhdenvertaisen tarjoamisen vaatimuksena. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisuisaan 107/1/91 16.11.1992 AOK kiinnittänyt kirjaston huomiota käytösäännöissä olevaan ulkomaalaisia koskevaan epäasianmukaisuuteen:

Yliopiston kirjaston käytösääntöjen mukaan kotilainaoikeus oli kokoelmien käytöstä annetuin rajoituksin yksityisillä henkilöillä ja paikallisilla kirjastoilla, arkistoilla, virastoilla ja muilla laitoksilla. Ulkomaalaiset, lukuun ottamatta yliopiston opettajia, saivat kotilainaoikeuden vasta esittämällä hyväksyttävän takuun. Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tämä sopimusmääräys oli lainsäädännön alaan kuuluvana saatettu voimaan eduskunnan säätämällä lailla ja oli siten Suomessa voimassa lainatasoisena oikeusnormina. Ylikirjastonhoitajan tietoon on saatettu, että takuun vaatiminen ulkomaalaisilta ei vielä sinänsä ollut diskriminoivaa huomioon ottaen kirjaston kokoelmien säilyvyys. Periaatteessa oli hyväksyttävää, että kirjaston käytösääntöjen kotilainausoikeutta koskevassa kohdassa otettiin huomioon se seikka, että kaikki kirjaston käyttäjiksi tulevat eivät ehkä noudattaneet käytösääntöjä. Sen sijaan asianmukaista ei ollut, että sääntö takuun vaatimisesta oli asetettu koskemaan yksinomaan ulkomaalaisia ja edellä mainitussa laajuudessa ottamatta huomioon kunkin opiskelua tai tutkimustyötä tai muita henkilökohtaisia olosuhteita.

Henkilökohtainen koskemattomuus

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Kirjastolaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole säädetty kirjaston henkilöstölle oikeutta puuttua asiakkaiden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen vuoksi esimerkiksi tilanteissa, joissa epäillään asiakkaan vievän luvattomasti kirjaston aineistoa, henkilöstö ei saa suorittaa asiakkaaseen kohdistuvaa henkilötutkintaa asian selvittämiseksi. Tutkinnan voi suorittaa ainoastaan poliisiviranomainen. Kirjaston järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ei myöskään ole sallittua käyttää asiakkaisiin kohdistuvia voimakeinoja, ellei kyseessä ole rikoslain mukainen hätävarjelutilanne.

Yksityiselämän suoja

Perustuslaki suojaa ihmisten yksityiselämää. Sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Kirjastossa käsitellään asiakkaiden yksityiselämän piiriin kuuluvia henkilökohtaisia oloja, esimerkiksi lainauskieltoa ja kirjastomaksujen perintää koskevia asioita, joita ei saa lain mukaan luvattomasti ilmaista sivullisille. Kirjaston asiakasrekisteristä ei myöskään saa antaa ilman laissa säädettyjä perusteita asiakkaiden salassa pidettäviä tietoja sivullisille.

Sananvapaus ja julkisuus

Perustuslain mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Säännöksen tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteen muodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus julkiseen kritiikkiin.

Apulaisoikeuskansleri (AOK 14.12.2006 Dnro 256/1/06) on pitänyt mielipiteen ilmaisun vapauden rajoittamisena sitä, että kirjastonjohtaja on kirjaston työrauhan palauttamiseksi ja säilyttämiseksi päättänyt keskeyttää turkistarhausta arvostelewan näyttelyn esillä pitämisen kirjaston tiloissa kesken ennalta sovitun näytteilläoloajan. Tapauksessa oli kyse myös siitä, että keskeyttämisspätöksen objektiivisena perusteluna ei voitu pitää pelkästään näyttelyä kohtaan esitettyä kritiikkiä.

*Eläinten oikeuksia puolustavalle järjestölle oli myönnetty lupa turkistarhausta arvostele-
van näyttelyn esillä pitämiseen kirjaston tiloissa. Viikkoa ennen sovitun määräajan päät-
tymistä kirjastonjohtaja päätti keskeyttää näyttelyn perustellen päätöstään sillä, että hän
oli näyttelyn oltua esillä noin viikon saanut kriittistä palautetta kirjaston asiakkaalta ja
turkiseläinkasvattajien etujärjestöltä näyttelyn pitämisestä kirjaston tiloissa. Apulaisoi-
keuskanslerille antamassaan selvityksessä kirjastonjohtaja ilmoitti päätyneensä näyttelyn
keskeyttämiseen ”kirjaston työrauhan palauttamiseksi ja säilyttämiseksi”. Kaupungin sel-
vityksessä todettiin, että ”näyttelyn päättämiseen on katsottava olleen perusteltu syy kir-
jaston työrauhan ja normaalin toiminnan edellytysten säilyttämiseksi”.*

*Apulaisoikeuskansleri piti lähtökohtana arvioinnissa, että kirjastonjohtajalla sinänsä
on ollut toimivalta päättää valokuvanäyttelyn poistamisesta kirjaston tiloista, eikä hänen
voida todeta menetelleen minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti. Kysymys on
sen seikan arvioimisesta, onko näyttelyn poistaminen kesken ennalta sovitun näytteillä
oloajan tapahtunut oikeudellisesti hyväksyttävien periaatteiden mukaisesti ottaen erityi-
sesti huomioon julkisen tehtävän hoitamiselta edellytettävä objektiivisuus. Apulaisoikeus-
kansleri katsoi, että vaikka ei olekaan olemassa subjektiivista oikeutta näyttelyn keinoin
ilmaista mielipiteitään kirjaston tiloissa, sinne jo hyväksytyyn näyttelyn keskeyttäminen
esitetyillä perusteilla on tosiasiallisesti merkinnyt puuttumista mielipiteen ilmaisemisen
vapauteen. Käsityksenään hän totesi, että kaupungin taholta esiin tuotu näkökulma ja
argumentaatio oli tapahtumaa kokonaisuutena tarkastellen oikeudellisesti kestävä.*

*Apulaisoikeuskansleri arvioi kirjastonjohtajan menettelyn lähinnä ylireagoimiseksi
sinänsä ikävässä ja ilmeisesti varsin yllättäen eteen tulleessa tilanteessa. Päätöksessä esi-
tetyt näkökohdat saatettiin kaupungin ja kyseisen kirjastonjohtajan tietoon.*

Perustuslain sananvapaussäännöksessä tarkoitetun ennakoesteiden kiellon piiriin kuu-
luvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oike-
uksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät
puuttumiset sananvapauteen. Kielto kattaa siten yleisesti kaikki sellaiset julkisen vallan
toimet, joiden tarkoituksena on puuttua sananvapauden käyttämiseen ennen viestin
ilmaisemista tai julkistamista. Sen sijaan säännöksellä ei ole kielletty sananvapauden
käytön jälkikäteistä valvontaa esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin.

Sananvapauden, kuten muidenkin perusoikeuksien, rajoituksista voidaan säätää
vain lailla. Rajoitusten tulee lisäksi olla muun ohessa tarkkarajaisia, täsmällisiä, hyväk-
syttäviä, välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa
perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskun-
nallisen intressin painoarvoon. Vastaavasti viranomaiset voivat puuttua sananvapau-
teen vain lain nojalla. Lailla säätämisen vaatimus sisältää lakia alemmanasteisen sään-
telyn kiellon ja delegointikiellon. Sananvapauden rajoittamisesta tai sen käyttämisestä
ei siten lähtökohtaisesti voida säätää lakia alemmanasteisilla säännöksillä tai mää-
räyksillä. Näin ollen esimerkiksi kirjaston käyttösäännöllä ei voida rajoittaa perus-
tuslaillista sananvapautta. Tässä suhteessa kirjaston käyttösäännöt voidaan rinnastaa
esimerkiksi koulun järjestyssääntöihin, joita koskee seuraava apulaisoikeuskanslerin
ratkaisu:

Kunnan koulun järjestyssäännöissä kiellettiin valokuvaaminen, videointi ja nauhoittaminen koulun alueella. Selvityksen mukaan rajoitus koski oppilaita ja kouluaikaa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle kunnan tietoon, että valokuvaaminen, videointi ja nauhoittaminen ovat perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun sananvapauden käyttämistä. Määräys oli osa koulun järjestyssääntöä, joka oli annettu perusopetuslain 29 §:n nojalla. Pykälässä olevat säännökset järjestyssääntöjen tarkoituksesta ja niillä määrättävissä olevista asioista eivät kuitenkaan olleet sellaisia riittävän täsmällisiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttäviä säännöksiä, joiden nojalla sanotunlainen sananvapautta rajoittava määräys voitiin antaa. Määräyksestä ei myöskään ilmennyt, miltä osin se oli välttämätön muiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Määräys oli siten perustuslain 12 §:n 1 momentin vastainen.

Lailla ei myöskään voida delegoida sananvapauden rajoittamista tai sen käyttämisen sääntelyä koskevaa toimivaltaa lakia alemmalla säädöstasolla käytettäväksi. Toisaalta viranomaisen ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Kirjastossa sananvapauden rajoittamisen ongelmaa saatetaan joutua pohtimaan erityisesti kirjaston asiakastietokoneiden käytön osalta. Perustuslain ja kirjastolain nojalla kirjaston perustehtävä on edistää ihmisten mahdollisimman laajaa tiedonsaantia ja viestien välittämistä. Toisaalta kirjaston tulisi voida valvoa, ettei sen asiakastietokoneita käytetä sananvapauden vedoten lainvastaisella tavalla. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain sallimia ovat eräät kriminalisoinnit, joista käänteisesti seuraa rajoituksia oikeuteen ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja. Tällaisia kriminalisointeja olivat julkinen kehottaminen rikokseen, uskonrauhan rikkominen, väkivalta-kuvausten levittäminen ja sukupuolisiveellisyttä koskevat rikokset. Näiden rikosten estämiseksi kirjasto voi siten rajoittaa esimerkiksi esto-ohjelmia asentamalla asiakkaiden vapaata tiedonsaantia Internetistä. Erityisesti lasten suojelemisen näkökulmasta rajoitusten asettaminen on perusteltua ottaen huomioon perustuslain sananvapaus-säännöksen viittaus lastensuojeluun ja YK:n yleismaailmallisen lastenoikeuksien sopimuksen 3 artikla, jonka mukaan hallintoviranomaisten on kaikessa päätöksenteossään otettava ensisijaisesti huomioon lasten etu.

Oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kirjaston toiminnassa oikeusturva perusoikeutena merkitsee sujuvan ja viivytyksettömän asiakaspalvelun lisäksi, että asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavat kirjaston päätökset tehdään viivytyksettä ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Asiakkaan oikeusturvan huomioon ottaminen päätöksenteossa tulee varmistaa sekä muodolliselta että sisällölliseltä kannalta. Asian viivytyksetön käsittely ei kuitenkaan saa merkitä asiakkaan oikeusturvasta tinkimistä. Asian käsittelyssä ja palvelujen järjestämisessä yleensäkin tulee ottaa huomioon myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan tehtävä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan (EOA 21.3.07/Dnro 4063/4/06) kirjastoilla on yhteiskunnassamme tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä ja niistä onkin kehittynyt monipuolisia tietopalvelukeskuksia jotka osaltaan toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata sivistyksellisiä perusoikeuksia. Koska käytösäännöt määrittelevät tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi kirjastopalveluja saada. Tämän vuoksi käytösääntöjen tulee perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja, jotta kirjastopalveluiden käyttäjä voi niiden perusteella arvioida omaa toimintaansa suhteessa niihin odotuksiin, joita hänelle on asetettu.

II. Hyvän hallinnon perusteet

Administratiivisesta hurmiosta hyvään hallintoon

Modernin hallinnon tunnuspiirteisiin kuuluu hallinnon suorituskyvyn, joustavuuden ja palveluhenkisyyden lisääminen sekä yksilön oikeuksien ja vaikuttamismahdollisuuksien korostaminen. Hallinnon perustehtävä on palvella asiakkaita ja varmistaa heidän lakisääteisten oikeuksiensa toteutuminen. Se ei ole olemassa viranomaisorganisaatiota tai yksittäisiä virkamiehiä varten, eikä modernin hallinnon luonteeseen kuulu lankeaminen ”administratiiviseen hurmioon”, jota Dostojevski kuvaa romaanissaan Riivaajat, josta ote:

”- Te exellente amie (hyvä ystävä), epäilemättä tiedätte hyvin, Stepan Trofimovits venytteli sanojaan hienostelevaan ja keikaroivaan tapaansa, - millainen on venäläinen hallintomies yleensä, ja millainen on venäläinen hallintomies uudessa virassaan, siis vastaleivottuna, äsken virkaansa nimitettynä ... Ces interminables mots-russes (Nämä kauhean pitkät venäläiset sanat)...! Mutta tuskin te tiedätte käytännössä, mitä merkitsee administratiivinen hurmio ja millainen kapine se todella on

- Administratiivinen hurmio? En tiedä mitä se on?

- Se on ... *Vous savez chez nous* (kuten tiedätte) ... *En un mot* (sanalla sanoen), pankaa joku jonninjoutava olento esimerkiksi lippuluukulle myymään mitättömiä rautatielippuja, ja tämä heiveröinen heppu pitää oikeutenaan kohdella teitä kuin mikäkin Jupiter ostaessanne lippua *pour vous monter son pouvoir* (osoittaakseen teille valtaansa). Annas kun näytän sinulle valtaani... Ja se sukeutuu kyllä heillä toisinaan administratiiviseksi hurmioksi ... *En un mot* (sanalla sanoen), luin jostakin, että joku kirkonpalvelija oli eräässä ulkomaalaisessa meikäläisessä kirkossa – *mais c'est tres curieux* (ja se onkin erikoislaatuista) – ajanut ulos, siis sananmukaisesti ajanut ulos kirkosta erään ylhäisen englantilaisen perheen, *les dames charmantes*, juuri ennen suuren paaston aikaista jumalanpalvelusta, - *vous savez ces chants et livre de Job* (tiedättehän nämä laulut ja Jobin kirjan)... yksinomaan sen vuoksi, että ”ulkomaalaisten kuljeskeleminen venäläisissä kirkoissa on epäjärjestyttä, ja tulkoot katsojille varattuina aukioloaikoina”... ja sitä seurasi pyörtymiskohtaus... Tämä kirkonpalvelija sai administratiivisen hurmiokohtauksen *et il a montre son pouvoir...*

Hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden tarkoituksena on turvata viranomaisten toiminnassa noudatettava lähtötaso. Siihen kuuluvat säännökset viranomaisten harkintavaltaa ohjaavien yleisten oikeusperiaatteiden keskeisistä perusteista. Niin yleisen oikeusturvan ja perusoikeuksien kuin viranomaisten toiminnalta edellytettävän lainalaisuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että myös viranomaisen harkintavallan käytöstä säädetään lain tasolla.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Sääntely korostaa etenkin asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä.

Kirjaston toiminnassa modernille hallinnolle tunnusomainen palveluperiaate korostuu, mikä on myös todettu kirjastolaissa: kirjaston tehtävä on kirjasto- ja tietopalvelujen tarjoaminen. Asiakkaat myös mieltävät kirjaston muuta hallinnon toimintaa selkeämmin nimenomaan palvelutoiminnaksi.

