

Helsinki 18.12.2012

Dnrot 2504/4/10 ja 2515/4/10

PÄÄTÖS UIMHALLIEN JA MAUIMALOIDEN VALOKUVAUSKIELTO KOSKEVIIN KANTELUIHIN

1

KANTELU

Kantelijat arvostelivat oikeusasiamiehelle 13. ja 14.7.2010 osoittamis-
saan sähköpostiviesteissä Helsingin kaupungin liikuntaviraston me-
nettelyä rajoittaa valokuvaamista kaupungin maauimaloissa. Helsingin
Sanomien artikkelin 13.7.2010 mukaan Helsingin kaupungin ui-
mastadionilla ja Kumpulan maauimalassa on voimassa määräys, jon-
ka mukaan valokuvaamiseen tarvitaan erityinen lupa. Koska tällainen
kielto ei perustu lakiin, se oli kantelijoiden mukaan perusteeton. Kan-
teluissa oli viitattu muun ohella oikeusasiamiehen ratkaisuun diaari-
numero 2998/4/0/08.

2

SELVITYS

Kanteluiden johdosta hankittiin Helsingin kaupunginhallituksen lau-
sunto, jonka liitteenä oli liikuntaviraston selvitys.

Helsingin kaupunginhallituksen lausunnon 28.9.2010 mukaan uima-
hallien ja uimaloiden järjestyssäännöt on laadittu asiakkaiden turvalli-
suuden ja viihtyvyyden vuoksi. Lisäksi säännöissä on annettu mah-
dollisuus antaa liikuntapaikkakohtaisia tarkentavia ohjeita. Valoku-
vaaminen on ollut kielletty ilman lupaa liikuntaviraston uimahalleissa
ja maauimaloissa viimeiset kymmenen vuotta. Käytännössä uinnin-
valvojat myöntävät asiakkaille luvan kuvata esimerkiksi omia lapsiaan
ja kavereitaan.

Maksaessaan pääsymaksun asiakas sitoutuu noudattamaan viihty-
vyyden ja turvallisuuden vuoksi laadittuja sääntöjä, jotka eivät ole eh-
dottomia kieltoja, vaan niistä voidaan perustelluista syistä poiketa yk-
sittäistapauksissa.

Tämä käytäntö on kaupungin tietojen mukaan myös muissa Suomen
uimahalleissa ja maauimaloissa. Mikäli valokuvaaminen ilman rajoi-

tuksia ja tällä hetkellä käytössä olevaa luvanvaraisuutta katsottaisiin maauimaloissa sallituksi esimerkiksi sananvapauden perusteella, tulisi asiaa tarkastella myös uimahallien valokuvausrajoitusten osalta.

Liikuntaviraston selvityksen 16.9.2010 mukaan sen hallinnassa on neljä uimahallia ja kaksi maauimalaa. Näissä uimahalleissa on vuosittain noin 800 000 asiakaskäyntiä ja maauimaloissa noin 350 000 asiakaskäyntiä.

Helsingin kaupungin liikuntaviraston uimahallien ja maauimaloiden järjestyssäännöt ovat olleet voimassa 1.1.1996 lukien. Näiden järjestyssääntöjen perusteella voidaan antaa liikuntapaikkakohtaisia tarkentavia ohjeita. Näistä yksi on valokuvaamisen kieltä ilman lupaa sekä uimahalleissa että maauimaloissa. Kiellosta tiedotetaan asiakkaille laitoksissa tekstein, kuvallisin sybmolein, kuulutuksilla ja lisäksi liikuntaviraston internetsivuilla. Valokuvaaminen on ollut kielletty liikuntaviraston uimahalleissa ja maauimaloissa koko 2000 – luvun.

Valokuvauksen kieltäminen uimahalleissa Suomessa on yleinen käytäntö eikä liikuntavirasto näe periaatteellista eroa maauimaloiden ja uimahallien välillä.

Liikuntavirasto katsoo, että valokuvaamisen kieltämiselle on toiminnalliset perusteet, joilla pyritään suojelemaan asiakkaiden viihtyvyyttä ja yksityisyyttä. Sen avulla voidaan asiakaslähtöisesti estää epäasiallinen ja häiritsevä kuvaaminen. Käytännössä maauimaloiden uinninvalvojat ovat kuitenkin myöntäneet asiakkaille kysyttäessä luvan kuvata omia lapsiaan ja kavereitaan.

Liikuntavirastolla ei ole muita omaan toimintaan liittyviä syitä, joiden vuoksi yleisön valokuvaamista maauimalan alueella tulisi rajoittaa.

Asiakas maksaa pääsymaksun tullessaan maauimalaan tai saa käyttöoikeuden tiloihin esimerkiksi myönnetyn harjoitusvuoron kautta. Tällöin voitaneen katsoa, että asiakkaan ja liikuntapaikan välille muodostuu sopimus, ja asiakas sitoutuu noudattamaan liikuntapaikan järjestyssääntöjä ja muita annettuja ohjeita. Tämä koskisi myös valokuvauskieltoa.

Jos valokuvauskielloista uimahalleissa ja maauimaloissa luovutaan, liikuntavirastolla ei ole sen jälkeen keinoja puuttua kuvaamisen kohteisiin tai tarkoitukseen.

3 RATKAISU

3.1

Kanteluissa mainittu Helsingin Sanomissa 13.7.2010 julkaistu artikkeli

"Helsingin maauimalat vaativat kuvauslupaa perhekuviinkin -

Kuvaamista on tiukennettu pedofiilien takia.

Uimastadionilla ja Kumpulan maauimalassa on rajoitettu valokuvaamista jo muutama vuosi pedofiilien takia. "Valitettavasti on ollut epäilyksiä muistakin kuin laillisiin tarkoituksiin otetuista kuvista", Uimastadionin kesäesimies Sari Tamminen perustelee ohjetta. Tammisen mukaan edelliset tapaukset ovat parin vuoden takaa. Sopimattomien kuvauspyrkimysten takia Helsinki on pitänyt selvempänä ja yksinkertaisempaan tehdä kuvauksesta luvanvaraista koko alueella eikä vain lastenaltaan ympäristössä.

