

6.3.2019

EOAK/328/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

KIRJASTOPALVELUN SAAMISEN RAJAAMINEN IÄN PERUSTEELLA OLI SYRJINTÄÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Sastamalan kaupungin menettelyä asiassa, joka koski Äetsän lähikirjaston käytön kieltämistä alle 20-vuotiailta. Kantelun mukaan käyttö oli kielletty järjestyshäiriöihin vedoten niin sanottuna omatoimiaikana. Kantelijan mukaan hän ei liittynyt tapaukseen mutta piti kuitenkin menettelyä epäoikeudenmukaisena.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Sastamalan kaupungin kirjastonjohtajan 21.3.2018 päivätty selvitys. Siitä ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.1 Yleistä omatoimikirjastopalvelusta

Omatoimikirjastoja on otettu käyttöön Suomessa viime vuosina. Suurin osa Suomen omatoimikirjastoista palvelee asiakkaita osan aikaa niin, että henkilökuntaa on kirjastossa paikalla, ja vain osan aikaa omatoimisesti. Omatoiminen aukioloaika on kirjaston lisäpalvelu, johon ei aina ole katsottu pätevän samojen sääntöjen kuin niin kutsuttuun virkailija-aikaan.

Osassa Suomen omatoimikirjastoista on käytössä ikärajoituksia, yleensä joko 16 tai 18 vuotta (esimerkiksi Jyväskylän alueen kirjastot), tai omatoimiseen kirjastonkäyttöön on sitouduttava erillisellä sopimuksella. Tällöin sitoumuksen alaikäisten kirjaston omatoimikäyttöön allekirjoittaa huoltaja. Suurin osa omatoimikirjastoista toimii kuitenkin niin, että mitään käyttörajoituksia ei ole. (Mustikkamäki, Mika: Selvitys Suomen yleisten kirjastojen omatoimipalvelujen toteutumisesta, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja, 4/2015, esim. s. 10).

2.2 Sastamalan kirjastopalveluista

Sastamalan kaupungin seitsemästä lähikirjastosta kaksi palvelee asiakkaita osittain omatoimikirjastoina. Äetsän lähikirjasto on auki arkipäivisin maanantaista perjantaihin yhteensä 29 tuntia niin, että kirjaston työntekijä on palvelemassa asiakkaita. Tämän lisäksi kirjastoa on ollut mahdollista käyttää omatoimisesti joka päivä klo 7–20, myös juhlapäivinä. Sastamalan omatoimikirjastoissa ei lähtökohtaisesti ole ollut ikärajoihin perustuvia käyttörajoituksia eikä erityistä sitoutumista kirjaston omatoimikäyttäjäksi.

2.3 Ikärajan asettamiseen johtaneet tapahtumat ja kirjastotilojen valvonta

Joulun 2017 ja uuden vuoden aikaan kirjastoa omatoimisesti käyttävät asiakkaat alkoivat valittaa häiriökäyttäytymisestä Äetsän kirjastossa ilta-aikaan. Häiritsevästi käyttäytyvät nuoret muun muassa melusivat, makailivat lattialla ja valtasivat wc-tilat käyttöönsä. Erityisen hankalaa wc-tilojen valtaaminen oli Sastamalan kaupungin kotihoidon työntekijöille, jotka käyttivät samoja saniteettitiloja kuin kirjaston asiakkaat. Osa kirjaston asiakkaista kertoi, että he eivät halua tai uskalla mennä kirjastoon omatoimisena aikana häiritsevästi käyttäytyvän nuorison takia.

Kirjastotilaa valvotaan sisäänkirjautumislaitteella sekä kameravalvonnalla. Asiakas kirjautuu sisään kirjastoon kirjastokortilla ja kirjastosta saatavalla tunnusluvulla. Sääntönä on, että yhdellä kirjastokortilla ja kirjautumisella sisälle menee kerrallaan vain yksi asiakas. Teknisesti on mahdollista estää yksittäisen asiakkaan omatoiminen kirjastonkäyttö. Osa häiritsevästi käyttäytyvistä nuorista ei ole noudattanut tätä toimintatapaa vaan kirjastoon on päästetty henkilöitä ilman sisäänkirjautumista joko samalla ovenavauksella tai sitten pakottamalla ovi auki kiilalla. Jotta häiritsevästi käyttäviltä yksittäisiltä nuorilta olisi voitu estää pääsy omalla kortillaan kirjastoon, olisi heillä oltava kirjastokortti ja heidät olisi voitava selkeästi tunnistaa valvontakameran kuvista.

