

**ASIA**

Päätöksenteko julkisen palvelun rajoittamisessa

KANTELU

A on kantelussaan 26.7.2014 ilmoittanut, että uimahallin vartija on antanut hänelle viikon 27 alussa suullisen ilmoituksen liikuntaviraston määräämästä kuukauden mittaisesta porttikiellosta. A on ollut 7.7.2014 puhelimitse ja sähköpostitse yhteydessä liikuntavirastoon ja pyytänyt kirjallista päätöstä porttikiellosta. Tässä yhteydessä A:lle on kerrottu, että suullisen päätöksen porttikiellosta on tehnyt liikuntaviraston virkamies (uimahallin isännöitsijä). A on todennut, ettei hän ole pyynnöstään huolimatta saanut kirjallista päätöstä porttikiellon määräämisestä eikä muutoksenhakuohjausta.

Kantelunsa täydennyksessä 13.8.2014 A on kertonut saaneensa liikuntaviraston virkamieheltä sähköpostitse porttikieltoa koskevan 12.8.2014 päivätyn kirjallisen päätöksen.

SELVITYS

Kaupunki on toimittanut selvityksenä sivistys- ja kulttuurilautakunnan päätöspöytäkirjan 6.11.2014 § 604 sekä selvityksen täydennyksen sähköpostitse. Päätöksellä sivistys- ja kulttuurilautakunta on hylännyt A:n porttikieltopäätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen.

Sivistys- ja kulttuurilautakunnan päätöksen täytäntöönpanotietojen perusteella hakijalle on toimitettu muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudesta 23.9.2015 saadun tiedon mukaan lautakunnan päätöksestä ei ole valitettu.

RATKAISU**Oikeusohjeet**

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin

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

Kantelun kohteena olevan asian tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen kuntalain (365/1995) (kumottu uudella 1.5.2015 voimaan tulleella kuntalailla 410/2015) 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia alueellaan.

Vanhan kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Vanhan kuntalain (365/1995) 94 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Kuntalain 95 §:n 1 momentin mukaisesti asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Uuden kuntalain mukaiset oikaisuvaatimusta koskevat säännökset ovat kuntalain (410/2014) 16 luvussa.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n perusteella hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia 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.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaisesti asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaisesti asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Liikuntalain (1054/1998) (kumottu uudella 1.5.2015 voimaan tulleella liikuntalailla 390/2015) 2 §:n 1 momentin mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Pykälän 3 momentin mukaisesti kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.

Porttikieltoa koskeva päätös 12.8.2014 ja oikaisuvaatimuspäätös 6.11.2014

Päätösten sisältö

Kaupungin liikuntapalveluiden virkamiehen (isännöitsijä) A:lle osoittamassa ja hänelle sähköpostitse toimittamassa kirjallisessa päätöksessä 12.8.2014 on todettu, että A:lle oli annettu virkamiehen luvalla porttikielto uimahalliin ajalle 6.7.–5.8.2014.

Päätöksen perustelujen mukaan A:n käyttäytyminen on ollut useaan otteeseen erittäin uhkaavaa ja solvaavaa sekä uimahallien palvelupisteiden henkilökuntaa kohtaan. Päätöksen mukaan A on 1.7.2014 toiminut mainitulla tavalla uimahallin palvelupisteessä, jossa ”tapauksella oli näkijöitä ja kuulijoita, mm. pieni lapsi”. Päätöksen mukaan liikuntapalvelut vastaa kaupungin uimahallipalvelun asiakasturvallisuudesta ja henkilökunnan työturvallisuudesta ja että A:n käyttäytymisestä on aiheutunut vaaraa asiakkaille ja henkilökunnalle.

Kantelussaan A on kiistänyt käyttäytyneensä mainitulla tavalla ja on kertonut riidelleensä kerran palvelupisteessä olleen henkilön kanssa.

Virkamiespäätöksessä 12.8.2014 ei ole ollut kirjallista muutoksenhakuohjausta, mutta saadun selvityksen perusteella A:lle on kerrottu puhelimitse muutoksenhakumahdollisuudesta ja A on tehnyt päätöksestä kirjallisen oikaisuvaatimuksen kaupungille.

Kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunta on päätöksellään 6.11.2014 hylännyt A:n porttikieltoa koskevasta päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen. Sivistys- ja kulttuurilautakunnan päätöksen perusteluissa on lausuttu muun ohessa seuraavaa.

Liikuntapalveluiden hallinnoimilla liikuntapaikoilla porttikielto on hyvin harvinainen toimenpide. Siihen johtavat tilanteet tapahtuvat yllättäen ja vaativat nopeita toimenpiteitä kuten välitöntä poistamista liikuntapaikalta. Poistettavalta henkilöltä ei saada henkilötietoja eikä hänelle voida antaa kuin suullinen tieto porttikiellosta. Viranhaltijapäätös oikaisuvaatimusohjeineen ei ole käytännössä mahdollinen. Näin on tapahtunut myös A:n kohdalla.

Perustelujen mukaan A on solvannut palvelupisteen henkilöä ja poistunut sen jälkeen talosta. Tämä on tapahtunut aivan yllättäen ilman mitään tiedossa olevaa syytä. Palvelupisteen hoitajan lisäksi paikalla on ollut useita asiakkaita sekä työvuorossa ollut siivooja, jotka olivat nähneet uhkaavan tilanteen.

Kuultuaan solvauksen kohteena ollutta palvelupisteen hoitajaa uimahallin isännöitsijä oli tehnyt perustellun päätöksen määräaikaisesta porttikiellosta, jonka vartija oli ilmoittanut A:lle hänen tultua seuraavan kerran uimahallille 6.7.2014.

Edelleen perusteluissa on lausuttu, että liikuntapalvelut vastaa hallinnoimiensa liikuntapaikkojen asiakasturvallisuudesta ja henkilökunnan työturvallisuudesta. A:n käytös on ollut uhkaavaa ja palvelupisteen hoitajaa kohtaan hyvin loukkaavaa, joten uimahallin isännöitsijä on toiminut ohjeiden mukaisesti antamalla A:lle porttikiellon uimahallille.

Päätöksenteon menettelyä koskeva arviointi

Uimahallin erilaisten liikuntapalveluiden tarjoaminen on kuntien itsehallintoon perustuva kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kun kunta on ottanut lähtökohtaisesti omien asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi ja kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia edistääkseen tehtäväkseen järjestää julkisen kaikkien käytettävissä olevan palvelun, sen käyttöä ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perustetta.

Kuntalaissa tai muussakaan laissa ei ole säännöstä, johon uimahallin liikuntapalveluiden rajoittamista koskeva päätöksenteko perustuu. Tällöin kuntien kohdalla rajoittamista koskevaa päätöksentekoa tulee tarkastella paitsi perustuslain myös hallinnon menettelyä sääntelevän yleislain eli hallintolain ja kunnan hallintoa koskevan lain eli kuntalain säännöksiä soveltaen.

Mikäli kaikille yleisesti tarjolla olevan julkisen palvelun käyttämisestä rajoitetaan, nähdäkseni asiassa tulisi tehdä päätös kirjallisesti ja siihen tulisi voida saada hakea muutosta. Tämä tulkin ta perustuu perustuslain oikeusturvaa koskevaan säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen arvioitavaksi.

Laillisuusvalvonnassa on vuonna 2012 todettu, että ennen porttikieltopäätöksen antamista liikuntapalveluiden käyttökiellon kohdetta tulee kuulla sekä selvittää asiaa asianmukaisella tavalla ja tehdä asiassa kirjallinen muutoksenhakuohjeet sisältävä päätös. (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 18.12.2012 dnro 2720/4/11). Tämä laillisuusvalvontaratkaisu on nähtävillä muun muassa Kuntaliiton internetsivuilla.

Kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunnan mukaan kirjallisen porttikieltopäätöksen antaminen ei ole käytännössä mahdollista ja on viitannut tilanteisiin, joissa henkilö poistuu itse akuuttista tilanteesta paikalta tai on jouduttu poistamaan eikä uimahallin henkilökunnalla ole tietoa kuka henkilö on.