Kuvauskieltoa kummasteltiin maanantaina HS:ssä: miksi perhe ei saa ottaa albumiinsa kuvia lasten vesileikeistä. Kielto ihmetytti maanantaina myös ~~Emilia Fernán-~~ ~~deza ja Tuula Onemaa-Pasasta~~. "Jos mä kuvaan tässä omia lapsiani, niin ketä se liikuttaa", ~~Fernández~~ mietti. ~~Fernández~~ kertoi, että kuvausrajoituksista on kuulutettu säännöllisesti Kumpulan maauimalassa, mutta ei Uimastadionilla. Tammisen mukaan Uimastadionilla kaikuvat monikieliset automaattikuulutukset, joissa kuvausrajoituksia ei mainita. Kumpulassa valvojat kuuluttavat itse ja muistavat mainita valokuvaamisenkin. "Täytyypä muistuttaa meidänkin valvojillemme", Tamminen huolehti. Perhekuvien ja muiden yksityiskuvien ottamiseen saa luvan niin Uimastadionilla kuin Kumpulassakin, kunhan vain pyytää sitä etukäteen uimalan valvojalta. Valvoja varmistaa maauimalan esimieheltä, voiko luvan antaa, minkä jälkeen kuvaamaan pääsee.

Julkaistavien kuvien ottamiseen tarvitaan liikuntalaitososaston kirjallinen lupa. Helsinki perii kirjallisesta kuvausluvasta maksun. Opetustarkoituksiin kuvaamisen on halvinta, 42 euroa. Kalleimpia ovat kaupalliset tv-kuvaukset. Esimerkiksi tunnista viiteen tuntiin kestävä mainoskuvaus maksaa 600 euroa. Utiskuvista maksua ei yleensä peritä. Kuvaaminen ei sinällään ole rikos uimarannalla, maauimalassa tai vesipuistossa, vaikka kuvaaja ehkä tavoittelisikin kuvilla seksuaalista mielihyvää.

"Meillä oli keväällä tutkinnassa epäily lapsipornon hallussapidosta", kertoo rikoskomisario Ritva Elomaa Helsingin poliisin väkivaltarikosyksiköstä. "Tekijältä takavarikoitiin varsinaista lapsipornoa, mutta myös valtavia määriä vesipuistoissa kuvattuja videoita uimapukuisista lapsista. Varmistitiin asian syyttäjältä, ja ne piti palauttaa miehelle."

Rangaistavaa salakatselua on luvaton kuvaaminen yksityistiloissa, kuten piholla tai sisälle asuntoon. Myös esimerkiksi pukeutumistiloissa ja käymälöissä kuvaaminen vaatii kohteen luvan. Salakatselusta saa sakkoja tai korkeintaan vuoden vankeutta. Poliisille tulee aina silloin tällöin ilmoituksia salakatselusta. Uimarannoilta tai uima-aloista ilmoituksia arveluttavista kuvaajista ei Elomaan mukaan tänä vuonna ole tullut.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tie-

toja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS)

EIS 8 artiklassa määrätään oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

EIS 10 artiklassa määrätään sananvapaudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. Artiklan 2 kohdan mukaan koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi

Rikoslaki

Rikoslain 24 luvun 3 §:ssä säädetään julkisrauhan rikkomisesta. Pykälän 1 momentin mukaan joka oikeudettomasti 1) tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen liikehuoneistoon, toimistoon, tuotantolaitokseen, kokoustilaan taikka muuhun vastaavaan huoneistoon tai rakennukseen tai sellaisen rakennuksen aidatulle piha-alueella taikka kasarmialueelle tai muulle puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä olevalle alueelle, jolla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty, taikka 2) kätkeytyy tai jää 1 kohdassa tarkoitettuun paikkaan, on tuomittava julkisrauhan rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan julkisrauhan rikkomisena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Rikoslain 24 luvun 6 §:ssä säädetään salakatselusta. Pykälän mukaan joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa 1) kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka

2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitetussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Oikeuskäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa Reklos and Davourli 15.1.2009 arvioitiin yksityisyyden suojan loukkausta, kun vastasyntyneestä otettiin vanhemmille ostettaviksi tarjottuja valokuvia ilman heidän suostumustaan. Tuomion mukaan henkilön kuvan suoja kuului olennaisena osana EIS 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Siitä seurasi, että henkilöllä tuli olla oikeus määrätä kuvastaan ja sen levittämisestä sekä samalla myös sen ottamisesta, säilyttämisestä ja kopioimisesta. Siten periaatteessa ja myös tuomiossa käsillä olevan kaltaisissa oloissa oli edellytettävä, että yksilön suostumus hankittiin jo kuvan ottamiseen eikä vain sen mahdolliseen julkiseen levittämiseen. Valittajat eivät olleet missään vaiheessa antaneet suostumustaan valokuvan ottamiseen. Kuvien kohde, heidän poikansa, ei ollut ajankohtainen taikka muutoin julkisuuden henkilö, mikä olisi voinut yleisen edun vuoksi joissakin tapauksissa oikeuttaa kuvan ottamisen ilman suostumusta.

Edelleen tuomiossa todettiin, että valokuvaaja oli valittajien vastustuksesta huolimatta pitänyt negatiivit itsellään. Tosin kuvat esittivät vain lapsen kasvoja eivätkä esittäneet häntä sellaisessa tilassa, jota voitaisiin pitää hänelle häpeällisenä tai muutoin häntä loukkaavana. Olennaista ei kuitenkaan ollut sellainen neutraali esittäminen vaan se, että kuvat oli säilytetty valittajien suostumusta hankkimatta. Lapsi oli voitu tunnistaa valokuvista, joita oli mahdollista käyttää myöhemmin hänen ja/tai hänen vanhempiensa tahdon vastaisesti. Näissä oloissa ja kun kotimaiset tuomioistuimet eivät olleet kiinnittäneet huomiota valittajien suostumuksen puutteeseen, tuomioistuin katsoi, että EIS 8 artiklaa oli rikottu.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 13.12.2006 (3426/2006) arvioitiin kunnan liikuntalautakunnan päätöstä, jolla oli kielletty koirien vieminen eräille erikseen nimettäville kaupungin rakentamille ja kunnossapidämille kuntoradoille. Korkein hallinto-oikeus totesi, että järjestyslaissa on säädetty yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, ja lain tarkoituksena on ollut muun muassa, että kunnallisista järjestys säännöistä luovutaan. Koirakurista on järjestyslaissa oma säännös. Tätä ei kuitenkaan voi tulkita niin, että mitään muita koiria koskevia määräyksiä ei saisi antaa, vaikka sellaiset olisivat tarpeen alueen erityisolosuhteiden vuoksi. Mahdolliset erityismääräykset eivät kuitenkaan voi olla aikaisempien järjestyssääntömääräysten luonteisia.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan liikuntalautakunnan päätös kieltää kokonaan koirien vieminen kuntoradoille koski erikseen nimettäviä kaupungin rakentamia ja kunnossapitämiä valaistuja kuntorato-