Häiritsevästi käyttäytyvien asiakkaiden tunnistaminen kirjastohenkilökunnan voimin on osittain mahdotonta, koska he eivät välttämättä ollenkaan esimerkiksi omista kirjastokorttia tai he eivät ole kirjaston asiakkaita muuten.

Kirjastossa päädyttiin tammikuussa 2018 rajoittamaan tilapäisesti omatoimista aukioloaikaa alle 20-vuotiailta tilanteen rauhoittamiseksi. Samaan aikaan Sastamalan kaupunginkirjasto on tarjonnut kaikenikäisille kirjaston palveluja eri toimipisteissään yhteensä 177 tuntia viikossa, minkä lisäksi kirjastoauto palvelee joka arkipäivä eri puolilla kaupunkia. Tulevaisuudessa, mikäli vastaavia häiriöitä esiintyy, joudutaan omatoiminen asiointiaika poistamaan kaikilta asiakkailta, jotta asiakkaiden kohtelu olisi yhdenvertaista. Esimerkiksi Tampereen Terälahden lähikirjaston omatoiminen aukioloaika poistettiin kaikilta käyttäjiltä joulukuussa 2017 ilkeiden ja häiriöiden takia. Terälahden kirjaston omatoimista aukioloaikaa palautettiin tammikuussa 2018 niin, että kirjastoon pääsee omatoimisesti vain aamupäivisin. Sastamalassa rajoittamaton mahdollisuus käyttää omatoimikirjastoa palautetaan viikon 12 aikana ja toiveena on, että häiriökäyttäytymistä ei kirjastossa enää tapahtuisi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Yleisistä kirjastoista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan yleisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan yleisen kirjaston käyttäjän on käyttäydyttävä kirjastossa asiallisesti. Kirjaston toiminnan häiritsemiseen ja turvallisuuden vaarantamiseen sovelletaan järjestyslakia.

Lain 14 §:n mukaan kunta voi hyväksyä yleisen kirjaston käytösäännöt, joilla edistetään kirjaston sisäistä järjestystä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Käytösäännöissä voidaan antaa määräyksiä kirjaston tilojen ja omaisuuden käytön ohella kirjastoaineiston lainaamisesta, varaamisesta, palauttamisesta ja palauttamisen määräajoista sekä lainauskiellosta, kirjaston käyttökiellosta ja maksuista.

Lain 19 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettuun kirjaston käyttökieltoa koskevaan päätökseen saa vaatia kunnalta oikaisua siten kuin kuntalaissa säädetään.

Järjestyslain 3 §:n 1 momentin mukaan yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty: 1) metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla; 2) toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä; 3) ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla.

Lain 16 §:n mukaan rikesakosta ainoana rangaistuksena järjestyksrikkomuksista säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa.

3.2 Arviointi

Kirjastoilla on yhteiskunnassamme tärkeä ja monipuolinen sivistystehtävä, ja niistä onkin todettu muodostuneen niin sanottu kolmas tila, fyysinen ja digitaalinen sosiaalinen areena, jossa luodaan yhteisöjä. Kirjastossa ei siten ainoastaan hankita tietoa eli käytetä ja lainata aineistoja, vaan siellä myös harrastetaan, kokoonnutaan, työskennellään ja toimitaan yhdessä. Kirjastot toteuttavat osaltaan julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaisen sivistyksellisiä perusoikeuksia (HE 238/2016 vp, s. 4 ja 27).

Yleisten kirjastojen tulee niitä koskevan lain nojalla olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Esimerkiksi perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetty ikäsyrjinnän kieltö suojaa kaikenikäisiä kirjaston asiakkaita, niin lapsia kuin vartuneempiakin. Viranomaisten on myös harkinnanvaraista etuutta koskevaa päätöstä tehdessään sovellettava syrjinnän kieltöä koskevia säännöksiä (HE 19/2014 vp, s. 66 ja 57). Nyt esillä olevassa asiassa on kyse kirjaston vapaaehtoisesta tai ylimääräisestä omatoimikirjastopalvelusta, jossa kirjasto on auki mutta siellä ei

ole virkailijaa palvelemassa asiakkaita. Kirjaston käyttäjiä on tällaisenkin palvelun tarjoamisessa kohdeltava yhdenvertaisesti.