Kirjaston hallintotoiminta onkin pääosin ns. tosiasiallista hallintoa. Se on toimintaa, jossa hallinnon asiakas ei ole varsinaisen hallintopäätöksen teon kohteena, vaan asiakkuus syntyy esimerkiksi kirjastopalvelujen käyttämisen kautta. Myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yksittäinen viranhaltija voi lain tai sen perusteella annettujen alempien normien, esimerkiksi kirjaston käytösääntöjen, perusteella tehdä yksilöä koskevia ratkaisuja. Asiakkaiden oikeusturvan ja laadukkaan palvelun turvaamiseksi näissä ratkaisuisissa on otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset.

Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan 21.6.2010 Dnro 1302/4/10 on ottanut kantaa kirjaston toimintaan asiakaspalvelussa seuraavasti:

Kantelijan kertoman mukaan hän oli soittanut lainauskeskukseen uusiakseen kirjastolainansa. Kerrottuaan puhelimesta nimensä virkailija oli ilmoittanut uuden eräpäivän. Seuraavana arkipäivänä kantelija oli kuitenkin saanut huomautusmaksun uusimattomista lainoista. Asiaa selvitettyään kantelijalle oli ilmoitettu, että puhelimitse tapahtunut uusiminen ei ollut koskenut kantelijan alaikäisen tyttären nimellä olleella kortilla tehtyjä lainoja. Kantelija oli tyytymätön siihen, että varsinainen kortin vastuuhenkilö eli lapsen huoltaja ei ole tietokannassa kytköksissä alaikäisen lainaustapahtumiin.

Kaupunginkirjaston selvityksessä on todettu muun muassa, että asiakkaan uusia lainojaan puhelimitse tai muulla tavoin virkailija tai käytössä oleva sähköinen asiakasjärjestelmä ei kysy muiden perheenjäsenten lainoja tai niiden uusimista, vaan asiakkaan on pyydettävä sitä. Kirjastojärjestelmässä ei ole olemassa tai valittavissa ominaisuutta, joka toisi esille samalla perheenjäsenten tiedot. Asiakkailla itsellään on vastuu kirjastokortin käytöstä sekä siihen liittyvistä lainoista. Edelleen selvityksen mukaan kantelija ei ollut pyytänyt uusimaan lapsensa lainoja, vaan vain omansa. Huoltaja on vastuussa lapsensa lainoista, eräpäivien seurannasta sekä mahdollisista myöhästymis- ja huomautusmaksuista. Hän voi seurata niitä itse tietojärjestelmän kautta kuten omia lainojaan. Huoltaja voi siten kaupunginkirjaston mukaan halutessaan seurata lapsen lainoja ja uusia niitä tai pyytää uusimaan niitä esimerkiksi puhelimitse.

Totean ensinnäkin, että en käytettävissäni olleen aineiston perusteella voi enemmälti ottaa kantaa sen keskustelun yksityiskohtiin, joita lainojen uusimisen yhteydessä oli puhelimitse käyty. Näin ollen en voi ottaa kantaa siihen, oliko kantelija nimenomaisesti pyytänyt uusimaan myös lapsensa lainat vai vain omansa. Myöskään en voi enemmälti ottaa kantaa siihen, miksi kantelija ei ollut saanut kirjaston asiakasjärjestelmään yhteyttä kotikoneeltaan.

Muutoin totean kantelijan saamasta asiakaspalvelusta seuraavan. Kirjaston selvoityksessä on korostettu asiakkaan vastuuta lainojen uusimisessa. Vaikka asiakas sinänsä sitoutuukin kirjaston asiakkaana erinäisiin velvoitteisiin, asiassa ei mielestäni kuitenkaan sovi unohtaa perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Kyse on hyvästä hallinnosta, jonka perusteista säädetään tarkemmin hallintolain 2 luvussa. Lain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja -lähtöisyyttä. Tähän kuuluu muun muassa riittävään valintamahdollisuuden turvaaminen, yksinkertainen ja joustava menettely sekä asiakkaan kannalta kohtuuttoman vaikeiden menettelysääntöjen välttäminen. Hallintolain 8 §:ssä säädetään puolestaan neuvonnasta. Viranomaisen on pykälän 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Koska julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n nojalla edistää perusoikeuksien toteutumista, perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa olisi sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden että palveluiden asiakaslähtöisen järjestämisen näkökulmasta mielestäni omiaan edistämään menettely, jossa lainojaan henkilökohtaisesti uusivalta kirjaston asiakkaalta tiedustellaan, onko hän uusimassa vain omia lainojaan vai mahdollisesti myös muita vastuullaan olevia lainoja. Näin toimien olisi mahdollista pyrkiä ennaltaehkäisemään nyt esille nousseen kaltaisia tapauksia.

Saatan käsitykseni ohjaavassa tarkoituksessa kaupunginkirjaston tietoon. Muistutan myös siitä laillisuusvalvonnassa vanhastaan vallitsevasta tulkinnasta, että pelkästään tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä hyvä hallinto asianmukaiselta asiakaspalvelulta edellyttää.

Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tasapuolisuus

Yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Ratkaisutoiminnan tulee olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Tasapuolisuuden vaatimus ei kuitenkaan estä viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy. Tällaisia syitä voivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.

Tarkoitussidonnaisuus

Tarkoitussidonnaisuudenperiaate velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tavoitteita kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tavoitteen toteuttamiseksi kuin henkilökohdaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. Vastaavasti viran lakkauttamispäätöstä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon tietystä virkamiehestä.

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen rikkomisesta oli kyse seuraavissa oikeustapauksissa:

Poliisipäälliköt olivat nimittäneet päällystöön kuuluvia poliiseja alempiin virkoihin. Nimitysten turvin poliisimiehet pääsivät eläkkeelle aikaisemmin kuin he olisivat päässeet päällystövirstaan. Apulaisoikeusasiamies piti virkanimityksiä hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisina.(EOA dnro 166/2/05)

Asiakirjojen mukaan kunnansihteerin viran lakkauttamisessa ei ollut kysymys todellisesta organisaation muutoksesta, vaan tarkoituksena oli kunnansihteeristä eroon pääseminen. Valtuuston päätös meni valtuuston toimivaltaa ulommaksi ja loukkasi viranhaltijan oikeutta(KHO 1992 A 51)

Puolueettomuus

Vaatus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Puolueettomuusperiaatetta vahvistavat hallintolain esteellisyyssäännökset.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 14.5.2003 Dnro 12/3/03) kuvastaa hyvin sitä, että puolueettomuuden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, millainen kuva ulkopuolisille syntyy asian käsittelyn puolueettomuutta mahdollisesti vaarantavista seikoista:

Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto oli tehnyt päätöksen lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta. Hallinto-oikeus oli hylännyt lapsen äidin tekemän valituksen ja vahvistanut jaoston päätöksen ottaen käsittelyssään huomioon muun ohella kaupungin perheneuvolan psykologin antaman, lasta koskevan lausunnon. Hallinto-oikeuden kokoonpanoon oli kuulunut mainitun perheneuvolan johtaja.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Perheneuvolan johtajan asema sekä huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan päätöksen tehneen lautakunnan alaisena viranhaltijana että lausunnon antaneen psykologin esimiehenä oli asian muutkin erityispiirteet huomioon ottaen omiaan antamaan ulkopuolisille sellaisen kuvan, joka vaaransi hänen objektiivista puolueettomuuttaan siinä määrin, että häntä oli pidettävä esteellisenä toimimaan asian-tuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa sen käsitellessä kysymyksessä olevaa asiaa.

Suhteellisuus

Viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisia esiintyy usein erityyppisessä valvontatoiminnassa, kuten työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa. Kirjaston toiminnassa suhteellisuusperiaatteella on erityisesti merkitystä käytösääntöjen mukaisia negatiivisia seuraamuksia määrättäessä.

Niin ikään tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu oikeus voimakeinojen käyttämiseen, suhteellisuusperiaatteella on erityistä merkitystä. Tästä on kysymys järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvässä toiminnassa. Esimerkiksi poliisilain suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on myös oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Suhteellisuusperiaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamies on kirjaston käyttösääntöjen puutteellisuutta koskevassa ratkaisussaan (EOA 21.3.) Dnro 4063/4/06) nimenomaan todennut, että esimerkiksi huomautuksen antaminen ennen kirjaston käyttökieltoon asettamista on suhteellisuusperiaatteen mukaista:

Mitä tulee suullisen varoituksen antamiseen ennen käyttökieltoon asettamista, totean, ettei tästäkään ole erikseen mainintaa kirjastojen käyttösäännöissä. Niissä ei myöskään ole mainintaa siitä, kuinka monen varoituksen tai huomautuksen jälkeen käyttöoikeuden menettää, joskin kirjastotoimenjohtajan lausunnossa on viitattu useisiin huomautuksiin. Huomautuksen tai varoituksen antaminen ennen käyttökieltoon asettamista on sinänsä hallintolain 6 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaista, koska viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seurauksia.

Luottamuksensuoja

Luottamuksensuojaperiaate sisältää vaatimuksen, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsaovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Viranomaisella on siten velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin

mahdollisesti sisältyviä sitoumuksia. Asiakkaan tulee myös voida luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin ja neuvoihin.

Luottamuksen suojaaminen on rajoitettu koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yleisten oikeusperiaatteiden huomioon ottamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalle Suomen oikeusjärjestys rakentuu.

Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Edellytyksenä siis on, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Jos esimerkiksi kirjaston asiakas tietoisesti antaa kirjaston henkilöstölle virheellisiä tietoja, hän ei voi luottamuksensuojaperiaatteeseen vedoten vaatia kirjastolta tiettyä palvelua tai päätöstä.

Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen keskeisiä painopistealueita. Hallinnon palveluperiaatteen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin.

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitettaisiin kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalvelulle on ominaista, että sen käyttäjänä on yksityinen. Säännös ei siten aseta vaatimuksia muiden kuin viranomaisasiointiin tarkoitettujen palvelujen järjestämiselle.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asioinnin tulee olla sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopea, joustava ja yksinkertaista sekä kustannuksia säästävää. Viranomainen voi kuitenkin ottaa palvelujen tuottamisessa huomioon myös käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat.

Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa

käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.

Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.

Asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Asiointin järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi.

Toimittaja kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle, koska kaupungin kiinteistöpalvelukeskus oli kieltäytynyt antamasta toimittajan nähtäväksi asuntotuotantoyksikön matkalaskuja. Yksikön päällikön sijaisena toiminut virkamies oli vedonnut viikonloppuun ja pyydetyn aineiston sijaintiin lukituissa tiloissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan hyvän hallinnon takeet edellyttivät, että myös virkamiesten vuosilomien tai sijaisuuksien aikana olisi selkeästi määrätty, kuka tai ketkä päättävät asiakirjojen ja tallenteiden julkisuudesta. Sijaisjärjestelyistä tulisi huolehtia siten, että julkisuusasian käsittely voi tapahtua viipymättä myös vastuullisten virkamiesten loma-aikoina. Nykyaikaiseen tiedonvälitykseen kuului myös nopeus. Jotta julkisuuslainsäädännön tavoitteet toteutuisivat, olisi viranomaisten otettava tiedotusvälineiden nopea tiedontarve huomioon myös käytännössä. Hyvään hallintoon kuuluu, että tietoa tarvitsevaan tiedotusvälineen edustajaan suhtaudutaan palveluhenkisesti siitä huolimatta, että tiedonhankinnassa avustaminen ei voi kaikissa olosuhteissa olla aivan vaivatonta.(EOA 25.11.1998, dnro 1541/4/96)

Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavel-

vollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä.

Säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan.

Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

Ympäristökeskuksen viranhaltijat olivat jättäneet vastaamatta kantelijan kahteen sähköpostitse lähettämään tiedusteluun, jotka koskivat hänen omistamallaan tontilla tehtyä liito-oravahavaintoa ja havainnon vaikutusta voimassa olleeseen rakennuslupaan. Viranhaltijat eivät selvityksensä mukaan muistaneet vastaamattomuuden syitä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallinnon mukaiseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu se, että viranomaisen vastaa sen toimivaltaan kuuluviin asiallisiin, riittäväällä tavalla yksilöityihin kysymyksiin ja antaa vastauksensa pääsääntöisesti kirjallisesti, jos asiakas on esittänyt kysymyksensä kirjallisesti ja erityisesti, jos asiakas on sitä pyytänyt. Sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta viranomaisen on viipymättä ilmoitettava lähettäjälle. Tässä tapauksessa viranhaltijoiden olisi tullut lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti vastata viesteihin ainakin ilmoittamalla niiden vastaanottamisesta ja mahdollisesti viittaamalla pian annettavaan lausuntoon. Ympäristökeskuksen huomiota kiinnitettiin viranomaisen velvollisuuteen vastata sille osoitettuihin sähköpostiviesteihin.

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 9 §:ssä säädetään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Sen mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös edellyttää ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti

ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Viranomaisen esitystavan on oltava kielellisesti selkeää ja sisällöllisesti ymmärrettävää. Kielenkäytön asiallisuus tarkoittaa myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja.

Vaatus hyvästä kielenkäytöstä koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi asiakirjat tulisi laatia selvästi erottuviin osiin. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Rakenteeltaan raskasta ja teknisiä yksityiskohtia sisältävää tekstiä tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää.

Hyvälle kielenkäytölle asetetut vaatimukset on otettava huomioon myös selostettaessa asiakkaalle asioita suullisesti esimerkiksi puhelinkeskustelussa tai asiakaspalvelutilanteessa. Suullisessa keskustelussa tulee lisäksi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.

Kantelija oli soittanut poliisilaitokselle tiedustellakseen asianomistajana tekemänsä rikosilmoituksen käsittelystä. Selvityksen mukaan vanhempi konstaapeli oli ilmoittanut asianomistajalle, ettei asiassa tulla suorittamaan esitutkintaa.

Vanhempi konstaapeli oli myös muun muassa ilmoittanut kesäajan olevan poliisilla hyvin kiireinen, mistä syystä poliisilla ei ollut aikaa "turhaan jaaritteluun selvoissa asioissa". Selvityksen mukaan vanhempi konstaapeli oli myös vastannut olevansa tietoinen keskustelussa esillä olleesta liikenteen vaarallisuudesta lisäten, että mikäli asiakas haluaa siitä valittaa, "valittakoon sitten vaikka Niinistölle tai Itälälle poliisin puutteellisista resursseista".

Keskustelun sisällöstä ei ollut saatavissa kattavaa ja ristiriidatonta kuvaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi selvityksen antavan kuitenkin sellaisen kuvan keskustelusta, ettei vanhempi konstaapeli ollut välttämättä menetellyt asianmukaisesti. Tämäntyypinen kielenkäyttö ei ole asiallista silloinkaan, vaikka viranomainen katsoisi puhelinkeskustelun vaikuttamattomaksi tai tarpeettomaksi virkatoimien suorittamisen kannalta. Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt asianmukaisena viranhoitona sitä, että poliisi yksittäisestä virkaasiasta keskusteltaessa kehottaa asiakasta valittamaan poliisin resursseista sisäasiain- tai valtiovarainministerille.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vanhemman konstaapelin huomiota virkamiehen velvollisuuteen käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Kirjaston toiminnassa hyvää kielenkäyttöä edellytetään henkilöstöltä tavallisimmin asiakaspalvelussa. Hyvä kielenkäyttö kirjastossa on siten useimmiten henkilöstön asiallista, selkeää ja ymmärrettävää suullista viestintää. Vastaavanlaista vaatimusta asiakkaiden kielenkäytölle ei voida asettaa, sillä hallintolaki koskee vain viranomaisia.