ja. Kysymyksessä olivat niin sanotut ympyräradat eikä kiello ulottunut kaikkiin kuntoratoihin. Kiellon tavoitteena oli turvata ulkoilijoiden turvallisuus sekä ehkäistä ulkoilijoiden ja koirien kohtaamistilanteisiin mahdollisesti liittyvää vaaraa. Päätöksessä asetetut rajoitukset eivät olleet epäsuhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden. Liikuntalautakunta ei ollut päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa. Päätös ei ollut liikkumisvapauden vastainen eikä muutenkaan lainvastainen.

Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen 29.9.2011 (11/0346/3) mukaan seurakunta oli asettanut sen omistuksessa oleville hautausmaalle koiran

hautausmaalle viemisen kieltäviä merkkejä. Järjestyslaki ei kiellä kytketyn koiran viemistä hautausmaalle. Koiran tulee hautausmaallakin olla omistajansa tai haltijansa valvonnassa, eikä se saa aiheuttaa häiriötä yleiselle järjestykselle eikä turvallisuudelle.

Seurakunnan hautausmaalle asettamilla kieltomerkeillä ei ollut oikeudellista merkitystä, koska kytketyn koiran vieminen hautausmaalle ei ole laissa kielletty. Seurakunta oli kuitenkin harkintavaltansa rajoissa voinut asettaa kyseiset merkit suositukseksi olla viemättä koiria seurakunnan omistuksessa oleville hautausmaalle. Näin ollen seurakunta ei ollut ylittänyt toimivaltaansa päätöksiä tehdessään. Päätöksillä ei rajoitettu liikkumisvapautta, eivätkä päätökset olleet muutoinkaan kirkkolain 24 luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainvastaisia. Tämän johdosta valitus oli hylättävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2.3.2004 (KHO 433/2004) arvioitiin valtuuston työjärjestykseen perustuvaa määräystä. Perustuslain 12 §:n 1 momentin 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. Kuntalakiin 1.2.2002 annetulla lailla (81/2002) lisätyn 15 a §:n 3 momentin mukaan valtuuston työjärjestyksessä tai muussa johtosäännössä voidaan antaa kokouksen kulun turvaamiseksi tarpeellisia määräyksiä valtuutettujen puheenvuorojen pituudesta yksittäisissä asioissa. Kunnanvaltuuston päätös, jolla oli hyväksytty valtuuston työjärjestyksen muutos siten, että kokouksen sujuvan kulun turvaamiseksi puheenjohtajalla on oikeus yksittäisessä asiassa rajoittaa valtuutettujen puheenvuorojen pituutta niin, että ryhmäpuheenvuoro voi kestää 10 minuuttia ja muu puheenvuoro 5 minuuttia, ei ollut lainvastainen.

Ylimpien laillisuusvalvojien valokuvaamista koskevia kannanottoja

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen toimiessaan apulaisoikeusasiamiehenä on päätöksessään 14.6.2005 (dnro 405/4/03) arvioinut valokuvaamista liikenneasemilla. Hän on todennut, että ne olosuhteet, joissa kuvaaminen lento-, rautatie- ja metroasemilla voisi olla kiellettyä, määräytyvät salakatselua koskevan säännöksen mukaan. Säännöksen soveltamisessa ovat liikenneasemien osalta olennaisia edelly-

tyksiä rakennuksen, huoneiston tai aidatun piha-alueen sulkeminen yleisöltä, teon oikeudettomuus ja sen kohdistuminen tällaisella suljetulla alueella oleskelevaan henkilöön ja se, että teknisellä laitteella katseleminen tai kuvaaminen loukkaa yksityisyyttä.

Salakatselua koskevan rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa suojataan kotirauhan piirissä ja käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä. Pykälää sovelletaan 2 kohdan mukaan saman luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin julkisrauhan piirissä oleviin huoneistoihin ja rakennuksiin ja rakennusten aidattuihin piha-alueisiin. Näitä olisivat virastot, liikehuoneistot, tuotantolaitokset, toimistot, kokoustilat ja muut vastaavat paikat. Lisäksi edellytettäisiin, että kyseiset paikat ovat (1) yleisöltä suljettuja ja (2) kuvaaminen tapahtuu yksityisyyttä loukaten. Suoja ei siten ulotu yleisille paikoille, kuten kaduille ja toreille, eikä myöskään kauppoihin, pankkeihin ja muihin paikkoihin, joihin yleisöllä on pääsy.

Johtopäätöksensä apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen katsoi, että salakatselua koskevan säännöksen soveltamisessa ovat liikenneasemien osalta olennaisia edellytyksiä rakennuksen, huoneiston tai aidatun piha-alueen sulkeminen yleisöltä, teon oikeudettomuus ja sen kohdistuminen tällaisella suljetulla alueella oleskelevaan henkilöön ja se, että teknisellä laitteella katseleminen tai kuvaaminen loukkaa yksityisyyttä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kuvaamista ei ainakaan itse kuvaamiseen liittyvistä syistä voida lentoasemien tai metroasemien yleisöllä avoimissa tiloissa kieltää tai vaatia siihen lupaa.