Nyt käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa A on saanut suullisesti tiedon porttikiellosta uimahallilla 6.7.2014. Nähdäkseni suullista porttikieltopäätöstä ei olisi voitu A:lle antaa, ellei kaupungin tiedossa olisi ollut hänen henkilöllisyytensä. A on ollut 7.7.2014 yhteydessä kaupunkiin asian selvittämiseksi ja pyytänyt kirjallista päätöstä asiasta. Yhteydenoton jälkeen kaupungilla on ollut tiedossa A:n sähköpostiosoite, jolloin häneltä olisi voitu pyytää myös muut yhteystiedot paitsi A:n kuulemista ja asian selvittämistä varten myös kirjallisen päätöksen ja oikaisuvaatimusohjeiden tiedoksi toimittamiseksi. Näin toimimalla kaupunki olisi toteuttanut myös hallintolain palveluperiaatetta ja huolehtinut hallinnon palvelun asianmukaisuudesta.

Kun lähtökohtaisesti jokaiselle kuuluva julkista palvelua rajoitetaan, on rajoituksen kohteella oikeus tulla kuulluksi. Kuuleminen liittyy ensinnäkin perustuslain tasoisesti turvattuun asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn ja toisekseen edesauttaa asian viranomaislähtöistä selvittämistä, mistä viranomaisen täytyy huolehtia ennen päätöksentekoa. Kuulemisessa ja asian riittävässä ja asianmukaisessa selvittämisessä viranomaisen tulee ottaa huomioon päätöksenteon kohteena olevan oikeusturva ja huolehtia siitä, että kuulemisessa ja selvittämisessä noudatetaan hallintolain vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta. Olennaista on, että palvelun rajoittamisen kohteelle varattaisiin mahdollisuus oman mielipiteensä esittämiseen asiassa. Tässä tapauksessa ainoastaan uimahallin henkilökuntaa on virkamiespäätöstä tehtäessä kuultu. Koska viranomaisen toimien on oltava myös puolueettomia, ainoastaan porttikieltoon johtaneen tapahtuman toisen osapuolen näkemysten selvittäminen ei täytä objektiivisuuden vaatimusta. Kun uimahallin

isännöitsijä on tehnyt kirjallisen päätöksen asiassa vasta 12.8.2014, olisi A:ta ollut mahdollista kuulla ennen kirjallisen päätöksen tekemistä vaikkakin isännöitsijän suulliseen päätöksenteoon perustunut rajoitus oli jo päättynyt. A on oikaisuvaatimuksessaan esittänyt oman näemyksensä porttikiellon perusteisiin.

Liikuntapalveluiden virkamies (isännöitsijä) on tehnyt kunnan tarjoaman julkisen liikuntapalvelun määräaikaisesta rajoittamisesta kirjallisen päätöksen vasta 12.8.2014, kun porttikielto on koskenut ajanjaksoa 6.7.–5.8.2014. Katson, että kirjallisen päätöksen tekeminen on hallintolain vastaisesti aiheettomasti viivästynyt. Kirjalliseen päätökseen olisi tullut kuntalain mukaisesti liittää ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunnan oikaisuvaatuspäätöksen mukaan hakijalle on toimitettu muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen. Tämän perusteella A olisi voinut valittaa sivistys- ja kulttuurilautakunnan oikaisuvaatuspäätöksestä hallinto-oikeuteen ja saattaa saamansa määräaikainen liikuntapalveluiden rajoittamista koskeva päätös tuomioistuimen arvioitavaksi siinä tapauksessa, että hallinto-oikeus olisi ottanut valituksen tutkittavakseen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kaupungin huomiota perustuslain, kuntalain ja hallintolain säännöksiin noudattamiseen jatkossa. Uimahallin liikuntapalveluiden rajoittamista koskevassa päätöksenteossa asiaa tulee selvittää asianmukaisella tavalla, palvelun rajoittamisen kohdetta tulee kuulla ja rajoittamispäätöksen tulee olla kirjallinen, joka annetaan asianosaiselle tiedoksi muutoksenhakuohjeineen.

Koska kuntalain (410/2015) 38 §:n mukaisesti kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa lähetän päätökseni tiedoksi kaupunginhallitukselle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