Henkilöstöön kohdistuvaa asiatonta kielenkäyttöä rajoittaa kuitenkin rikoslain kunnianloukkaussäännös. Kunnianloukkauksena ei kuitenkaan pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn muun muassa julkisessa virassa tai tehtävässä edellyttäen, ettei halventaminen selvästi ylitä sitä mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Hyväksyttävää ei ole esimerkiksi henkilöön kohdistuva solvaaminen. Viranhaltijan toiminnan arvostelun ja henkilöön kohdistuvan arvostelun eroa kuvastaa seuraava tuomioistuimen ratkaisu:

Rehtorin toimintaa koskevassa kiistassa täysin ulkopuolinen toispaikkakuntalainen henkilö oli omassa blogissaan nettisivuillaan kirjoittanut lehdistössä runsaasti julkisuutta saaneesta rehtorista loukkaavasti ja liittänyt kirjoituksen ohkeen kuvan rehtorista. Käräjäoikeus tuomitsi julkaisijan sakkoon kunnianloukkauksesta, vaikka kysymyksessä oli hänen oma "päiväkirjansa". Tuomioistuimen mielestä sillä ei ollut merkitystä, että kirjoitus ja kuva oli kirjoitettu nettipäiväkirjaan, koska se oli osana kotisivuja julkinen ja kaikkien saatavilla. Lisäksi kirjoittaja tuomittiin maksamaan vahingonkorvausta rehtorille.

III. Kirjaston ja sen käyttäjien välinen asiakassuhde

Käytösäännöt

Kirjastolain 10 §:n mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa on määräyksiä kirjaston käytöstä sekä kirjaston käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista. Käytösääntöjen rikkomisesta peritään kunnan päättämät maksut, joiden tulee olla kohtuulliset suhteessa käytösääntöjen rikkomiseen.

Kirjaston käytösääntöjen laatimisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kirjaston käyttäjät voivat niiden perusteella riittävästi ennakoida on toimintansa vaikutusta asiakassuhteeseensa eli oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa suhteessa kirjastoon. Sääntöjen tulee olla mahdollisimman täsmällisiä. Hyvin yleisellä tasolla annetut säännöt aiheuttavat helposti tulkintaongelmia. Käytösääntöjen laatimisessa on lisäksi otettava huomioon, että ne eivät saa olla ristiriidassa ihmisten perustuslaillisten oikeuksien kanssa eivätkä muutenkaan lainvastaisia. Asiakkaita tulee lisäksi informoida hyvin käytösäännöistä ja niiden merkityksestä asiakassuhteessa sekä käytösääntöihin tehtävistä muutoksista.

Kaupunginkirjaston asiakastietokoneiden käytösääntöjen (11/2005) mukaan tietokoneen käyttöoikeuden menettää, jos ei noudata kaupunginkirjaston käytösääntöjä tai jos laitteita, ohjelmia tai tietoverkkoa käytetään kirjaston periaatteiden vastaisesti. Kaupunginkirjastossa noudatettavien yleisten käytösääntöjen mukaan kirjaston toiminnan tai muiden asiakkaiden häiritseminen voi johtaa kirjaston käyttöoikeuden menettämiseen.

Viimeksi mainituissa säännöissä ei ole erikseen määritelty esimerkiksi käyttöoikeuden menettämisen pituutta eikä sitä, miten häiritsevän käytöksen johdosta menetetyt käyttöoikeudet voi saada takaisin. Sitä vastoin lainausoikeuden menettämisen perusteet (lainattujen teosten palauttamattomuus ja yli 28 vuorokauden kuluminen 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) on määritelty yksityiskohtaisesti.

Kirjastonjohtajan selvityksen mukaan käyttökiellon pituudesta ei ole selkeää yhteistä käytäntöä. Kaupungin kirjastotoimen johtajan lausunnon mukaan kirjastoihin tehdyn kyselyn perusteella käyttöoikeuden menetys on käytännössä aikuisiin kohdistuvana satunnaista. Vakiintuneen käytännön mukaan kyse on lyhytaikaisesta paikallisesta käyttöoikeuden menetyksestä, joka annetaan suullisesti. Lähinnä käyttöoikeuden menetys koskee 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 suostu muuttamaan käytöstään.

Johtopäätökseni on, että nykyisellään kaupunginkirjastossa noudatettavissa käyttö-säännöissä kysymystä kirjaston käyttöoikeuden menettämisestä ei ole määritelty asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavalla tavalla ja täsmällisesti, vaikka kirjaston käyttökielto on perusteiltaan täsmällisesti määriteltyä lainauskieltoa pidemmälle menevä toimenpide.

Kirjastomaksut ja niiden perintä

Kirjaston käyttäjälle voidaan kirjastolain nojalla määrätä käyttösääntöjen rikkomisesta maksuja, jotka ovat kohtuullisessa suhteessa sääntöjen rikkomiseen. Käyttösääntöjen rikkomista on esimerkiksi laiminlyödä lainatun aineiston palauttaminen määräajassa tai aineiston kadottaminen tahi turmeleminen.

Kirjastomaksujen perinnässä noudatetaan perintälakia ja lakia velan vanhentumisesta. Perinnällä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan velkojan erääntynyt saatava. Kirjastomaksut ovat yksityisoikeudellisia saatavia, joiden periminen ulosottoteitse edellyttää täytäntöönpanoperusteen hankkimista tuomioistuimessa. Ne eivät siis ole suoraan lain nojalla ulosottokelpoisia.

Perintälain soveltaminen perintätilanteessa edellyttää, että velka on erääntynyt. Jos eräpäivää ei ole ennalta sitovasti määrätty, saatava erääntyy maksettavaksi velkojan eräännytettyä saatavansa velallista kohtaan. Kirjastomaksujen osalta tämä merkitsee käytännössä sitä, että asiakkaalle asetetaan määräaika, johon mennessä maksu tulee suorittaa. Mikäli hän ei siihen mennessä ole maksanut, maksu voidaan periä häneltä perintälaissa säädetyllä tavalla.

Perinnällä tarkoitetaan lain mukaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan erääntynyt saatava. Kirjastomaksujen osalta tavanomaista on, että asiakasta lainaustilanteessa suullisesti muistutetaan maksamatta olevista maksuista. Mikäli hän ei suullisen muistutuksen saatuaan suorita maksua, siirrytään tavallisesti kirjeperintään.

Perinnässä tulee muistaa perintälain säännösten pakottavuus. Lain säännöksistä ei saa poiketa velallisen vahingoksi. Velallista suosiva menettely sen sijaan on sallittua, ts. velallinen voidaan asettaa lakia parempaan asemaan joko osapuolten välisin sopimuksin tai velkojan yksipuolisin toimin.

Perintälain mukaan perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Perinnässä ei siten saa antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista, aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja eikä vaarantaa velallisen yksityisyydensuojaa. Perinnan on aina oltava asiallista, tahdikasta ja velallisen yksityisyyttä kunnioittavaa.

Väriä ja harhaanjohtavien tietojen antamisella velallista saatetaan pyrkiä epäasiallisesti painostamaan velan maksuun. Tämä ei ole hänen oikeusturvansa kannalta hyväksyttävä toimintatapa, minkä vuoksi se on laissa kielletty. Lainvastaisina olisivat esimerkiksi seuraavanlaiset kirjastomaksujen perintäkirjeet:

Esim. 1: ”Emme ole saaneet suoritusta myöhässä olevista kirjoista määrätystä maksusta. Viikon kuluttua siirrämme laskun pakkoperintään. Lasku on suoraan ulosottokelpoinen. (Kulut 500 € maksaa asiakas).”

Esim. 2: ”Olemme siirtäneet palauttamatta jääneestä aineistosta syntyneen saatavamme perittäväksi perintätoimisto Perivälle.”

Esim. 3: ”Koska, ette huomautuksistamme huolimatta ole palauttaneet kirjoja ettekä ole ottaneet meihin yhteyttä useista kirjallisista yhteydenottopyynnöistämme huolimatta, on syntynyt käsitys, että ette kirjoja lainatessanne mahdollisesti ole aikonutkaan palauttaa niitä. Tällaisen oikeudettoman taloudellisen hyödyn hankkiminen toista erehdyttämällä täyttää rikoslain 36 § 1 tunnusmerkistön.”

Perintätoimen kohteeksi joutuminen on yksityisasia. Maksuhäiriöstä ulkopuoliselle ilmoittaminen tai sillä uhkaaminen ei ole hyvän perintätavan mukaista. Yksityisyyden suoja voi loukata esimerkiksi kirjeen ulkoasu ja kenelle se on osoitettu, samoin kuin puhelinperinnän yllätyksellisyys ja perinnän ajankohta.

Velallisen yksityisyyden kunnioittamisesta oli kyse oikeusasiamiehen ratkaisussa, joka koski kaupunginkirjastossa esillä ollutta kaupungin hallituksen pöytäkirjan liitettä.

Iltaapäivälehdessä 3.9.1999 julkaistussa artikkelissa kerrottiin, että S:n kaupunginkirjastossa esillä olevan kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteenä on luettelo ihmisistä, joilta kaupunki ei ole onnistunut perimään saataviaan. Maksamatta jättäneiden listasta ilmenee velallisen nimen lisäksi taloudellisia tietoja, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus tai se, ettei maksua ole suostuttu maksamaan. Myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät ovat listalla ja kuolinpesien taloudellinen tila on mainittu. Tyypilliset saatavat ovat päivähoito-, vuokra- ja jätehuoltomaksuja. Listalla on tietoja myös sosiaalihuollon asiakkaista. Nämä velat ovat vähävaraisten henkilöiden maksamattomia kotipalvelu- ja työkeskusmaksuja. S:n kaupunginsihteeri perustelee ratkaisua sillä, että kaupunginhallituksen pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja.

Kun otetaan huomioon perusoikeuksia koskevien säännösten tarkoitus ja perusteet, kysymyksessä olevassa tilanteessa yksityiselämän suoja koskeva perusoikeus on hallinnon julkisuusperiaatetta turvaavaa perusoikeutta painavampi. Tässä tapauksessa ei ole ollut ulosottolain mukaisia perusteita julkaista näitä tietoja ulosotossa havaitusta varattomuudesta. Kunnan tiedotustoiminnan ei voida edellä mainitut perusoikeussäännökset, julkisuuslainsäädännön ja kuntalain säännökset huomioon ottaen katsoa kuuluvan kunnan velkojan ominaisuudessa kuntalaistensa taloudellisesta asemasta ja henkilökohtaisista oloista saamien tietojen julkaiseminen ja näytteille paneminen. Varattomuutta koskevat tiedot ovat myös siinä määrin arkaluonteisia, että hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, ettei niitä tällaisessa yhteydessä anneta sivullisten käyttöön tai tietoon. Käsitykseni mukaan kunnan ei olisi tullut julkaista kysymyksessä olevia yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja.

Asiakkaan yksityisyydensuoja ei kuitenkaan estä kirjastoa antamasta perinnästä vastaavalla taholla, esimerkiksi perintätoimistolle, toimeksiannon hoitamista varten vält-

tämättömiä tietoja. Tällaisia tietoja ovat saatavan perusteen ja velallisen yksilöinnin kannalta välttämättömät tiedot. Henkilötietojen suojasta on voimassa mitä siitä henkilötietolaissa säädetään. Tietosuojalautakunnan ratkaisun mukaan henkilötunnusta saa käyttää perinnässä:

Tietosuojavaltuutetun hakemuksessa oli kysymys henkilötunnuksen tarpeellisuudesta kaupunginkirjaston lainaajarekisterissä. Lautakunta katsoi toisin kuin tietosuojavaltuutettu, että henkilötunnuksen käyttö lainaajarekisterissä oli rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista. Henkilötunnusta tuli voida käyttää vain lainaajakortin antamista ja lainausoikeuden lakkaamista koskeissa tilanteissa sekä perintätilanteissa.

Kirjastomaksujen perinnässä voidaan käyttää perintätoimistoja. Niiden käyttämisestä ja perinnässä noudatettavista muista käytännöistä on asianmukaista informoida asiakkaita kirjaston asiakassuhteen alussa eli lainausoikeutta myönnettäessä. Maksut ja niiden perintään liittyvät asiat on syytä myös ottaa riittävän täsmällisesti kirjaston käyttösääntöihin ja niistä tulee muutenkin antaa riittävästi informaatiota esimerkiksi kirjaston kotisivuilla ja muissa tiedotteissa.

Vanhentuminen

Kirjastomaksuihin sovelletaan lakia velan vanhentumisesta, joka on samalla tavoin pakottavaa oikeutta kuin perintälaki: siitä ei saa poiketa velallisen vahingoksi. Yleinen vanhentumisaika lain mukaan on kolme vuotta. Vanhentumisaika alkaa eräpäivästä. Korvausvelan vanhentumisaika alkaa siitä kun velkoja esittää maksuvaatimuksen velalliselle, ja vanhentumisaika on kymmenen vuotta sopimusrikkomuksesta taikka vahinkoon johtaneesta tapahtumasta. Kirjastomaksuihin voidaan siten soveltaa joko yleistä vanhentumisaikaa tai korvausvelan vanhentumisaikaa.

Vanhentuminen voidaan katkaista joko vapaamuotoisilla tai oikeudellisilla katkaisutoimilla. Vapaamuotoisia katkaisutoimia ovat osapuolten sopimus sekä velallisen tai velkojan toimesta tehtävä katkaiseminen. Tavallisimmin velkoja katkaisee vanhentumisen muistuttamalla velallista eräntyneestä maksusta. Velallisen katkaisutoimi on yleisimmin se, että hän tunnustaa velan olemassa olon maksamalla osan velasta. Oikeudellisia katkaisutoimia ovat velkojan kanne, saamisen ilmoittaminen maksukyvyttömyysmenettelyssä tai ulosottomenettely.

Vanhentumisen katkaisemisesta seuraa uuden vanhentumisajan alkaminen joko yleissäännöksen tai erityissäännöksen perusteella. Voidakseen periä saatavansa vanhentumisen estämättä velkojan on siten syytä huolehtia velan katkaisemisesta muistuttamalla velallista todisteellisesti velasta. Velallisen suoritusvelvollisuus lakkaa, kun velka vanhentuu.

Vahingonkorvaus

Kirjaston toiminnassa tapahtuvien vahinkojen korvaamisessa sovelletaan vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää syy-yhteyttä oikeudenvastaisen, vahinkoa aiheuttaneen, teon ja vahingon välillä. Mikäli vahinko on kahden tai useamman aiheuttama he vastaavat yhteisvastuullisesti. Todistustaakka vahinkoa aiheuttaneen teon ja vahingon välisestä syy-yhteydestä on vahinkoa kärsineellä.

Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää myös tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta vahingon aiheuttajan toiminnassa. Tuottamuksella tarkoitetaan vahingon aiheuttajan huolimattomuutta tai laiminlyöntiä, joka johtanut vahingon syntymiseen.

Korvausvelvollisuuden voi poistaa tai sitä vähentää vahinkoa kärsineen myötävaikutus, sovittelu, vahingon aiheuttajan ikä sekä mielisairaus. Työ-/virkasuhteessa työnantajalla on ns. isännänvastuu, toisien sanoen työnantaja on ensisijaisesti vastuussa työntekijän työ- tai virkasuhteessa ulkopuoliselle aiheuttamasta vahingosta. Tämän vuoksi esimerkiksi kirjaston henkilöstön työssään kirjaston asiakkaille aiheuttamista vahingoista vastaa ensisijaisesti työnantaja. Ainoastaan silloin kun työntekijä on aiheuttanut vahingon tahallisesti tai lievää törkeämmällä tuottamuksella, hän saattaa itse joutua vahingonkorvausvelvolliseksi. Jos työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava.

Kirjaston lainausoikeuden saamiseksi edellytetään, että asiakas sitoutuu noudattamaan kirjaston käytösäntöjä. Niissä on tavallisesti rajoitettu kirjaston vastuuta lainattavan aineiston aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Käytösäntöihin sisältyy myös määräyksiä huoltajien korvausvastuusta alaikäisten aiheuttamien vahinkojen osalta. Kun tällaiset asiakassuhteesta johtuvat rajoitukset ja vastuut on käytösäntöihin kirjattu ja niistä on asiakkaita asianmukaisesti informoitu, niitä voidaan vahinkojen korvaamisessa noudattaa. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on otettu kantaa kirjaston vastuusta lainattavan aineiston osalta:

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupunginkirjastoa siitä, ettei se ollut korvannut asiakkaan videoiden vaurioitumista, jonka oli aiheuttanut viallinen kuvanauha.

Kirjastolain mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa määrätään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista ja joita henkilö kirjasto asiakkaaksi ryhtyessään sitoutuu noudattamaan. Koska säännöissä, joista asiakkaita eri yhteyksissä oli tiedotettu, oli selvästi mainittu, ettei kirjasto ole vastuussa videonauhojen nauhureille mahdollisesti aiheuttamista vahingoista, kirjasto ei ollut menetellyt virheellisesti. Samalla apulaisoikeuskansleri kuitenkin lausui yleisenä käsityksenään, että kirjastot osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentin toteuttajina vastaavat lainaamansa aineiston mahdollisimman asianmukaisesta kunnosta.

Järjestyksen ylläpitäminen kirjastossa

Järjestyslain tarkoituksena on edistää järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Kirjasto on laissa tarkoitettu yleinen paikka, koska yleisöllä on sinne pääsy. Lain mukaan yleisellä paikalla on kielletty yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen, päihdyttävän aineen nauttiminen, vaarallisten aineiden hallussapito, töhrimiseen soveltuvien aineiden hallussapito, toisen vahingoittamiseen soveltuvien esineiden ja aineiden hallussapito. Järjestyslaissa mainittujen aineiden hävittäminen ja pois ottaminen on poliisin tehtävä eikä kirjaston henkilöstön tule siihen ryhtyä. Henkilöstöllä ei muutenkaan ole oikeutta takavarikoida asiakkaiden omaisuutta, vaan se kuuluu pakkokeinolain mukaan poliisin tehtäviin.

Henkilöstöllä ei myöskään ole laissa säädettyä oikeutta suorittaa henkilöntarkastusta, jolla tarkoitetaan sen tutkimista, mitä henkilöllä on vaatteissaan tai muuten yllään. Pakkokeinolain mukaan henkilöntarkastuksen saa suorittaa vain poliisi. Tämän vuoksi kirjaston henkilöstö ei saa tyhjentää asiakkaiden taskuja tai tarkastaa heidän laukkujaan epäillessään heidän vievän luvattomasti kirjaston omaisuutta. Asiakkaan luvalla henkilöön kohdistuva tutkinta voidaan tehdä, mutta se on tehtävä tarkkaan harkiten kiinnittäen erityisesti huomioita siihen, että asiakas antaa suostumuksensa vapaaehtoisesti.

Rovaniemen hovioikeuden ratkaisussa pidettiin opettajan virkavelvollisuuksien vastaisena toimintana sitä, että hän varkausepäilyyn johdosta tutki oppilaan laukut ja vaatteet:

Hovioikeus tuomitsi luokanopettajan virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin. Luokanopettaja oli luokkaretken aikana varkausepäilyjen johdosta tutkinut erään oppilaan laukut ja vaatteet sekä lisäksi pyytänyt oppilaita riisuutumaan alushousuilleen varastettujen rahojen löytämiseksi. Hovioikeus katsoi, että opettajalla ei ollut oikeutta menettelyynsä, jolloin hän oli tahallaan ylittänyt toimivaltansa ja siten laiminlyönyt virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen.

Jos asiakas jää verekseltään kiinni varkaus- tai näpistysrikoksesta kirjastossa eikä suostu palauttamaan kirjaston omaisuutta, henkilöstö voi käyttää pakkokeinolain mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta. Paikalle tulee kuitenkin sen jälkeen kutsua poliisi rikoksen selvittämiseksi ja siihen liittyvien mahdollisten pakkokeinojen käyttämiseksi.

Kirjaston yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi saatetaan joskus joutua harkitsemaan voimakeinojen käyttöä. Voimakeinojen käyttäminen merkitsee käytännössä puuttumista perustuslaissa turvattuihin yksilön perusoikeuksiin. Tämän vuoksi voimakeinojen käytön tulee perustua lakiin. Kirjastolaissa ei ole säädetty henkilöstön oikeudesta käyttää voimakeinoja, minkä vuoksi niiden käyttöä voi perustella vain rikoslain hätävarjelusäännöksellä tai pakkokeinosäännöksellä. Aloitettun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä koko-

naisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Rikoslain pakkotilaa koskevan säännös voi oikeuttaa henkilöstön käyttämään voimakeinoja esimerkiksi kirjaston omaisuuden suojaamiseksi.

Lähteet

Dostojevski Fedor, Riivaajat. Suomennoksen 4. painos. Karisto. Hämeenlinna 1998.

Hallintolaki 6.6.2003/434

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi

HE 72/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi

HE 44/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/oikeus>

Järjestyslaki 27.6.2003/612

Kirjastoasetus (1078/1998), sellaisena kuin sen 4 § on asetuksessa 1157/2009, <http://www.minedu.fi/OPM/kirjastot/>

Kirjastolaki 1998/904 siihen tehtyine muutoksineen <http://www.minedu.fi/OPM/kirjastot/>

Kulla, Heikki. Hallintomenettelyn perusteet.2008. Talentum

Laki saatavien perinnästä 22.4.1999/513

Laki velan vanhentumisesta 15.8.2003/728

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus.2000. Helsinki. WSLT.

Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet.2008. Helsinki. Edita.

Niemi-Kesäläinen, Johanna. Johdatus esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin.2000. Vantaa. WSLT.

Pakkokeinolaki 30.4.1987/450

Rikoslaki 19.12.1889/39

Pönkä, Pasi – Willman, Petri. Käytännön perintäopas.2005. Helsinki. Edita. Prima Oy.

OAJ, Pykäläpankki.2009. Helsinki.

Saraviita, Ilkka. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä.2005. Helsinki. Talentum.

Suomen perustuslaki 11.9.1999/731

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412

Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21

Hakemisto kirjoituksessa käytetyistä viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisuksista

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 25.11.1998 Dnro 1541/4/96

EOA 9.10.2002 Dnro 1835/2/99

EOA 21.3.2007 Dnro 4063/4/06

EOA 21.6.2010 Dnro 1302/4/10

EOA 30.9.2005 Dnro 166/2/05

Oikeuskansleri

OKV 16.11.1992 Dnro 107/1/91

OKV 14.12.1996 Dnro 256/1/06

OKV 16.1.2001 Dnro 233/1/00

OKV 28.8.2003 Dnro 1422/1/02

OKV 7.8.2004 Dnro 1168/1/04

OKV 30.7.2010 Dnro 166/1/ 08

Tietosuojalautakunta

29.11.1993 Dnro 51/761/93

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1992 A 51

KHO 14.5.2003 Dnro 12.3.03

Helsingin hovioikeus

30.1.2009 Dnro R 07/757

Rovaniemen hovioikeus

13.8.2001 Dnro R 00/ 742

Liite

Kirjastoja koskevia oikeustapauksia

Oikeustapaus 1

21.3.2007/Dnro 4063/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehen sihtööri Mikko Sarja

Kirjaston käytösääntöjen puutteellisuus

1 Kantelu

Kantelija arvosteli 1.12.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Munkkiniemen kirjastonjohtajan menettelyä tietokoneen käyttöä ym. koskeneessa asiassa.

3 Ratkaisu

Puheena olevassa tapauksessa kahden Munkkiniemen kirjaston asiakkaan välille oli syntynyt asiakastietokoneen käytöstä kiistaa, jota kirjastonjohtaja oli ryhtynyt selvittämään. Kirjastonjohtaja oli selvityksensä mukaan kertonut kantelijalle, että kirjastolla on käytösääntöjen perusteella oikeus kieltää asiakkaalta kirjaston käyttö, jos asiakas rikkoo kyseisiä sääntöjä. Kantelijaa ei ollut asetettu käyttökieltoon, vaan hänelle oli annettu suullinen varoitus.

Mitä ensinnäkin tulee kirjastonjohtajan menettelyyn kantelussa tarkoitettussa yksittäistapauksessa, katson saamani selvityksen perusteella, ettei asia hänen osaltaan anna aiheutta toimenpiteisiini. Asiaa tutkittaessa huomioni kiinnittyi kuitenkin kirjastonjohtajan selvityksessä viitattuihin kirjaston käytösääntöihin sikäli kuin kyse on kirjaston käyttöoikeuden menettämisestä ja siihen liittyvistä menettelytavoista.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kirjastolain 2 §:n 1 momentin mukaan kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen.

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) yleis-

perustelujen mukaan tarpeellisena kirjastojen suuresta käyttöasteesta johtuen ja sen vuoksi, että kaikille voitaisiin turvata yhtäläiset oikeudet kirjastopalveluihin.

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

Viimeksi mainituissa säännöissä ei ole 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 kuluminen laina-ajan päättymisestä, teosten kadottaminen tai vahingoittaminen sekä maksujen kertyminen maksuliitteessä mainitun summan verran tai sitä enemmän) ja takaisin-saannin perusteet (myöhässä olevien teosten palauttaminen, kadonneiden tai vahingoit-tuneiden teosten korvaaminen sekä kertyneiden maksujen maksaminen) on määritelty yksityiskohtaisesti.

Kirjastonjohtajan selvityksen mukaan käyttökiellon pituudesta ei ole selkeää yhte-näistä käytäntöä. Helsingin kaupungin kirjastotoimen johtajan lausunnon mukaan kir-jastoihin tehdyn kyselyn perusteella käyttöoikeuden menetys on käytännössä aikuisiin kohdistuvana satunnaista. Vakiintuneen käytännön mukaan kyse on lyhytaikaisesta paikallisesta käyttöoikeuden menetyksestä, joka annetaan suullisesti. Lähinnä käyttö-oikeuden menetys koskee lapsia ja nuoria. Rumaa kieltä käyttäville ja väkivaltaisesti toisia kohtaan käyttäytyville lapsille tai nuorille on voitu antaa lyhytaikainen (esimer-kiksi yhden viikon mittainen) käyttökielto, jos he eivät useista huomautuksista huoli-matta suostu muuttamaan käytöstään.

Mitä tulee suullisen varoituksen antamiseen ennen käyttökieltoon asettamista, totean, ettei tästäkään ole erikseen mainintaa kirjastojen käyttösäännöissä. Niissä ei myöskään ole mainintaa siitä, kuinka monen varoituksen tai huomautuksen jälkeen käyttöoikeuden menettää, joskin kirjastotoimen johtajan lausunnossa on viitattu usei-siin huomautuksiin. Huomautuksen tai varoituksen antaminen ennen käyttökieltoon asettamista on sinänsä hallintolain 6 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaista, koska viranomaisen tulee mitoittaa toi-mintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Tällä on merki-tystä erityisesti silloin, kun viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia (HE 72/2002 vp, s. 55).

Kirjastoilla on yhteiskunnassamme tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä, ja niistä onkin kehittynyt monipuolisia tietopalvelukeskuksia, jotka osaltaan toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaisen sivistyksellisiä perusoikeuksia. Koska käyttösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi kirjastopalveluja saada. Tämän vuoksi käyttösääntöjen tulee perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun

oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja, jotta kirjastopalveluiden käyttäjä voi niiden perusteella arvioida omaa toimintaansa suhteessa niihin odotuksiin, joita hänelle on asetettu.

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

Asian arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että saadun selvityksen mukaan kirjaston käytösääntöjen uudistamistyö on tarkoitus käynnistää kuluvana vuonna. Päätös asiasta on tehty pääkaupunkiseudun kuntien kirjastojen yhteisessä johtoryhmässä (HelMet-johtoryhmä) 31.1.2007. Uudistamistyön yhteydessä käsitellään myös käyttöoikeuden menettämistä koskeva kysymys, ja asia pyritään ohjeistamaan nykyistä täsmällisemmin ja asiakkaan kannalta ennakoitavalla tavalla. Kirjastotoimen johtajan lausunnon mukaan tarkoituksena on poistaa epäkohdat, joihin pyysin kaupunginhallitukselle osoittamassani lausuntopyyntöni kiinnittämään huomiota.

Koska tilanne on tältä osin korjautumassa, asia ei tässä vaiheessa anna aiheita enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni käsityksen Helsingin kaupunginkirjastossa vielä nykyisellään noudatettavien käytösääntöjen puutteellisuudesta Helsingin kaupungin asianomaisten viranomaisten tietoon.

4 Toimenpiteet

Saatan käsitykseni Helsingin kaupunginkirjaston käytösääntöjen puutteellisuudesta Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupunginkirjaston tietoon. Pyydän myös kaupunginhallitusta toimittamaan uudistetut käytösäännöt tiedokseni niiden valmistuttua.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupunginhallitukselle.

Oikeustapaus 2

Kirjasto - Sananvapaus - Tasapuolisuus

Diaarinumero: 256/1/06

Antopäivä: 14.12.2006

Ratkaisija: AOK

Näyttelyn poistaminen kirjastosta ulkopuolisen kritiikin vuoksi

Eläinten oikeuksia puolustavalle järjestölle oli myönnetty lupa turkistarhausta arvos-televan näyttelyn esillä pitämiseen kirjaston tiloissa. Viikkoa ennen sovitun määräajan päättymistä kirjastonjohtaja päätti keskeyttää näyttelyn perustellen päätöstään sillä, että hän oli näyttelyn oltua esillä noin viikon saanut kriittistä palautetta kirjaston asiakkaalta ja turkiseläinkasvattajien etujärjestöltä näyttelyn pitämisestä kirjaston tiloissa. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kirjastonjohtaja ilmoitti päätyneensä näyttelyn keskeyttämiseen ”kirjaston työrauhan palauttamiseksi ja säilyttämiseksi”. Kaupungin selvityksessä todettiin, että ”näyttelyn päättämiseen on katsottava olleen perusteltu syy kirjaston työrauhan ja normaalin toiminnan edellytysten säilyttämiseksi”.