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt arvioi päätöksessään 10.3.2008 (dnro 3447/4/05) valokuvaamista terveyskeskuksen odotustilassa. Hän totesi, että rikoslainsäädännön näkökulmasta terveyskeskuksen julkinen odotustila rinnastui esimerkiksi liikenneaseman julkiseen odotustilaan. Asian arvioinnissa ei kuitenkaan voitu ohittaa sitä, minkälaista tai minkä tasoista yksityisyyttä eri paikoissa oleskelevien henkilöiden on arvioitava odottavan. Vaikka terveyskeskuksessa asioiva potilas ei pysty täysin yksityisyyttään suojelemaan tai takamaan – onhan hänen käyntinsä esimerkiksi muiden paikalla olevien terveyskeskuspotilaiden havaittavissa, mihin on jo terveyskeskukseen mennessä ollut syytä varautua – apulaisoikeusasiamies piti mahdollisena, että kameraa terveyskeskuksen yleisötiloissa käyttävä henkilö saa aikaan liikenneasemaesimerkkiä suuremman tunteen yksityisyyden loukkauksesta tai yksityisyyden loukkauksen vaarasta, vaikka kuvaaminen ei kohdistuisikaan kehenkään henkilöön. Myös henkilöiden terveydentila terveyskeskuksen odotustilassa on usein erilainen kuin muualla, eli riski siitä, että henkilö ei itse pysty reagoimaan yksityisyyttään loukkaavaan kuvaamiseen, on suuri. Tämäkin tuli ottaa huomioon arvioitaessa terveyskeskuksen velvollisuuksia potilaiden etujen valvomisessa.

Perimmältään kysymyksessä oli apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan ollut kahden perusoikeuden kollisio tai ainakin sitä lähellä

oleva tilanne. Kollisio on ilmennyt sananvapauden ja yksityiselämän suojan välillä, vaikka tilanteessa ei hänen käytettävissään olleen ai-neiston perusteella kukaan terveystieteiden potilas ollut kokenut-kaan yksityisyyttään loukatuksi. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, et-tä mahdollinen perusoikeuksien kollisio joudutaan ratkaisemaan pun-ninnalla, jolloin tavoitteena tulee olla molempien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen samanaikainen toteuttaminen (esim. Viljanen teoksessa *Perusoikeudet*, 1999, s. 155). Mikael Hidénin mu-kaan (silloin perusoikeussäännökset sisältänyt) hallitusmuoto ei tun-tenut perusoikeuksien eriarvoisuutta. Kollisiotilanteissa tarkoitus (oleellisesti) suojata jotakin perusoikeutta voi oikeuttaa (lieviin) ka-joamisiin toiseen perusoikeuteen (Hidén, *Perusoikeudet Hallitusmuo-don II luvussa, Oikeustiede–Jurisprudentia I:1971*, s. 69–70, 84–87). Nykylainsäädännön mukaan Hidén on arvioinut asiaa samoin: jonkin oikeuden vähäinen loukkaus voi olla oikeutettua, jos sillä saavutetaan huomattava etu toiselle oikeudelle (teoksessa *In memoriam Kari S. Tikka 1944–2006*, 2007, s. 69).

Kummankin perusoikeuden yhtäaikainen mahdollisimman täysimää-räinen samanaikainen toteuttaminen edellyttää tässä tilanteessa asi-aan osallisten perusoikeusintressien arvioimista. Kantelussa tarkoite-tussa tapauksessa ei apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan em. kirjallisuusviittaukseen viitaten ollut kysymys sananvapauden ydinalueeseen, jota olisi yhteiskunnallissävytteinen (poliittisesti pää-määräihakuinen) kansanvallan toteutukseen tähtäävä viestintä, kuulu-van oikeuden käyttämisestä. Yksityisyyden suojan tarve terveyteen liittyvissä asioissa oli edellä kerrotuin tavoin sen sijaan korostuneen suuri ja voidaan arvioida, että tilanteessa oli kyse yhdestä yksityisyy-den suojan ydinalueen ulottuvuudesta.

Yhteenvedon apulaisoikeusasiamies totesi, että sananvapauteen kuuluu, että sen käyttämiseen ei edellytetä ennakkolupaa. Siten luvan edellyttäminen ja asettaminen kuvaamisen ehdoksi kantelussa tarkoi-tetussa paikassa ei ollut lainmukaista. Sen sijaan ohjaus ottaa ennen kuvaamista yhteys terveystieteiden henkilökuntaan oli – yksityisyy-den suojan erityinen merkitys terveyttä koskevista asioista huomioon ottaen – apulaisoikeusasiamiehen mielestä aiheellista ja takasi mo-lempien kysymyksessä olevien perusoikeuksien mahdollisimman suu-ren täysimääräisen toteutumisen.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio arvioi *ratkaisussaan* 6.3.2009 (*dnro 3789/4/07*) kamerapuhelimen käytön sallittavuutta terveyden-huollon yksikössä, että Kamerapuhelimien käyttö kiellettiin 1.4.2004 alkaen sairaanhoitopiirin sairaaloissa ja muissa toimintayksiköissä sairaanhoitopiiriin johtajan päätöksellä nro 7/2004. Päätöstä tehtäessä pääpaino asetettiin yksityisyyden suojalle. Tällöin ajateltiin erityisesti psykiatrisessa hoidossa olevia potilaita. Tarkoituksena ei ollut kieltää kamerapuhelimien käyttöä puhelimenä ja näin estää sananvapautta, vaan kieltää kamerapuhelimen käyttö kamerana potilaiden luvatto-maan kuvaamiseen. Kamarapuhelimella on mahdollista ottaa valoku-

via, muokata otettuja kuvia, videoida tapahtumia ja lähettää kuvia internet-liittymiin ja sitä kautta eri tahoille. Kiellolla haluttiin turvata potilaiden intimitettisuoja ja estää heidän joutumisensa tietämättään ja tahtomattaan kuvatuiksi hoidossa ollessaan.

Oikeusasiamiehen mukaan kysymys oli kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisestä ristiriitatilanteesta. Vastakkain ovat toisaalta kamerapuhelinta käyttävän oikeus sananvapauteen, toisaalta potilaan oikeus yksityisyyteen. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa punnitaan toisilleen vastakkaisten perusoikeuksien merkitystä. Kun henkilö käyttää terveydenhuollon toimintayksikössä kamerapuhelinta kuvaamiseen, kysymys ei ole sananvapauden ydinalueeseen kuuluvasta oikeuden käyttämisestä. Yksityisyyden suojan tarve terveyden- ja sairaanhoidossa sen sijaan on korostuneen suuri, ja kysymys on yksityisyyden suojan ydinalueesta.