Oikeuksien ohella kirjaston käyttäjillä on toisaalta myös velvollisuuksia. He eivät esimerkiksi saa aiheuttaa häiriötä kirjaston muille käyttäjille eikä henkilökunnalle eivätkä vaarantaa kirjaston viihtyisyyttä ja turvallisuutta metelöimällä tai aiheuttamalla uhkaavia tilanteita. Kirjastoissa esiintyvään häiriökäyttäytymiseen on tapauskohtaisesti mahdollista puuttua järjestyslain nojalla. Lisäksi yleisistä kirjastoista annetun lain nojalla kunta voi hyväksyä yleisen kirjaston käyttösäännöt, joilla edistetään kirjaston sisäistä järjestystä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä ja joilla voidaan antaa määräyksiä muun muassa kirjaston tilojen käytöstä ja kirjaston käyttökiellosta. Viimeksi mainitusta asianosaisella on oikeus hakea oikaisua.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kirjaston omatoimikäyttö oli sen sijaan yleisesti kielletty kaikilta alle 20-vuotiailta sen johdosta, että häiriökäyttäytyjiä ei ollut mahdollista tunnistaa. Kategorisuuksessaan käytäntö on siten rajannut palvelun ulkopuolelle myös ne alle 20-vuotiaat, jotka kykenevät käyttäytymään kirjaston tiloissa laissa tarkoitetulla tavalla asiallisesti eivätkä siten aiheuta järjestyslain tarkoittamia järjestyshäiriöitä eivätkä toimi tavalla, joka oikeuttaisi heidän asettamisensa lain nojalla annettujen käyttösääntöjen mukaisesti kirjaston käyttökieltoon.

Yhdenvertaisuuslain välitöntä syrjintää koskevassa säännöksessä epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten asettamisesta vain tietyille henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan palvelun epäämisestä tai rajoittamisesta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Esillä olevassa tapauksessa alle 20-vuotiaat henkilöt oli asetettu muita omatoimikirjastopalvelun käyttäjiä epäsuotuisampaan asemaan eli heiltä oli evätty kyseinen palvelu pelkästään iän perusteella. Kirjaston omatoimipalvelun epääminen tietyltä asiakaskunnalta yleisesti iän perusteella ei ole yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä ikäsyrjintää, mikäli ikärajasta on säädetty laissa ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Ymmärrän sinänsä sen, miksi nyt omaksuttuun käytäntöön oli turvauduttu selvityksen mukaan tilapäisesti tilanteen rauhoittamiseksi. Nykytilanteesta minulla ei ole tietoa. Yhtä lailla ymmärrän sen, jos omatoimipalvelun käyttäjien keskuudessa aiheuttaisi hämmennystä se, että palvelusta jouduttaisiin luopumaan kokonaan vain joiden henkilöiden hallitsemattoman häiriökäytöksen seurauksena.

Omaksuttu rajoitus on kuitenkin oikeudellisesti ja nimenomaan perusoikeutena turvautun yhdenvertaisuuden näkökulmasta altis arvostelulle. Kirjastopalvelut on yleisistä kirjastoista annetun lain perusteella nimenomaan tarkoitettu kaikille eikä minkäänlaisista ikärajoista kirjaston palveluiden saamiselle ole laissa säädetty. Kirjaston käyttösäännöillä tai muilla viranomaisen omilla toimenpiteillä ei voida asettaa lakiin perustumattomia rajoituksia kirjaston käytölle. Siten yhdenvertaisuuslain näkökulmasta ei ole tarpeen enemmälti arvioida, onko nyt omaksutulla erilaisella kohtelulla muutoin ollut hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi olleet oikeasuhtaisia.

Siten yleinen kaikkiin alle 20-vuotiaisiin henkilöihin kohdistunut kirjaston käytön rajoittaminen on ollut välitöntä syrjintää, vaikka rajoitus sinänsä onkin kohdistunut vain kirjaston ylimääräisenä pidettävään palveluun ja perustunut sellaisiin järjestyshäiriöihin, joihin on tapauskohtaisesti oikeus puuttua laissa erikseen säädettyssä järjestyksessä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Sastamalan kaupungin kirjastonjohtajan tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Asian mahdollisen yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös opetus- ja kulttuuriministeriölle.