Apulaisoikeuskansleri piti lähtökohtana arvioinnissa, että kirjastonjohtajalla siinänsä on ollut toimivalta päättää valokuvanäyttelyn poistamisesta kirjaston tiloista, eikä hänen voida todeta menetelleen minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti. Kysymys on sen seikan arvioimisesta, onko näyttelyn poistaminen kesken ennalta sovitun näytteilläoloajan tapahtunut oikeudellisesti hyväksyttävien periaatteiden mukaisesti ottaen erityisesti huomioon julkisen tehtävän hoitamiselta edellytettävä objektiivisuus.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään mm. seuraavan.

Selvityksen valossa näyttelyn päättämiseksi esitetty perustelu oli vailla kestäväää reaalista pohjaa. Oli nimittäin jäänyt avoimeksi, miten näyttelyn jatkaminen olisi vaarantanut ”kirjaston työrauhan” ja ”normaalin toiminnan”. Oli pantava merkille, että kirjastonjohtaja oli saanut nähtäväkseen esitetyt valokuvat jo siinä vaiheessa kun näyttelystä sovittiin ja katsonut näyttelyn tuolloin kirjaston tiloihin sopivaksi. Kirjaston toimintaa vaarantava luonne oli näin ollen paljastunut kirjastonjohtajalle vasta hänelle tulleen ”erittäin voimakkaan asiakaspalautteen” kautta. Palaute oli sittemmin osoitautunut muodostuneen kahdesta yhteydenotosta, joista ainakin toinen tuli näyttelyn sanomaan nähden vastakkaiselta intressitaholta.

Käytettävissä olevan selvityksen valossa kirjastonjohtajan ratkaisu oli perustunut näyttelyä kohtaan esitettyyn sisällölliseen kritiikkiin, eikä voinut välttyä päätelmältä, että kaupungin selvityksessä mainitut kirjastotoimintaa ohjaavat keskeiset periaatteet - tasa-arvo ja moniarvoisuus - olivat saaneet väistyä ulkopuolisen mielipidevaikuttamisen tieltä. Vaille riittävää huomiota asiassa näkyi jääneen, että julkisen tehtävän hoita-

miselta edellytetään objektiivisuutta, eivätkä siihen saa vaikuttaa tehtävän hoitamiseen kuulumattomat, ulkopuolelta tulleet vaikuttimet.

Kirjastonjohtajan päätökselleen esittämissä perusteluissa tai kaupungin lausunnossa ei ollut lainkaan argumentoitu perustuslaissa turvatulla sanavapauden periaatteella; sitä ei siten ilmeisestikään edes ollut nähty varteenotettavana punnintaparina näyttelyn poistamista koskeville vaatimuksille. Lausunnossaan kaupunki tarkasteli tapahtunutta jälkikäteenkin varsin yksipuolisista lähtökohdista; perustuslain yhdenvertaisuusvaatimusta oli jonkin verran käsitelty, mutta sanavapausproblematiikka oli sivuutettu kokonaan. Lausunnossa huomiota kiinnitti sekin, että kaupunki totesi näyttelyiden palvelevan kirjastolaissa asetettuja tavoitteita ja niillä olevan sivistyksellinen ja kulttuurinen merkitys, mutta siitä huolimatta tapausta jäsenettiin vain yksityisoikeudellisen sopimuksen rikkomisen problematiikasta käsin, viitattiin lakiin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista ja lausuttiin kyseessä olevan riita-asian, jonka ratkaiseminen kuului käräjäoikeudelle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että vaikka ei olekaan olemassa subjektiivista oikeutta näyttelyn keinoin ilmaista mielipiteitään kirjaston tiloissa, sinne jo hyväksytyyn näyttelyn keskeyttäminen esitetyillä perusteilla on tosiasiallisesti merkinnyt puuttumista mielipiteen ilmaisemisen vapauteen. Käsiteltyään hän totesi, että kaupungin taholta esiin tuotu näkökulma ja argumentaatio oli tapahtumaa kokonaisuutena tarkastellen oikeudellisesti kestävä.

Apulaisoikeuskansleri arvioi kirjastonjohtajan menettelyn lähinnä ylireagoimiseksi sinänsä ikävänä ja ilmeisesti varsin yllättäen eteen tullessa tilanteessa. Päätöksessä esitetyt näkökohdat saatettiin kaupungin ja kyseisen kirjastonjohtajan tietoon.

Oikeustapaus 3

PL 6 § ja 12 §

Kirjasto - Käytösäännöt - Vahingonkorvausvelvollisuus

Diaarinumero: 233/100

Antopäivä: 16.01.2001

Ratkaisija: AOK

Lainattavan aineiston aiheuttaman vahingon korvaamisesta

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupunginkirjastoa siitä, ettei se ollut korvannut asiakkaan videoiden vaurioitumista, jonka oli aiheuttanut viallinen kuvanauha.

Kirjastolain mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa määrätään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista ja joita henkilö kirjaston asiakkaaksi ryhtyessään sitoutuu noudattamaan. Koska säännöissä, joista asiakkaita oli eri yhteyksissä tiedotettu, oli selvästi mainittu, ettei kirjasto ole vastuussa videonauhojen nauhureille mahdollisesti aiheuttamista vahingoista, kirjasto ei ollut menetellyt virheellisesti. Samalla apulaisoikeuskansleri kuitenkin lausui yleisenä käsityksenään, että kirjastot osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentin toteuttajina vastaavat lainaamansa aineiston mahdollisimman asianmukaisesta kunnosta.

PeL 16 § 2 mom

KirjastoL 10 § 1 mom

Oikeustapaus 4

Syrjintäkielto - Yliopiston kirjasto - Ulkomaalainen

Diaarinumero: 1071/91

Antopäivä: 16.11.1992

Ratkaisija: AOK

Huomion kiinnittäminen yliopiston kirjaston käyttösäännöissä olevaan ulkomaalaisia koskevaan epäasianmukaisuuteen

Helsingin yliopiston kirjaston käyttösääntöjen mukaan kotilainaoikeus oli kokoelmien käytöstä annetuin rajoituksin yksityisillä henkilöillä ja paikallisilla kirjastoilla, arkistoilla, virastoilla ja muilla laitoksilla. Ulkomaalaiset, lukuun ottamatta Helsingin yliopiston opettajia, saivat kotilainaoikeuden vasta esittämällä hyväksyttävän takuun.

Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/76) 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tämä sopimusmääräys oli lainsäädännön alaan kuuluvana saatettu voimaan eduskunnan säätämällä lailla (107/75) ja oli siten Suomessa voimassa laintasoisena oikeusnormina.

Ylikirjastonhoitajan tietoon saatettu, että takuun vaatiminen ulkomaalaisilta ei vielä sinänsä ollut diskriminoivaa huomioon ottaen kirjaston kokoelmien säilyvyys. Periaatteessa oli hyväksyttävää, että kirjaston käyttösääntöjen kotilainausoikeutta koskevassa kohdassa otettiin huomioon se seikka, että kaikki kirjaston käyttäjiksi tulevat eivät ehkä noudattaneet käyttösääntöjä. Sen sijaan asianmukaista ei ollut, että sääntö takuun vaatimisesta oli asetettu koskemaan yksinomaan ulkomaalaisia ja edellä mainitussa laajuudessa ottamatta huomioon kunkin opiskelua tai tutkimustyötä tai muita henkilökohtaisia olosuhteita.

Helsingin yliopiston kirjaston käyttösäännöt 6 kohta

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
26 artikla

Oikeustapaus 5

13.03.2007 1/07

Luvan tarve - laissa säädetty tehtävä

Diaarinumero: 4/932/2006

Antopäivä: 13.03.2007

Taltio: 1/07

Kansalliskirjasto ei tarvinnut tietosuojalautakunnan lupaa teosten tekijöiden syntymä- ja kuolinvuositietojen käsittelyyn, koska tietojen käsittely johtui Kansalliskirjastolle laissa säädettyistä tehtävistä.

Asia

Henkilötietojen käsittelyä koskeva lupahakemus

hakija

Suomen Kansalliskirjasto

HAKEMUS

Hakija pyytää, että

1) tietosuojalautakunta ottaa kantaa siihen, onko tekijän elinvuosia koskevan tiedon käsittely Kansalliskirjastolle tarpeen sille laissa säädettyjen tai sen nojalla määrättyjen velvoitteiden täyttämiseksi (henkilötietolaki 8 § 1 mom.) 4 kohta)

2) mikäli lautakunta päätyisi siihen, ettei syntymävuotta koskevan henkilötiedon käsittely ole Kansalliskirjastolle sallittua henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 tai 8 kohdan nojalla, «kirjasto» pyytää toissijaisesti, että lautakunta antaisi sille henkilötietolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan tekijöiden syntymä- ja elinvuositietojen käsittelyyn

Hakijan tarkoituksena on turvata menettely, jossa yksittäinen tekijä voisi aina halutesaan kieltää syntymävuottaan koskevan tiedon julkistamisen.

Hakemuksen tausta

Hakemuksessa todetaan, että Kansalliskirjaston lakisääteisenä tehtävänä on kansallisen kulttuurin tuotteiden tallentaminen ja niiden saattaminen tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käyttöön. Tätä tarkoitusta varten Kansalliskirjasto ylläpitää teosluette-

loita. Teosten kuvailu perustuu keskeisesti tekijätietoihin. Tavoitteena on paitsi yksilöidä tekijä, myös erotella eri tekijöiden teokset toisistaan.

Kansalliskirjastossa oli aiemmin käytössä menettely, jossa teosten kuvailu perustui tekijän syntymävuoteen tai elinvuosiin. Yleisöllä on vapaa pääsy kirjastotietokantoihin, joten tämä merkitsi samalla syntymävuotta tai elinvuosiä koskevan tiedon julkistamista.

Vuonna 1998 yksittäinen asiakas teki menettelystä kyselyn tietosuojavaltuutetulle, joka kannanotossaan Dnro 331/45/98 katsoi, että tietojen tallentaminen avoimeen tietoverkkoon rinnastuu henkilötietojen siirtoon EU:n ulkopuolelle. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että tällainen luovutus edellyttää pääsääntöisesti rekisteröidyn nimenomaista suostumusta.

Koska tekijöiden suuren lukumäärän vuoksi yksilöllisen suostumuksen pyytäminen ei ole käytännön kirjastotyön sujuvuuden kannalta mahdollista, hakija siirtyi tietosuojavaltuutetun vastauksen jälkeen järjestelmään, jossa teosten kuvailu on perustunut tekijöille annettuun järjestysnumeroon.

Hakemuksessa todetaan, että tietosuojavaltuutetun vastauksen jälkeen EU:n henkilötietodirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. EY-tuomioistuin on 6.11.2003 antamassaan tuomiossa (C-101/01) todennut mm., että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ei direktiiviä laadittaessa ollut rinnastaa tietojen tallentamista tietoverkkoon artiklassa 25 tarkoitettuun henkilötietojen siirtoon kolmanteen maahan.

Oikeudellisen tilanteen näin muututtua Kansalliskirjasto lähetti 8.4.2005 tietosuoja-valtuutetulle kirjeen, jossa se pyysi uutta kannanottoa asiassa. Vastauksessaan 12.6.2006 (Dnro 686/41/2005) tietosuojavaltuutettu katsoi, ettei hänellä ole syytä muuttaa aiemmin antamaansa ohjausta asiassa.

Vastauksensa lopuksi tietosuojavaltuutettu kuitenkin totesi, että kysymys on tulokinnanvarainen. Samalla valtuutettu kehotti Kansalliskirjastoa pyytämään ratkaisua asiassa tietosuojalautakunnalta.

Hakemuksen perustelut

1. Elinvuosiä koskevan tiedon käsittelyn tarpeellisuus

Hakija toteaa, että jo henkilötietolaki itsessään velvoittaa kirjaston huolehtimaan siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita tietoja käsitellä. Yksittäisen tekijän kannalta on olennaista, että hänen julkaisutuotantonsa erottuu mahdollisimman selkeästi muiden, mahdollisesti samannimisten tekijöiden julkaisuista. Nykyiseen järjestykseen liittyy vaara, että teokset identifioidaan väärin.

Hakija toteaa, että Kansalliskirjaston on toiminnassaan otettava huomioon myös tekijänoikeuslaissa määritellyt yksinoikeudet. Kirjastoilla on tekijänoikeuslain 19 §:n nojalla oikeus laissa säädetyin edellytyksin saattaa suojattuja teoksia yleisön saataville. Niiltä osin kuin teossuoja on rauennut, voidaan teoksia kuitenkin antaa yleisön käyttöön rajoituksetta. Koska teossuojan kesto puolestaan on sidottu tekijän elinvuosiin

(70 vuotta tekijän kuolemasta), helpottaisi teosluetteloon sisällytetty tieto tekijän elinvuosista olennaisesti kirjaston palvelutehtävien hoitamista.

Näillä perusteilla Kansalliskirjasto katsoo, että syntymävuositiedon julkistaminen on tarpeen kirjaston lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi. Samalla se on myös yksittäisten tekijöiden etujen mukaista.

Lisäksi Kansalliskirjasto haluaa tuoda esiin sen, että tiedot on koottu yksinomaan julkaistuista lähteistä kuten matrikkeleista yms. Tältä osin Kansalliskirjasto viittaa henkilötietolain 8 § 1 momentin 8 kohtaan, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi.

2. Lupahakemuksen perustelut

Henkilötietolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (96/1998) todetaan, että lain soveltamisessa on aina kyseessä punninta yksityisen ja yleisen edun välillä. Tietosuoja-lautakunta voi myöntää rekisterinpitäjälle luvan henkilötietojen käsittelyyn mm. yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

Vapaakappalelain 1§:n mukaan kansalliskirjaston toiminnan tavoitteena on saattaa kansallisen kulttuurin tuotteet tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käyttöön. Kansalliskirjaston tehtäväalueen laajennuttua sille on avautunut mahdollisuus tarjota kansallisten tietokantojen tietueet koko kirjastoverkon käyttöön. Samalla kansalliskirjaston rooli yhteiskunnan tietotarpeiden palvelijana on entisestään korostunut. Toimintaan liittyy näin ollen tärkeä yleinen etu.

Myös EU:n henkilötietodirektiivin eräänä tavoitteena on estää henkilötietojen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen EU-maiden välillä. Käytäntö, jossa teoksen kuvailu perustuu nimenomaan tekijän syntymä- tai elinvuosiin, on jo voimassa monissa EU-maissa, esimerkiksi Ruotsissa. Tulkintojen erot ovatkin omiaan estämään tietojen vaihtoa kansallisten kirjastolaitosten välillä.

Henkilötietolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että yksilön määräämis-valta on riittävässä määrin toteutettavissa myös kielto-oikeutena. Kansalliskirjaston tarkoituksena olisi jatkossakin turvata menettely, jossa yksittäinen tekijä voisi aina halutessaan kieltää syntymävuotta koskevan tiedon julkistamisen.