Perusoikeuksia ei saa rajoittaa lakia alemmanasteisilla säännöksillä. Terveydenhuollon toimintayksiköillä voi olla toimintaansa liittyviä järjestyssääntöjä tai muita ohjeita. Järjestyssäännöt ja ohjeet eivät saa olla perustuslain tai muun lainsäädännön vastaisia. Niitä annettaessa tulee ottaa huomioon myös hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate.

Perusoikeutena turvatusta sananvapaudesta johtuu, että terveydenhuollon toimintayksiköissä ei voida yksityisyyden suojan turvaamiseksi kokonaan kieltää kamerapuhelimien käyttöä. Koska Satakunnan sairaanhoitopiirin johtajan päätöksellä kiellettiin kokonaan kamerapuhelinten käyttö sairaanhoitopiirin toimintayksiköissä, päätös oli ristiriidassa perustuslain 12 §:n kanssa.

Sairaanhoitopiirin ilmoituksen mukaan oli ilmeistä, että sairaanhoitopiirissä on tarve tarkistaa päätöstä ja laatia ohjeet asiasta. Ohjeessa tullaan määrittelemään tilat, joissa valokuvaus yleensä on sallittua ja toisaalta rajataan kuvausoikeuden ulkopuolelle jäävät tilat.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka arvioi *ratkaisussaan 9.9.2009 (dnro 1181/1/2007)* opetushallituksen kriisiohjeistusta. Opetushallitus oli heti Jokelan koulutragedian jälkeen antanut kotisivuillaan ohjeen, jossa todettiin muun ohella, että "toimittajia ei pidä päästää koulun alueelle haastattelemaan oppilaita ja työntekijöitä, koska se entisestään järkyttää heitä". Opetushallitus muutti ohjeistuksen sanamuotoa väärinkäsitysten välttämiseksi seuraavana päivänä.

Oikeuskanslerin mukaan perustuslain 12 §:ssä on turvattu sananvapaus jokaisen oikeutena. Kuten edellä on todettu, sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Kun opetushallituksen ohjeistuksen voi tulkita yleisesti kehottavan kieltämään toimittajien päästämisen kouluihin haastattelemaan oppilaita tai henkilökuntaa, on tämä kiello voinut sellaisenaan tosiasiallisesti merkitä julkisen val-

lan puuttumista lehdistön toimitukselliseen työskentelyyn ennen viestien varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. On kuitenkin syytä huomata, että viestien, mielipiteiden, tietojen ym. aineiston hankintaan voi kohdistua rajoituksia. Esimerkiksi koulun alueelle tai opetustilanteisiin pääsyä voidaan rajoittaa suoraan laissa olevan säännöksen nojalla ja/tai muiden perusoikeuksien suojaamiseksi.

Koululla olevalla velvollisuudella taata opetukseen osallistuvalla turvallinen oppimisympäristö on yhtymäkohta perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen muun muassa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Myös yksityiselämän suojaa koskevalla perustuslain 10 §:llä on tässä merkitystä. Turvallisella oppimisympäristöllä voi nähdä olevan korostettu merkitys useampien opetukseen osallistuvien ollessa oppivelvollisia (perustuslain 16 §) ja lapsia. Oikeus vastaanottaa tietoja ei siten merkitse mahdollisuutta rajattomaan ja muita perusoikeuksia loukkaavaan uutishankintaan. Suojatessaan turvallista oppimisympäristöä koulun tulee punnita sen suhdetta sananvapauden turvaamiseen.

Oikeuskansleri totesi, että opetushallituksen ohjeella ei voida yleisesti ja sitovasti määrätä kouluja estämään esimerkiksi toimittajien pääsyä koulun alueelle haastattelemaan oppilaita tai henkilökuntaa, koska tällaisen rajoituksen voi katsoa olevan perustuslaissa turvatun sananvapauden rajoittamista. Saadun selvityksen mukaan tämä ei ole ollut ohjeen tavoitteena tai tarkoituksenaan. Alkuperäinen ohje oli vain lyhyen aikaa nähtävillä opetushallituksen verkkosivulla ja opetushallitus korjasi sitä jo seuraavan päivän aikana. Alkuperäinen ohje oli nähtävissä lähinnä reagoimiseksi syvästi järkyttävässä ja yllättävässä tilanteessa, johon myös sananvapauden käytön kannalta liittyi ylilyönnejä ja uusia piirteitä. Oikeuskansleri katsoi, ettei asia antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että hän saattoi opetushallituksen tietoon ratkaisussaan esittämänsä näkökohdat sananvapauden rajoittamisesta ja sen suhteesta toisiin perusoikeuksiin sekä koulun velvollisuuteen niihin liittyvään punnintaan.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja arvioi *ratkaisussaan* 1.3.2010 (dnro 2998/4/08) Ateneumin taidemuseon valokuvauskieltoa. Hän totesi, että valokuvaamisen rajoituksen tulee perustua lakiin. Toisaalta asian arvioinnissa oli otettava huomioon myös se, että taidemuseossa valokuvaamisessa ei liikuta aivan sananvapauden ydinalueella, eikä sen rajoittaminen tai kieltäminen ilman lain tukea siten merkitse tämän vapauden ydinalueen loukkaamista. Sananvapauden ydinaluetta on valtiosääntöoikeudellisesti ajatellen yhteiskunnallissävytteinen kansanvallan toteutukseen tähtäävä viestintä, jollaisesta taidemuseossa kuvaamisessa ei hänen mielestään ole kyse.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä henkilön ei taidemuseoon mennessään voida olettaa odottavan kovinkaan suurta yksityisyyttä taikka sitä, että hän ei missään tapauksessa tulisi kuvatuksi jossain yhteydessä siellä oleskellessaan. Tästä näkökulmasta hänen odotuksensa

voidaan hyvin pitkälti rinnastaa liikenneasemilla oleskelevien odotuksiin. Näin ollen kuvauskieltoa ei hänen mielestään voitu perustella ainakaan muiden asiakkaiden yksityisyyden suojalla, koska taidemuseon yleisölle avoimessa tilassa oleskeleva henkilö ei lähtökohtaisesti ole paikalla sellaisella perusteella, joka nauttisi erityistä suojaa yksityisyyden suojan kannalta.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Valtion taidemuseo on taideteosten lainaussopimuksilla tosiasiallisesti omistajan omistusoikeutta turvatakseen sopinut yleisön sananvapauden rajoittamisesta eli kuvauskiellosta, joka tosin on ulottunut lainassa olleiden teosten ohella myös museon omiin kokoelmiin kuuluviin teoksiin, kun molempiin ryhmiin kuuluvia yhtä aikaa esillä olevia teoksia ei käytännön syistä voida saadun selvityksen mukaan erottaa toisistaan kuvauskiellon näkökulmasta. Omistusoikeutta turvattiin hänen mielestään myös museon turvajärjestelmillä, jolloin niiden suojaamiseen oli olemassa tästä perusoikeudesta johtuva intressi. Koska kuvaaminen salamavaloa käyttäen voi vaikuttaa myös teosten säilyvyyteen, kuvauskiellolla oli tästäkin näkökulmasta merkityksellinen yhteys omaisuudensuojaan.

Sivistyksellisten oikeuksien ja niistä julkiselle vallalle johtuvien velvoitteiden näkökulmasta apulaisoikeusasiamies totesi, että Valtion taidemuseo toteuttaa osaltaan näitä velvoitteita ylläpitämällä monipuolisia kokoelmia ja kehittämällä näyttelytoimintaansa. Tähän kuuluu osaltaan esimerkiksi taulujen lainaaminen näyttelyihin. Jos taideteosten lainaussopimuksiin yleisesti sisältyvää kuvauskieltoa ei noudatettaisi, tämä voisi hänen käsityksensä mukaan johtaa lainaustoiminnan vaikeutumiseen ja vaikuttaa tätä kautta näyttelytoiminnan monipuolisuuteen ja viime kädessä museon perustehtävän hoitamiseen.

Edelleen asian arvioinnissa tästä näkökulmasta oli hänen mielestään merkitystä sillä, että kuvauskielto ei myöskään estä museossa kävijää jälkikäteen nauttimasta taideteoksista, koska hänen saamansa selvityksen mukaan taidemuseot luovat itse ja ylläpitävät internetissä kokoelmiaan käsittäviä tiedostoja ja kuvatietokantoja. Myös opetusministeriön käynnistämä kansallinen digitaalisen kirjaston hanke sisältää laajojen kokoelmakuvavarantojen siirtämistä avoimeen verkkoon.

Sikäli kuin ministeriö viittasi tilan haltijan oikeuteen asettaa järjestysluonteisia sääntöjä, apulaisoikeusasiamies totesi, että pelkillä järjestyssääntöluontoisilla määräyksillä ei hänen käsityksensä mukaan voida asettaa rajoituksia perusoikeuksien, kuten sananvapauden, käyttämiselle. Lailla säätämisen vaatimus sisältää nimittäin myös kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Sen sijaan muun asianmukaiseen museoikäyttäytymiseen liittyvän ohjeistuksen antaminen voisi hänen mielestään olla tällä tavoin mahdollista.

Koska kyse oli nyt ennen muuta periaatteellisesta lainsäädäntötason kysymyksestä, apulaisoikeusasiamies lähetti jäljennöksen päätökse-

tään myös opetusministeriölle ja esitti ministeriön arvioitavaksi, antaa sananvapaudesta hänen edellä lausumansa taidemuseoiden mutta myös muiden opetusministeriön alaisten yleisölle avointen laitosten osalta aihetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen arvioi *ratkaisussaan 15.10.2010 (dnro 603/1/2008)* valokuvaamista poliisikuulustelussa. Hän totesi, että valokuvan ottaminen yleisöltä suljetussa tilassa pelkästään kuulustelijasta kohdistui kuulustelijan henkilöön, hänen yksityisyytensä, jota suojattiin perustuslain 10 §:ssä sekä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Se, että henkilön kuvaaminen ei ollut rikoslain mukaan rangaistavaa, ei välttämättä tarkoittanut sitä, että kuvaaminen olisi sallittua ottaen erityisesti huomioon ihmisoikeussopimuksessa taattu yksityiselämän suoja. Kuvaamisen sallittavuutta arvioitaessa tulikin huomioda paitsi sananvapaus myös yksityiselämän suoja.

Kantelija oli tarkoittanut ottaa kuvan pelkästään kuulustelijasta. Kuulustelija ei ollut julkisuuden henkilö. Hänen kuvaamiseensa ei ollut liittynyt mitään yleisesti mielenkiintoa ja keskustelua herättävää aihetta. Kuulustelijan kuvaaminen ei siten kuulunut sananvapauden ydinalueeseen. Sen sijaan henkilön kuvan suoja kuului olennaisena osana yksityiselämän suojaan. Punnittaessa sananvapautta yksityiselämän suojaa vastaan olivat yksityiselämän suojan puolesta puhuvat seikat tässä tapauksessa sananvapautta painavampia. Sananvapauden oli väistytävä yksityiselämän suojan tieltä. Näin ollen kantelijalla ei ollut sananvapauteen perustuvaa oikeutta kuvata kuulustelijaa. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hänellä laillisuusvalvojana ollut aihetta puuttua tältäkin osin kuulustelijan menettelyyn.

3.2

Yksityisyyden suojasta ja sananvapaudesta sekä perusoikeuksien rajoittamisesta

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp,).

Yksityisyyden suoja ei ole aina selvästi erotettavissa esimerkiksi henkilökohtaisesta koskemattomuudesta, kunnian tai kotirauhan suojasta. Usein nämä eri oikeudet ilmenevätkin käytännön tilanteissa toisiinsa nähden päällekkäisinä. Puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voi merkitä niin ikään yksityiselämään puuttumista. Yksityiselämän käsite omaksuttiin Suomen perustuslakiin lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta (right to respect for private life). Tällaisessa tilanteessa, jossa perusoikeussäännöksen käyttämä käsite pohjautuu ihmisoikeussopimuksen käsitteistöön, on myös sään-

nöksen tulkinnassa perusteltua tukeutua tavanomaista enemmän vastaavan ihmisoikeusmääräyksen soveltamiskäytäntöön. Tältä pohjalta perustuslain säännöksen yksityiselämän suojasta voidaan tulkita sisältävän ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan, vaatimuksen riittävän yksityisyyden turvaavista ulkonaisista olosuhteista, henkilötietojen suojan sekä vapauden päättää suhteistaan muihin ihmisiin, kuten vapauden päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään. (Veli-Pekka Viljanen, teoksessa *Perusoikeudet*, Helsinki 2011, s. 389–393).