Tietosuojalautakunnan päätös ja perustelut

Tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan tietosuojalautakunnan tehtävänä on käsitellä ja ratkaista asiat, jotka henkilötietolain mukaan kuuluvat sen päätettäväksi.

Henkilötietolain 38 §:n 2 momentin mukaan tietosuojalautakunta käsittelee henkilötietojen käsittelyyn liittyviä lain soveltamisalan kannalta periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä ja käyttää päätösvaltaa tietosuoja-asioissa siten kuin henkilötietolaissa säädetään. Henkilötietolain 43 §:ssä säädetään tietosuojalautakunnan lupatoimivallasta

ja 44 §:ssä tietosuojalautakunnan oikeudesta antaa henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä. Tietosuojalautakunnan toimivaltaan ei kuulu ohjauksen antaminen yksittäisissä henkilötietojen käsittelyä koskevissa asioissa.

Tietosuojalautakunta on tutkinut hakemuksen lupahakemuksena saada käsitellä tekijöiden syntymä- ja kuolinvuositietoja Kansalliskirjaston kirjastotietokannoissa, joihin yleisöllä on vapaa pääsy maailmanlaajuisen tietoliikenneverkon välityksellä.

Sovellettavat henkilötietolain säännökset

Henkilötietolain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä. Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 2 kohdassa henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Henkilötietoja saa pykälän 1 momentin mukaan käsitellä muun muassa rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella (1 kohta), jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätyistä tehtävistä tai velvoitteesta (4 kohta), jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi (8 kohta) tai jos tietosuojalautakunta on antanut käsittelyyn 43 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan (9 kohta).

Luvan tarve

Yliopistolain 25 §:n (29.6.2006/586) 1 momentin mukaan Helsingin yliopiston yhteydessä toimii Kansalliskirjasto. Kansalliskirjasto vastaa toimialallaan kansallisen kulttuuriperinnön ja muiden kokoelmien ylläpidosta sekä niihin liittyvästä tiedonvälityksestä ja tietopalvelusta.

Yliopistolain 25 §:n 2 momentin mukaan Kansalliskirjaston tehtävänä on kehittää ja tarjota kansallisia palveluja yliopistojen kirjastoille, yleisille kirjastoille, ammattikorkeakoulukirjastoille ja erikoiskirjastoille sekä edistää kirjastoalan kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä. Kansalliskirjaston tehtävistä on lisäksi voimassa, mitä vapaakappalelaissa (420/1980) säädetään.

Vapaakappalelain 1 §:n 1 momentin mukaan kansallisen kulttuurin tuotteiden säilyttämiseksi, tilastoinniseksi ja luetteloinniseksi sekä niiden saattamiseksi tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käyttöön painotuotteen sekä ääni- ja kuvatallenteen valmistaja on velvollinen luovuttamaan valmistamiaan tuotteita Helsingin yliopiston kirjastolle maksuttomina vapaakappaleina siten kuin vapaakappalelaissa säädetään. Pykälän 2

momentin (27.7.1984/577) mukaan elokuvaan sovelletaan vapaakappalelakia siten kuin elokuvien arkistoinnista annetusta laista (576/84) ilmenee.

Tietosuojalautakunta katsoo, että tekijöiden syntymä- ja kuolinvuositiedon käsittely on tarpeen kansallisen kulttuuriperinnön ja muiden kokoelmien ylläpidossa ja niihin liittyvässä tiedonvälityksessä ja tietopalvelussa. Syntymä- ja kuolinvuositietojen käsittely johtuu näin ollen Kansalliskirjastolle yliopistolain 25 §:ssä ja vapaakappalelain 1 §:ssä säädetyistä tehtävistä. Tämän vuoksi Kansalliskirjasto ei tarvitse lupaa tekijöiden syntymä- ja kuolinvuositietojen käsittelyyn.

Päätös

Tietosuojalautakunta hylkää hakemuksen tarpeettomana.

Sovelletut säännökset

Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 2 § 1 kohta

Yliopistolaki 25 §

Vapaakappalelaki 1 §

Henkilötietolaki 1 §

Henkilötietolaki 2 § 1 mom

Henkilötietolaki 3 § 2 kohta

Henkilötietolaki 8 § 1 mom 4 kohta

Henkilötietolaki 38 § 2 mom

Oikeustapaus 6

29.11.1993 56/93

Henkilötunnus - tarpeellisuusvaatimus - lainaajarekisteri

Diaarinumero: 51/61/93

Antopäivä: 29.11.1993

Taltio: 56/93

Tietosuojavaltuutetun hakemuksessa oli kysymys henkilötunnuksen tarpeellisuudesta Turun kaupunginkirjaston lainaajarekisterissä. Lautakunta katsoi toisin kuin tietosuojavaltuutettu, että henkilötunnuksen käyttö Turun kaupunginkirjaston lainaajarekisterissä oli rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista. Henkilötunnusta tuli voida käyttää vain lainaajakortin antamista ja lainausoikeuden lakkaamista koskevissa tilanteissa sekä perintätilanteissa.

Ks. myös päätökset 57/29.11.1993, 46/11.10.1993 ja 27/12.9.1994.

Asia

Lainvastaisen rekisteritoiminnan oikaisemista koskeva hakemus

Hakija

Tietosuojavaltuutettu

Hakemus

Tietosuojavaltuutettu on tietosuojalautakunnalle osoittamassaan 15.9.1993 päivätyssä hakemuksessa pyytänyt, että tietosuojalautakunta määräisi henkilörekisterilain 35 §:n nojalla

- 1) Turun kaupungin lopettamaan kaupunginkirjaston asiakkaiden henkilötunnustietojen keräämisen ja tallettamisen kaupunginkirjaston lainaajarekisteriin;
- 2) mikäli henkilötunnus katsottaisiin tarpeelliseksi lainaajarekisterissä, lainaajan henkilötunnuksen käytettäväksi vain perintätehtävissä käyttöoikeuden ollessa ainoastaan perintätehtävää hoitavilla työntekijöillä; sekä
- 3) henkilötunnuksen käytön lopetettavaksi vanhan järjestelmän aikana tulostetuissa lainaajakorteissa vuoden 1994 loppuunmennessä.

Tietosuojavaltuutetun toimenpiteet ja asiassa saatu selvitys

Tietosuojavaltuutettu pyysi 15.4.1993 Turun kaupunginkirjastolta selvitystä henkilötunnuksen käytöstä kirjastossa.

Kaupunginkirjasto vastasi selvityspyyntöön 7.5.1993. Selvityksessä kerrottiin, että «kirjasto» on juuri siirtymässä uuden tietojenkäsittelyjärjestelmän käyttöön (VTKK:n Pallas-kirjastojärjestelmä). Uudessa järjestelmässä käytetään juoksevaa numeroa lainaajanumerona, mutta henkilötunnus on edelleenkin tarpeellinen. «Kirjasto» ei luovuta henkilötunnusta ulkopuolisille.

Vastauksessa perustellaan henkilötunnuksen tarpeellisuutta sillä, että kirjaston on varmistettava lainatun tavaran takaisin saaminen. Lainaajien määrä on noin 80 000 ja yhtä aikaa lainassa olevien kirjojen ym. talletteiden rahallinen arvo on suuruusluokkaa 20 milj. mk. Perinnän kohteeksi joutuvia on paljon, vaikka heitä on vain pieni osa kaikista lainaajista. Perinnästä aiheutuu merkittäviä kuluja. Turun pääkirjasto lähettää noin 800 muistutuskorttia viikossa ja perintälaskuja 80–100 viikossa. Näistä palautuu vähintään 40 väärän osoitteen vuoksi. Perinnässä olevia palauttamattomia lainoja on tällä hetkellä noin 1 500 pääkirjaston asiakkaalla. Perittävän kirjastoaineiston rahallinen arvo on todennäköisesti yli 2 milj. mk. Henkilötunnus nopeuttaa ja varmentaa osoitteiden etsintää tuntuvasti.

Pallas-järjestelmän kirjastokortissa ei ole henkilötunnusta. Vanhoissa korteissa tunnus on piilotettuna pidempään kirjain- ja numerosarjaan ja tunnuksen viimeinen merkki on muutettu.

Valtuutettu antoi 30.6.1993 Turun kaupunginkirjastolle määräyksen poistaa kaupunginkirjaston lainaajarekisteristä henkilötunnukset. Valtuutetun määräyksen mukaan kirjastokortissa ei saa ilmetä henkilötunnus tai syntymäaika.

Valtuutettu pyysi kaupunginkirjastoa ilmoittamaan 15.8.93 mennessä tuleeko se noudattamaan sille annettua määräystä.

Kaupunginkirjasto vastasi valtuutetun määräykseen 16.8.1993. Kirjasto oli valmis sovitteluratkaisuun niin, että henkilötunnus talletetaan lainaajarekisteriin, mutta sitä käytetään vain laskutusvaiheessa epäselvien tapausten selvittelyssä. Henkilötunnusten käyttö keskitetään vain muutamalle pääkirjaston virkailijalle. Henkilötunnusta ei tulosteta asiakirjoihin. Vanhojen kirjastokorttien vaihtamiseen uusiin kirjasto ilmoitti tarvitsevansa siirtymäaika. Kirjasto oli laskenut sen varaan, että vanhoja lainauskortteja voidaan käyttää vuosien mittaisena siirtymäaikana.

Kuuleminen lautakunnassa

Turun kaupunki on 1.11.1993 antanut siltä pyydetyn selityksen tietosuojavaltuutetun hakemuksen johdosta. Selityksessään kaupunki on todennut, että asiakkaiden henkilötunnuksen tallettaminen kaupunginkirjaston lainaajarekisteriin on edelleen tarpeellista.

Mikäli henkilötunnustiedon käyttöä kirjastotoimessa joudutaan rajoittamaan, Turun kaupunki esittää, että tietosuojalautakunta määräisi henkilötunnukset käytettä-

väksi vain perintätehtävissä siten, että käyttöoikeus on vain perintää hoitavilla henkilöillä. Lisäksi kaupunki esittää, mikäli lautakunta katsoo välttämättömäksi määrätä henkilötunnuksen käytön lopetettavaksi vanhan järjestelmän aikana tulostetuissa lainaajakorteissa, että siirtymäaika määrättäisiin vuoden 1995 loppuun saakka.

Tietosuojalautakunnan päätös ja perustelut

Lainajarekisterin tietosisältö

Turun kaupunginkirjaston lainajarekisteriin on talletettu lainaustapahtumien lisäksi lainaajien nimi-, osoite- ja henkilötunnustiedot. Lainajarekisterin tietosisältöä ei ole määritelty kirjastolaissa (235/86) tai muissakaan säädöksissä. Tämän vuoksi rekisterin tietosisällön lainmukaisuus määräytyy henkilörekisterilakiin sisältyvien tietojen keräämistä ja tallettamista koskevien yleisten säännösten perusteella.

Tarpeellisuusvaatimus

Henkilörekisterilain 5 §:n 2 momentin mukaan henkilörekisteriin saa tallettaa vain sellaisia henkilötietoja, jotka rekisterin käyttötarkoituksen kannalta ovat tarpeellisia.

Tarpeellisuusvaatimus määrittelee sen, millaisia tietoja rekisteriin saa tallettaa. Rekisteriin otettavien henkilötietojen tulee olla rekisterinpitäjän hallinnon ja toiminnan kannalta asiallisesti perusteltuja yleisen mittapuun mukaan arvioituna.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että henkilörekisterilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on suojella rekisteröidyn henkilön yksityisyyttä sekä hänen etujaan ja oikeuksiaan. Merkitystä on myös henkilörekisterilain 3 §:llä, jonka mukaan rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerättäessä, tallettaessa, käytettäessä ja luovutettaessa noudatettava huolellisuutta ja hyvää rekisteritapaa sekä toimittava muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityisyyden suoja taikka hänen etujaan ja oikeuksiaan perusteettomasti loukata.

Henkilörekisterin suojaaminen

Henkilörekisterilain 26 §:n mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilörekisteri ja sen tiedot on asianmukaisesti suojattu luvaton käsittelyä, käyttöä, tuhoamista ja muuttamista sekä anastusta vastaan.

Lainajarekisterin käyttötarkoitus

Lainajarekisterin käyttötarkoitukseksi on katsottava lainauksen valvonnan hoitaminen. Saadun selvityksen mukaan henkilötunnustietoa käytetään asiakkaan luotettavan yksilöinnin varmistamiseksi. Lisäksi henkilötunnusta käytetään vanhan järjestelmän aikana tulostetuissa lainaajakorteissa.

Päätös

Tietosuojalautakunta katsoo, että henkilötunnuksen käyttö Turun kaupunginkirjaston lainajarekisterissä on rekisterin käyttötarkoituksen kannalta henkilörekisterilain 5 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla tarpeellista. Henkilötunnuksen tarpeellisuutta

arvioitaessa lautakunta on ottanut huomioon kysymyksessä olevan kirjaston koon sekä lainaajien suuren määrän ja sen, että huomattava osa asiakkaista on sellaisia, joiden kotipaikka on muu kuin Turku.

Ottaen kuitenkin huomioon henkilökisterilain 3 §:n huolellisuusvelvoitteen ja henkilökisterilain 26 §:n mukaisen velvollisuuden huolehtia rekisterissä olevien tietojen suojaamisesta, tietosuojalautakunta katsoo, että henkilötunnusta tulee voida käyttää vain lainaajakortin antamista ja lainausoikeuden lakkaamista koskevissa tilanteissa sekä perintätilanteissa.

Lautakunta edellyttää lisäksi, että ns. vanhat lainaajakortit uusitaan sitä mukaa kun asiakkaat esittävät niitä lainauksen yhteydessä tai muutoin haluavat vaihtaa kortin.

Muilta osin tietosuojalautakunta hylkää tietosuojavaltuutetun hakemuksen.

Sovelletut säännökset

Henkilökisterilaki 1 §

Henkilökisterilaki 3 §

Henkilökisterilaki 5 § 2 mom

Henkilökisterilaki 26 §

Henkilökisterilaki 35 §

Oikeustapaus 7

9.10.2002

1835/2/99 ja 2200/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

Kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteiden julkistaminen

1 Asiat

Asia 1 (dnro 1835/2/1999)

Iltapäivälehdessä 3.9.1999 julkaistussa artikkelissa kerrottiin, että S:n kaupunginkirjastossa esillä olevan kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteenä on luettelo ihmisistä, joilta kaupunki ei ole onnistunut perimään saataviaan. Maksamatta jättäneiden listasta ilmenee velallisen nimen lisäksi taloudellisia tietoja, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus tai se, ettei maksua ole suostuttu maksamaan. Myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät ovat listalla ja kuolinpesien taloudellinen tila on mainittu. Tyypilliset saatavat ovat päivähoido-, vuokra- ja jätehuoltomaksuja. Listalla on tietoja myös sosiaalihuollon asiakkaista. Nämä velat ovat vähävaraisten henkilöiden maksamattomia kotipalvelu- ja työkeskusmaksuja. S:n kaupunginsihteeri perustelee ratkaisua sillä, että kaupunginhallituksen pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja.

Kirjoituksessa kerrotun perusteella eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka otti S:n kaupunginhallituksen menettelyn omana aloitteena tutkittavaksi.