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Tarkoitukseltaan sananvapaus turvaa yleisesti viestinnän vapautta. Se antaa suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta kuitenkin pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälityksellä sekä kaikille avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle. Tiedonvälitys ja julkinen keskustelu ovat yhtäältä demokraattisen päätöksentekomenettelyn olennaisia osia ja toisaalta vallankäytön kansanvaltaisen valvonnan välineitä. Siten sananvapaus turvaa omalta osaltaan jokaisen oikeutta osallistua ja vaikuttaa häntä itseään ja yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta arvostella ja valvoa vallan käyttöä. Näiden oikeuksien toteutuminen käytännössä edellyttää ehdotonta turvaa jokaisen mielipiteenvapaudelle sekä laajaa ilmaisuvapautta, joka suojaa niin tiedonvälitystä kuin erilaisten mielipiteiden esittämistä ja vallankäytön ankaraakin kritiikkiä. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaussäännöstä sovelletaan kaikenlaisiin käytössä oleviin ja tulevaisuudessa käyttöön otettaviin viestintätekniisiin menetelmiin. Selvää on, että sananvapauden piiriin kuuluvat yhtä hyvin tekstin kuin äänen ja kuvallisen esityksenkin muodossa esitettävät viestit. Soveltamisalaltaan perustuslain sananvapaussäännös on siten lähtökohtaisesti välineneutraali. (Sami Manninen, teoksessa *Perusoikeudet*, Helsinki 2011, s. 459-462).

Sananvapaussäännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Säännös säilyttää edelleen mahdollisuuden sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin sekä sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluontoisten määräysten antamiseen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena rajoittaa kuitenkin myös jälkikäteistä puuttumista sananvapauden käyttöön. Esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sananvapauden kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännöksen kannalta ongelmallisia. (HE 309/1993 vp, s. 56–57 ja HE 1/1998 vp, s. 79).

Sananvapaussäännöksen lähtökohtana on, että kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lain tasolla. Säännös turvaa sananvapauden "kenenkään ennakolta estämättä". Ennakoesteiden piiriin kuuluu paitsi viestin sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen HE 309/1993 vp, s, 56).

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät ainakaan yleisesti voi olla sillä tavoin ehdottomia, että niitä ei voisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Näin ei ole silloinkaan, kun perusoikeussäännös ei sisällä mitään mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Perusoikeuden käyttämisestä voivat ensinnäkin rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan punninnalla. Punnintatilanteessa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Perusoikeussäännökset voidaan ymmärtää tällöin optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutumisen. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken. Perusoikeuksien välisiä kollisioita joudutaan ratkaisemaan sekä yleisellä tasolla lakeja säädettäessä että konkreettisesti lainsoveltamistilanteessa. (Veli-Pekka Viljanen, teoksessa *Perusoikeudet*, WSOY 2011, s. 139).

Edelleen edellä mainitun oikeuskirjallisuuden (s. 139–146) mukaan toisten ihmisten perusoikeuksien ohella perusoikeuden rajoittamista saattavat vaatia myös erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset intressit. Toisaalta juuri perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa merkittäviä ehtoja ja rajoituksia sille, millä tavoin ja kuinka laajalti perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee ratkaistavaksi ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa. Juuri sääätämisvaiheen perustuslakikontrollissa pyritään ratkaisemaan, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuteen voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.

Keskeisen aseman rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat muun muassa seuraavat: 1) rajoitusten tulee perustua lakiin, johon liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, eli rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista, 3) rajoitusperusteiden tulee olla

hyväksyttäviä eli rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, 4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

3.3

Uimahallien ja maauimaloiden järjestyssääntöön perustuvan valokuvaamisen kiellon arviointi *Arvioinnin rajaus*

Tässä asiassa arvioin tunnistettavissa olevien yksityishenkilöiden kuvaamista kunnan uimahallissa tai maauimalassa aidalla eristetyllä ulkotilalla. Arvioin asiaa siten yksityishenkilöiden yksityisyyden suojan ja niin ikään yksityishenkilöiden sananvapauteen kuuluvan valokuvaamisen oikeuden näkökohdista. En siten arvioi asiaa julkisuuden henkilöiden yksityisyyden suojan ja lehdistön tai muiden tiedotusvälineiden tiedonvälitykseen liittyvän sananvapauden kannalta.

Helsingin kaupungin uimahallien ja maauimaloiden yleiset järjestyssäännöt

Helsingin kaupungin liikuntaviraston "Uimahallien ja uimaloiden yleiset järjestyssäännöt" tulivat voimaan 1.11.1996 lukien. Niissä ei ole rajoitettu valokuvaamista. Järjestyssääntöjen 12 kohdan mukaan henkilökunnan antamia järjestystä ja turvallisuutta koskevia ohjeita ja määräyksiä on noudatettava. Sääntöjen 13 kohdan mukaan henkilö tai yhteisö, joka rikkoo tätä järjestyssääntöä tai ei noudata henkilökunnan antamia ohjeita tai määräyksiä, voidaan määrätä poistumaan uimahallista tai uimalasta ja häneltä/siltä voidaan kieltää uimahallin tai maauimalan käyttö määräajaksi. Järjestyssääntöjen 14 kohdan mukaan järjestyssäännön lisäksi voidaan antaa liikuntapaikkakohtaisia tarkentavia ohjeita.

Kaupungin liikuntaviraston selvityksen mukaan liikuntapaikkakohtaisiin ohjeisiin kuuluu valokuvaamisen kieltö ilman lupaa sekä uimahalleissa että maauimaloissa. Selvityksen mukaan valokuvaamisen kieltö on Suomessa yleinen käytäntö. Se on ollut voimassa koko 2000 luvun. Kiellolle on selvityksen mukaan toiminnalliset perusteet, joilla pyritään suojelemaan asiakkaiden viihtyisyyttä ja yksityisyyttä. Sen avulla voidaan estää epäasiallinen ja häiritsevä kuvaaminen. Käytännössä uinninvalvojat ovat myöntäneet luvan kuvata omia lapsiaan tai kavereitaan.