Asia 2 (dnro 2200/4/1999)

Eläkeläinen, entinen kunnanjohtaja A on 12.10.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa todennut, että S:n kaupunginhallitus on eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.9.1999 päivätyssä selvityksessään antanut perättömiä tietoja oikeusasiamiehen omana aloitteena tutkittavakseen ottamassa asiassa. Kaupunginhallituksen selvityksessä todetaan virheellisesti, että kaupunginhallituksen kokouksesta 19.7.1999 laadittu pöytäkirja liitteineen olisi haettu pois kirjastosta 3.9.1999 ennen kirjaston avautumista yleisölle. Todellisuudessa pöytäkirja liitteineen haettiin pois kirjastosta vasta, kun kirjasto oli ollut avoinna yleisölle lähes tunnin.

2 Selvitys

Eduskunnan oikeusasiamiehen päättämän tehtäväjaon mukaan asia kuuluu allekirjoittaneelle apulaisoikeusasiamiehelle.

2.1 S:n kunnanhallituksen 20.9.1999 päivätty selvitys

S:n kunnanhallitus toimitti pyynnöstäni tänne 20.9.1999 päivätyn selvityksen. Selvityksessä on todettu muun ohella, että S:n kaupunki on pitänyt tiedotustoiminnassaan peruseriaatteena kuntalain 29 §:n noudattamista. Tiedotustoiminta on ollut avointa ja erityisesti tiedotusvälineiden suuntaan on toiminut hyvä vuoropuhelu ja näin ollen tiedotusvälineet ovat kuunnelleet myös kunnan näkemyksiä asioista. Vuorovaikutus kaupungin ja tiedotusvälineiden kesken on ollut hyvä, luottamuksellinen ja avoin. Tiedotustoiminnassa ei ole ollut ongelmia.

Selvityksen mukaan kuntalaisille on myös tiedotettu vireillä olevista ja pääteytystä asioista siten, että muun muassa esityslistat, pöytäkirjat ja muut sellaiset suunnitelmat ovat olleet kirjastossa nähtävillä. Edellä mainituista asiakirjoista on kuitenkin ennen kirjastoon toimittamista poistettu sellaiset asiat ja liitteet, joilla olisi rikottu asiakirjasalaisuutta. Hallintotoiminnassa on noudatettu hyvää tiedonhallintatapaa.

S:n kaupungin laskutus- ja perintäohjeiden 22 §:n mukaan saatavan tileistä poistamisesta päättää kaupunginhallitus asianomaisen hallintokunnan tai toimiston esityksestä. Kaupunginhallitus tekee yleensä vuosittain päätöksen saatavien poistamisesta tileistä. Saatavia on peritty eri toimenpitein myös ulosottoteitse. Edellä mainittu saatavien tileistä poistoa koskeva kaupunginhallituksen päätös otsikoitiin iltapäivälehdessä artikkelissa virheellisesti. Mitään listaan S:n varattomista ei pantu näytteille kirjastoon. Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja oli kirjastossa nähtävillä.

Iltapäivälehdessä artikkelin julkitulon jälkeen puheena olevasta kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjasta poistettiin saatavien tileistä poistamista koskeva liite samana päivänä 3.9.1999 ennen kirjaston avaamista. Missään vaiheessa saatavien poistamista koskevasta päätöksestä ei ilmennyt, että kysymys olisi ollut S:n varattomista, vaan niistä saatavista, joita syystä tai toisesta ei perintätoimenpiteistä huolimatta ollut saatu maksuja ja ne tämän vuoksi poistettiin kaupungin tileistä taseen saatavien ryhmästä. Päätös oli täysin tekninen.

Yhteenvedon kaupunginhallitus on katsonut, että se on hoitanut tiedotustoiminnan kuntalain 29 §:ssä edellytetyllä tavalla noudattaen kuitenkin tarkasti uutta julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöä.

2.2 Kanslian tarkastajan kuulustelut

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja Kari Huttunen kuuli A:n kante-lukirjoitusten johdosta S:n kaupunginjohtajaa, kaupunginsihteerää, toimistonhoitajaa, kirjastotoimenhoitajaa ja kirjastovirkailijaa.

Kuulemiskertomusten mukaan kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja tarkastettiin 16.8.1999. Pöytäkirja oli nähtävillä hallintotoimistossa 17.8.1999. Sen jälkeen se lähetettiin kaupunginkirjastoon, missä se liitteineen oli nähtävillä 20.8.1999 lähtien. Kun 3.9.1999 iltapäivälehdessä artikkelin uutinen kaupunginhallituksen pöytäkirjasta julkaistiin, toimistonhoitaja haki pöytäkirjan pois kaupunginkirjas-

tosta ennen kirjaston avaamista, poisti pöytäkirjasta liitteet ja palautti pöytäkirjan takaisin kirjastoon. Kunnan sivukirjastossa nähtävillä ollut toinen pöytäkirja tuotiin päivällä kaupungintalolle ja liitteiden poistamisen jälkeen se palautettiin takaisin.

Kaupunginjohtaja on kuulustelussa todennut liitetietojen julkisuuden osalta, että hänen käsityksensä mukaan siinä vaiheessa, kun laskut menevät ulosottoon ne ovat julkisia. Velkojen suoja edellyttää tätä. Ulosottotietoja voi kuka vain saada. Apulaisoi-keusasiainmiehelle annetun vastauksen osalta kaupunginjohtaja on todennut, että vastauksessa annettiin kaikki olennaiset tiedot. Tietoja ei yritetty salata. Jos vastaus oli jäänyt puutteelliseksi, asiassa oli mahdollista kysyä lisää.

Kaupunginsihteerin on kuulusteluissa todennut, että kaupunginhallituksen vastauksessa pyrittiin selvittämään, mitä asiassa oli tapahtunut. Se, että pöytäkirja oli ollut esillä kirjastossa jo ennen 3.9.1999, jäi vastauksesta pois, koska siinä asiaa käsiteltiin iltapäivälehdessä uutisen sisällön mukaan. Lisäksi kaupunginsihteerin on todennut, että hänen mielestään on kyseenalaista, olivatko pöytäkirjan liitteen tiedot sellaisia, etteivät ne olisi saaneet mennä julkisuuteen. Mahdollisesti liitteissä olevien tietojen julkistaminen saattoi kuitenkin olla hyvän hallintotavan vastaista.

Toimistonhoitaja on kuulustelussa todennut, että kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan asiakohta, saatavien poistaminen ei herättänyt hänen huomiotaan. Sen sijaan pöytäkirjan liitteiden sisältämät tiedot sosiaalilautakunnan kokouksen osalta olivat sellaisia, että näin jälkikäteen harkiten hän olisi jättänyt ne pois yleisön nähtäviltä. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt asiat kokouksessaan ei julkisina.

2.3 Kaupunginhallituksen 29.5.2000 päiväty selvitys

Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirja liitteineen on ollut nähtävillä kirjastonhoitajan ilmoituksen mukaisesti 20.8.1999 alkaen. Iltapäivälehdessä kirjoituksen ilmestymispäivän aamupäivällä ennen kirjaston aukeamista yleisölle toimistonhoitaja haki pääkirjastossa olleen pöytäkirjan kaupungintalolle, poisti siitä edellä mainitun liitteen ja palautti pöytäkirjan kirjastoon ennen kirjaston aukeamista.

A:n väite siitä, että pöytäkirjan liite olisi ollut yleisön nähtävillä aukioloaikana pääkirjastossa ei pidä paikkaansa. Kaupunginhallituksen aikaisemmin antama selvitys on siten ollut tältä osin totuudenmukainen. Muilta osin kaupunginhallitus on viitannut kuulemisasiakirjoihin.

2.4 Kaupunginhallituksen puheenjohtajan selvitys

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja on viitannut kuulemisasiakirjoihin, joihin hänellä ei ole ollut mitään lisättävää. Iltapäivälehdessä uutisoinnin osalta hän on todennut, että kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan §:n 235 kohdalla ei hänen käsityksensä mukaan ole mitään sellaista tietoa, mikä ei olisi julkista. Kaupunginhallitus ei voi poistaa saatavia tileistä ilman, että se tietää, mistä saatavista on kysymys. Julkisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, minkä hallintokunnan saatavat ovat

kysymyksessä. Ovatpa saatavat lasten päivähoitomaksuja, kotipalvelumaksuja tai jätehuoltomaksuja, niitä ei tule käsitellä eri tavoin.

Ratkaisu

3.1 Kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteiden julkistaminen

3.1.1 Tapahtumat

S:n kaupunginhallitus on kokouksessaan 19.7.1999 päättänyt eräiden saatavien poistamisesta kunnan tileistä. Kokouksesta laaditun pöytäkirjan mukaan 235 §:n kohdalla on käsitelty sosiaalilautakunnan esityksiä liitteen 29 mukaisten kotipalvelusaatavien ja liitteen 30 mukaisten muiden hallintokuntien saatavien poistamista kunnan tileistä. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt kokouksessaan liitteen 29 mukaiset kotipalvelusaatavien poistamista koskevat asiat ei julkisena. Liitteen 30 eli muiden saatavien poistamista koskevat tiedot oli koottu monesta eri lähteestä eikä niitä ollut käsitelty sosiaalilautakunnassa ennen kaupunginhallituksen käsittelyä. Liitteessä on lueteltu kaupungin saatavista poistettavia laskuja, joita oli peritty tuloksetta. Nämä saatavat olivat muun muassa lyhytaikaista perusparannuslainaa koskevia laskuja, hyötyjätemaksuja, jätteenkäsittelymaksuja, teknisen toimiston velkomia laskuja, ympäristölautakunnan velkomia laskuja, nuoriso- ja liikuntalautakunnan kesäleirimaksuja, päivähoitolaskuja ja asuntojen vuokrajäämälaskuja.

Kaupunginhallituksen pöytäkirja tarkastettiin 16.8.1999 ja se oli 17.8.1999 nähtävillä hallintotoimistossa. Sen jälkeen pöytäkirja liitteineen lähetettiin kaupunginkirjastoon ja toinen pöytäkirja liitteineen sivukirjastoon, missä ne olivat nähtävillä 20.8.1999 lähtien.

Iltapäivälehdessä 3.9.1999 artikkelin, joka oli otsikoitu ”Lista S:n varattomista pantiin näytteille kirjastoon”, kaupunginkirjastoon lähetetty pöytäkirja liitteineen noudettiin kirjastosta ennen sen avautumista ja liitteet poistettiin. Toinen pöytäkirja sivukirjastosta tuotiin päivällä kaupungintalolle ja sivujen poistamisen jälkeen pöytäkirja palautettiin sivukirjastoon takaisin.

3.1.2 Oikeusohjeet

Perusoikeussäännökset

Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin (entisen hallitusmuodon 8 §:n) mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on perusoikeutena turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän mukaan tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin (entisen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin) mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta.

Tapahtumahetkellä voimassa ollut julkisuuslainsäädäntö

Yleisten asiakirjain julkisuus määräytyi tapahtumahetkellä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) mukaan. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan yleiset asiakirjat ovat julkiset ”niin kuin tässä laissa säädetään”. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan salassa on pidettävä sellainen asia tai asiakirja, josta niin on lailla säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella voidaan asia tai asiakirja säätää salassa pidettäväksi, muun ohella mikäli sitä vaatii yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- ja sairaanhoidon tai huoltotoimen alalla.

Eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät *sosiaalihuollon kohteena* olevasta henkilöstä sellaisia tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi hänen vastaista toimintaansa, toimeentulomahdollisuuttaan tai hänen yhteiskuntaan sopeutumistaan, jollei se, jota asiakirja koskee anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen. Edelleen pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tulli-, tarkastus- tai muiden viranomaisten virkatoimissaan hankkimia tai saamia tietoja *yksityisten taloudellisesta asemasta*, mikäli se, jota asiakirja koskee ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan palveluksessa olevat, muut niiden tehtäviä suorittavat tai niiden toimintayksiköissä työskentelevät henkilöt, kunnan luottamushenkilöt sekä sosiaalihuollon järjestämisessä asiantuntijoina käytetyt henkilöt eivät saa ilmaista asianomaisen henkilön tai, milloin hänellä ei ole edellytyksiä arvostella annettavan suostumuksen merkitystä, hänen holhoojansa tai muun huoltajan lupaa *yksityistä tai perheen salaisuutta*, josta he asemansa perusteella tai tehtävänsä perusteella ovat saaneet tietää.

Vuoden 1999 syyskuussa voimassa olleen ulosottolain 3 luvun 34g §:n mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, ulosottoviranomainen tai ulosottomiehen toimeksiannosta tehtävää suorittava henkilö ei saa ilman asianomaisen lupaa paljastaa muulle kuin ulosottoviranomaiselle. eikä käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tietoja, jotka koskevat toisen liike- tai ammattisalaisuutta, yksityisen henkilökohtaisia oloja tai sellaisia velallisen tai sivullisen taloudellista asemaa koskevia tietoja, jotka ulosottoviranomainen on hankkinut ulosottoselvityksessä tai muutoin täytäntöönpanossa. *Ulosottomiehen päätös ja toimitusta koskeva pöytäkirja* ovat kuitenkin aina julkisia lukuun ottamatta ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa, joka on pidettävä salassa.

Uusi 1.12.1999 voimaan tullut julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muusta tietojen saantia koskevista yleisistä ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisen velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Lain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintotapaa viranomaisten toiminnasta sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Lain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedon sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaan koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaan päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeen salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Lain 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Lain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta, taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat *hänen taloudellista asemaansa*; ulosottohakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ovat kuitenkin ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa lukuun ottamatta julkisia. Momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja *sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamastaan etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta*. Momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka muun ohella sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muusta niihin verrattavista *henkilökohtaisista oloista*.

Lain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeuden tiedon saamiseen on laissa erikseen määrätty, 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta, jos tieto on tarpeen 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi, taikka 2) tiedon antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Kuntalaki

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa *vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista*. Kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Pykälän 3 momentin mukaan muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset ovat julkisia vain, jos niissä ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, ja jos toimielin niin päättää.

3.1.3. Arviointia

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteistä tiedottaminen

Perusoikeussäännökset osoittavat keskeiset tietojenkäsittelyssä huomioon otettavat periaatteet, joita ovat viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuusperiaate sekä oikeus yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan. Ennen julkisuuslainsäädännön uudistusta julkisyhteisön tiedotuksesta ei ollut yleisiä lainsäädännön säännöksiä. Vuoden 1951 asiakirjajulkisuutta koskeva laki ei velvoittanut aktiiviseen tiedottamiseen. Kuntalain 29 §:n säännös kunnan tiedottamisesta on kuitenkin säädetty toteuttamaan osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Kunnan asukkailla on oikeus tietää, miten yhteisiä asioita hoidetaan. Näin tuetaan kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvä asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta toteuttavat perustuslaissa säädettyä oikeutta saada tieto viranomaisten asiakirjoista sekä säätävät viranomaiselle velvollisuuden edistää tietojensaantia sekä hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslakiin otettujen hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset ottavat muun muassa suunnittelutoiminnassaan huomioon erilaiset informaatioon liittyvät edut ja huolehtivat myös tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa on tietosuojasta huolehtiminen. Yksilön, kansalaisten ja yritysten tulee voida luottaa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset tai muut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön tai tietoon.

Kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liite 29 on koskenut perimättä jääneiden kotipalvelulaskujen ja yhden laskun kohdalta työkeskuslaskun poistamista kunnan saatavista. Saatavia oli peritty ja ne olivat palautuneet ulosotosta palvelun saajan tai kuolinpesän varattomuuden perusteella. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt kokouksessaan asian ei julkisena.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteen 30 mukaiset saatavat ovat koskeneet eri hallintokuntia, kuten rakennustointia, palo- ja pelastustointia sekä ympäristölautakunnan ja nuoriso- ja liikuntalautakunnan toimialaa. Osa saatavista on kuitenkin koskenut kesäleirimaksuja ja päivähoidtomaksuja. Saatavien poistaminen tileistä on perustunut niiden perintäyrityksiin ja ulosotosta palautumiseen velallisen varattomuuden johdosta.

Pöytäkirjan liitteen 29 mukaiset tiedot koskivat henkilöitä, jotka olivat tai olivat olleet sosiaalihuollon asiakkaina. Liitteestä ei tarkemmin ilmene, millaisiin kotipalvelutoimiin tai työkeskusapuun laskut olivat perustuneet. Tapahtumahetkellä voimassa olleiden eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla nämä tiedot ovat olleet salassa pidettäviä, jos niiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi asianomaisen vastaista toimintaa, toimeentulo-mahdollisuutta tai yhteiskuntaan sopeutumista. Kyseiset tiedot ovat olleet kotipalvelun asiakkuutta koskevia tietoja, jotka ainakin tässä asiayhteydessä ulosottoa ja varattomuutta koskevien merkintöjen kanssa ovat käsitykseni mukaan olleet salassa pidettäviä tietoja. Missään tapauksessa nämä tiedot eivät ole olleet sellaisia, että niiden julkistaminen ja esille paneminen olisi ollut asianmukaista. Myös voimassa olevan julkisuuslainsäädännön hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, ettei viranomaisen haltuun luovutettuja arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja anneta sivullisten käyttöön tai tietoon.

Myös liitteessä 30 mainituista saatavista osa oli kunnan tarjoamistaan sosiaalipalveluista veloittamia maksuja, joita asiakkaan maksukyvyttömyyden perusteella ei ollut saatu perityksi. Tällaisia olivat esimerkiksi päivähoidtomaksut. Tällaisten tietojen julkaisemisella ei nähdäkseni voisi olla edellä mainitun kaltaisia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan tulevaisuuteen eikä niitä myöskään voida pitää sosiaalihuoltolain 57 §:n tarkoittamina perheen salaisuuksina.

Liitteessä 30 julkaistut tiedot ovat joka tapauksessa sisältäneet tietoja asianomaisen taloudellisesta asemasta. Nimettyjä velallisia koskevien saatavien poistamisen perusteena on toteamus saatavan palautumisesta ulosotosta varattomuuden perusteella. Osassa saatavista perusteena poistamiselle on mainittu velallisen konkurssi tai velkaneeraus (oikeammin velkajärjestely) tai vain toteamus, että saatavaa ei saada enää perityksi.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja olivat asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten virkatoimissaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Toisaalta ulosottolain mainittujen säännösten mukaan *ulosottotoimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset* ovat julkisia. Hallituksen esityksessä laiksi ulosottolain muuttamisesta (145/1996 vp.) todetaan tältä osin, että täytäntöönpanon julkisen kontrolloitavuuden kannalta on välttämätöntä, että toimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset ovat julkisia.

Vaikka tiedot ulosottotoimituksen pöytäkirjasta ja ulosottomiehen päätöksistä on säädetty julkisiksi, ulosottoasiakirjojen julkisuus on puheena olevassa lainkohdassa nimenomainen poikkeus pääsäännöstä, jolla suojataan yksityisyyttä. Poikkeussäännöstä pitäisi yleisten tulkintaoppien mukaan tulkita ahtaasti. Hallituksen esityksissä julkisuutta on perusteltu ulosottoon liittyvillä oikeusturvasyillä ja ulosottoasiain julkisella kontrolloitavuudella.

Pöytäkirjan liitteessä 30 mainitun kaltaiset henkilön taloudellista asemaa kokonaisuutena kuvaavat tiedot oli nähdäkseni aikaisemman lain aikana tarkoitettu salassa pidettäväksi tällaisissa yhteyksissä. Joka tapauksessa niiden julkistaminen kunnanhallituksen pöytäkirjojen yhteydessä osana kunnan tiedottamista antaa aiheita arvosteluun.

S:n kaupunginhallitus on vedonnut myös kuntalain 29 §:n asettamaan tiedottamisvelvollisuuteen. Mainittu säännös kunnan tiedottamisesta toteuttaa osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Hallinnon julkisuusperiaate on johdettavissa kahdesta perusoikeudesta; oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin edellytys. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suoja koskeva perustuslain säännös sisältää myös erityisen tietosuojaa koskevan määräyksen, jonka mukaan henkilön tietosuojasta säädetään lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

Käsitykseni mukaan, kun otetaan huomioon edellä mainittujen perusoikeuksia koskevien säännösten tarkoitus ja perusteet, kysymyksessä olevassa tilanteessa yksityiselämän suoja koskeva perusoikeus on hallinnon julkisuusperiaatetta turvaavaa perusoikeutta painavampi. Tässä tapauksessa ei ole ollut ulosottolain mukaisia perusteita julkaista näitä tietoja ulosotossa havaitusta varattomuudesta. Kunnan tiedotustoimintaan ei siten voida edellä mainitut perusoikeussäännökset, julkisuuslainsäädännön ja kuntalain säännökset huomion ottaen katsoa kuuluvan kunnan velkojan ominaisuudessa kuntalaistensa taloudellisesta asemasta ja henkilökohtaisista oloista saamien tietojen julkaiseminen ja näytteille paneminen. Varattomuutta koskevat tiedot ovat myös siinä määrin arkaluonteisia, että hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, ettei niitä tällaisessa yhteydessä anneta sivullisten käyttöön tai tietoon. Käsitykseni mukaan kunnanhallituksen ei olisi tullut julkaista kysymyksessä olevia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Yhteenveto

Edellä lausutuilla perusteilla katson, että S:n kaupunginhallitus on julkaisemalla edellä mainitut tiedot kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteissä menetellyt tapahtumien aikana voimassa olleiden asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten vastaisesti. Menettely ei käsitykseni mukaan ole myöskään voimassa olevassa julkisuuslainsäädännössä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan mukaista.

3.2 Kaupunginhallituksen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antama selvitys

Kaupunginhallitus on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 20.9.1999 antamassaan selvityksessä jättänyt kertomatta, että kaupunginhallituksen pöytäkirja liitteineen on ollut kaupunginkirjastossa ja sivukirjastossa nähtävillä 20.8.1999 lähtien. Pöytäkirja liitteineen on ollut nähtävillä myös kaupungin hallintotoimistossa 17.8.1999 lähtien. Selvityksessä on lisäksi todettu, että kuntalaisille tiedotettavista ja kirjastoon nähtäville toimitetuista asiakirjoista on poistettu *ennen kirjastoon* toimittamista sellaiset asia ja liitteet, joilla olisi rikottu asiakirjasalaisuutta. Toisaalta on todettu, että lehtiartikkelin julkitulon jälkeen ”poistimme po. päätöksen kirjaston pöytäkirjajäljennöksestä samana päivänä 3.9.1999 ennen kirjaston avaamista”.

Kaupunginhallituksen selvityksessä on mielestäni annettu puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa. Asian kokonaisarvioinnin kannalta ei ole ollut merkitystä sillä, mihin aikaan 3.9.1999 Ilta-Sanomien artikkelin julkitulon jälkeen pöytäkirjan liitteet on poistettu kirjastoista, kun ne ovat olleet siellä nähtävillä jo 20.8.1999. Asiaa ei muuta muuksi se, että eräs kantelija on väittänyt virheellisiksi myös 3.9.1999 tapahtuneesta pöytäkirjan liitteiden poistamisajankohdasta annettuja tietoja. Oikeusasiamiehen selvityspyyntö koski tietojen julkistamista kokonaisuudessaan eikä vain tapahtumia 3.9.1999.

4 Toimenpiteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan S:n kaupunginhallitukselle huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni S:n kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston tietoon.

Sen johdosta, että kaupunginhallitus on antanut selvityksessään puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa, kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota siihen, että selvityksissä laillisuusvalvojalle annettujen tietojen tulee olla oikeita ja selvitetävän ongelman kannalta riittävän kattavia.

Oikeustapaus 8

Hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen kirjastolainojen uusimisessa

Eduskunnan oikeusasiamies 21.6.2010 Dnro 1302/4/10

Kantelijan kertoman mukaan hän oli soittanut lainauskeskukseen uusiakseen kirjastolainansa. Kerrottuaan puhelimesta nimensä virkailija oli ilmoittanut uuden eräpäivän. Seuraavana arkipäivänä kantelija oli kuitenkin saanut huomautusmaksun uusimattomista lainoista. Asiaa selvitettyään kantelijalle oli ilmoitettu, että puhelimitse tapahtunut uusiminen ei ollut koskenut kantelijan alaikäisen tyttären nimellä olleella kortilla tehtyjä lainoja. Kantelija oli tyytymätön siihen, että varsinainen kortin vastuuhenkilö eli lapsen huoltaja ei ole tietokannassa kytköksissä alaikäisen lainaustapahtumiin.

Kaupunginkirjaston selvityksessä on todettu muun muassa, että asiakkaan uusissa lainoissa puhelimitse tai muulla tavoin virkailija tai käytössä oleva asiakasjärjestelmä ei kysy muiden perheenjäsenten lainoja tai niiden uusimista, vaan asiakkaan on pyydettävä sitä. Kirjastojärjestelmässä ei ole olemassa tai valittavissa ominaisuutta, joka toisi esille samalla perheenjäsenten tiedot. Asiakkailla itsellään on vastuu kirjastokortin käytöstä sekä siihen liittyvistä lainoista. Edelleen selvityksen mukaan kantelija ei ollut pyytänyt uusimaan lapsensa lainoja, vaan vain omansa. Huoltaja on vastuussa lapsensa lainoista, eräpäivien seurannasta sekä mahdollisista myöhästymis- ja huomautusmaksuista. Hän voi seurata niitä itse tietojärjestelmän kautta kuten omia lainojaan. Huoltaja voi siten kaupunginkirjaston mukaan halutessaan seurata lapsen lainoja ja uusia niitä tai pyytää uusimaan niitä esimerkiksi puhelimitse.

Totean ensinnäkin, että en käytettävissäni olleen aineiston perusteella voi enemmälti ottaa kantaa sen keskustelun yksityiskohtiin, joita lainojen uusimisen yhteydessä oli puhelimitse käyty. Näin ollen en voi ottaa kantaa siihen, oliko kantelija nimenomaisesti pyytänyt uusimaan myös lapsensa lainat vai vain omansa. Myöskään en voi enemmälti ottaa kantaa siihen, miksi kantelija ei ollut saanut kirjaston asiakasjärjestelmään yhteyttä kotikoneeltaan.

Muutoin totean kantelijan saamasta asiakaspalvelusta seuraavan. Kirjaston selvityksessä on korostettu asiakkaan vastuuta lainojen uusimisessa. Vaikka asiakas sinänsä sitoutuukin kirjaston asiakkaana erinäisiin velvoitteisiin, asiassa ei mielestäni kuitenkaan sovi unohtaa perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Kyse on hyvästä hallinnosta, jonka perusteista säädetään tarkemmin hallintolain 2 luvussa. Lain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja -lähtöisyyttä. Tähän kuuluu muun muassa riittävän valintamahdollisuuden turvaaminen, yksinkertainen ja joustava menettely sekä asiakkaan kannalta kohtuuttoman vaikeiden menettelysääntöjen välttäminen. Hallintolain 8 §:ssä säädetään puolestaan neuvonnasta. Viranomaisen on pykälän 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitami-

seen liittyvää neuvontaa. Koska julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n nojalla edistää perusoikeuksien toteutumista, perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa olisi sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden että palveluiden asiakaslähtöisen järjestämisen näkökulmasta mielestäni omiaan edistämään menettely, jossa lainojaan henkilökohtaisesti uusivalta kirjaston asiakkaalta tiedustellaan, onko hän uusimassa vain omia lainojaan vai mahdollisesti myös muita vastuullaan olevia lainoja. Näin toimien olisi mahdollista pyrkiä ennaltaehkäisemään nyt esille nousseen kaltaisia tapauksia.

Toimenpiteet

Saatan käsitykseni ohjaavassa tarkoituksessa kaupunginkirjaston tietoon. Muistutan myös siitä laillisuusvalvonnassa vanhastaan vallitsevasta tulkinnasta, että pelkästään tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä hyvä hallinto asianmukaiselta asiakaspalvelulta edellyttää.

Oikeustapaus 9

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 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 rasistiset 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 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 tapahtumain kuluista 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 käytösääntö 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 käyttösäännöissä ei ollut erikseen määritelty esimerkiksi käyttöoikeuden menettämisen pituutta eikä sitä, miten häiritsevän käytöksen johdosta menetetyn käyttöoikeuden voi saada takaisin. Myöskään muista menettelytavoista käyttökieltoasioissa ei ollut määräyksiä. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään muun muassa, että koska käyttösäännöt määrittelevät palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välistä suhdetta, niillä samalla säännellään sitä, millä edellytyksillä asiakas voi saada kirjastopalveluja. Tämän vuoksi käyttösääntöjen 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 kaupunginkirjastossa noudatettavissa käyttösäännöissä 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 käyttösääntöjen uudistamistyö, jonka yhteydessä oli tarkoitus ottaa huomioon apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamat ongelmakohdat. Käyttösäännöt valmistuivat kuluvan vuoden huhtikuussa ja niitä täydentävät asiakastietokoneiden käyttösäännöt. 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 käyttösääntöjen mukaan käyttöoikeuden menetyksellä tarkoitetaan määräämisaikaista 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 käyttösäännöissä 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 häiriökäyt-

täytymisellä. 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 viranomaisen joutuu harmitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia seuraamuksia. Aiempaa käyttökielto kantelua tutkittaessa ilmeni, että käyttökieltoon määrääminen on hyvin harvinaisen 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 johdosta pidän ainakin jossain määrin ymmärrettävänä sitä, että käyttökieltoon mahdollisesti johtavien tilanteiden käsittelemiseksi ei kirjastotoimessa välttämättä ollut muodostunut vakiintuneita menettelytapoja. Tämän vuoksi ja kun kaupunginkirjastossakin noudatettavia käytösääntöjä on nyttemmin täsmennetty tavalla, joka aiempaa paremmin ottaa huomioon kirjaston asiakkaan oikeusturvan ja edesauttaa samalla yhdenmukaisen käytännön muodostumista, en katso aiheelliseksi ryhtyä asiassa enempään toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat kirjastonjohtajan tietoon.

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

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni näkökohdat kirjastonjohtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni. Kirjastojen käytösääntöjä koskevan kysymyksen yleisen merkityksen vuoksi lähetän päätöksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös opetusministeriölle.