Selvityksessä todetaan, että asiakas maksaa pääsymaksun tullessaan maauimalan tiloihin tai saa käyttöoikeuden esimerkiksi myönnetyt harjoitusvuoron kautta. Tällöin voitaneen katsoa, että asiakkaan ja liikuntapaikan välille muodostuu sopimus ja asiakas sitoutuu noudattamaan liikuntapaikan järjestyssääntöjä ja muita annettuja ohjeita.

Tämä koskisi myös valokuvauskieltoa.

Kunnan uimahallipalveluista ja uimalaitosten järjestyssääntöjen perusteista

Kunnan liikuntapalvelujen järjestäminen perustuu liikuntalain ja kuntalain säännöksiin.

Liikuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Pykälän 3 momentin mukaan 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.

Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Uimahallipalvelujen tarjoaminen on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka se voi itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Näin menetellessään kunta pyrkii lähtökohtaisesti kuntalain mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja liikuntalain mukaisesti luomaan edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle.

Nyt kysymyksessä oleva liikuntapalvelu on saatavilla valvotusti kunnan uimahallissa tai maauimalassa aidalla eristetyssä ulkotilassa. Asiakas maksaa uimahallipalvelusta maksun, jota vastaan hän voi olettaa saavansa luotettavaa ja asianmukaista liikuntapalvelua. Asiakas voi tällöin edellyttää suurempaa yksityisyyttä ja parempaa turvallisuutta kuin yleisillä uimarannoilla tapahtuvassa vapaa-ajanvietossa tai uintiharrastuksessa. Kunnan julkiseen valtaan kuuluvana tahona tulee puolestaan palveluja järjestäessään turvata muun ohella asiakkaidensa oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sekä turvalliseen ja suojattuun oleskeluun.

Järjestyslain (612/2003) tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Lain 2 §:n yleisellä paikalla tarkoitetaan muun ohella, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä, sekä rakennusta ja muuta vastaavaa paikkaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on lain 3 §:n mukaan kielletty metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla sekä toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä. Lain 4 §:n mukaan päihdyttävien aineiden nauttimista koskeva kielto ei koske alkoholijuoman nauttimista puistossa tai muulla siihen verrattavalla yleisellä paikalla siten, että nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseensa.

Järjestyslain 16 §:ssä säädetään järjestyslain rikkomisesta tuomitta-

vasta järjestyksessä ja lain 17 §:ssä säädetään muista rangaistussäännöksistä. Järjestyslaki tuli voimaan 1.10.2003, jolloin samaan aikaan voimaan tullee lailla 618/2003 kumottiin kuntalain 7 §. Kuntalain 7 §:n mukaan valtuustolla oli oikeus hyväksyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi järjestyssääntöjä, joiden nojalla voitiin tuomita sakkorangaistus.

Järjestyslain esitöiden (HE20/2002 vp) mukaan kunnissa oli ollut vanhastaan voimassa kunnallissääntöjä, joita oli kutsuttu aiemmin poliisi-järjestyksiksi, sittemmin järjestyssäännöiksi. Järjestyssääntörikkomusta koskeva rangaistussäännös oli kuntalain 7 §:ssä, mutta itse rangaistavan käyttäytymisen kuvaus oli järjestyssäännössä. Järjestyslakia koskevan esityksen tavoitteena oli edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Tähän liittyvät kiellot ja käskyt ovat koko maassa samat, eikä alueellista vaihtelua ilmene. Kaikki rangaistavat teot ehdotetaan kuvattaviksi laissa. Esitöiden mukaan rikoslaissa rangaistaviksi säädetty teot ovat pääsääntöisesti huomattavasti vakavampia kuin ehdotetussa järjestyslaissa. Eroa voidaan kuvata siten, että rikoslaissa on pääasiassa kysymys rikoksista ja järjestyslaissa rikkomuksista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asiasta, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 §:n perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 133) mukaan kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaa-voituksen aloilla. Nykyistä oikeustilaa ei ole tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa. Sanonnalla "muu viranomaisen" säännöksessä tarkoitetaan ensisijaisesti valtion viranomaisia. Ehdotetussa säännöksessä ilmaistuja periaatteita olisi kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille. Säännöksen mukaan viranomaisen voitaisiin valtuuttaa oikeussääntöjen antamiseen vain lailla, ei sen sijaan asetuksella.

Liikuntalaissa tai järjestyslaissa eikä nähdäkseen muuallakaan lain-säädännössä ole nimenomaista säännöstä, jolla kunnat valtuutettaisiin antamaan sääntöjä yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä liikuntapaikoilla tai muilla kuntien yleisillä alueilla. Helsingin kaupungin liikuntaviraston uimahallien ja maauimaloiden järjestyssäännöt eivät siten perustu lain nojalla annettuun valtuutukseen vaan pelkästään viraston tai kaupungin viranomaisen omaan päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 3426/2006) todennut,

että koirakurista oli järjestyslaissa oma säännös. Tätä ei kuitenkaan voinut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tulkita niin, että mitään muuta koiria koskevia määräyksiä ei saisi antaa, vaikka sellaiset olisivat tarpeen alueen erityisolosuhteiden vuoksi. Määräykset eivät kuitenkaan voi olla aikaisempien järjestyssääntömääräysten luonteisia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan liikuntalautakunnan päätökseen sisältyvät rajoitukset eivät olleet epäsuhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden, lautakunta ei ollut ylittänyt toimivaltaansa, päätös ei ollut liikkumisvapauden vastainen eikä kuntalaissa tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Myös Kuopion hallinto-oikeus on ratkaisussaan (0346/2011) todennut, että seurakunta saattoi harkintavaltansa rajoissa asettaa omistuksessaan oleville hautausmaille kieltomerkkejä suositukseksi olla viemättä koiria hautausmaille. Merkeillä ei kuitenkaan ollut oikeudellista merkitystä, koska kiello ei perustunut lakiin.

Uimalaitoksissa tapahtuvan valokuvaamisen rajoittamisen perusteista

Joissakin laillisuusvalvontaratkaisuissa on todettu, että sananvapauden kuuluvan kuvaamisen ja kielletyn kuvaamisen raja ilmenee rikoslain 24 luvun 6 §:n salakatselua koskevasta säännöksestä. Arvioin rikoslain 24 luvun julkisrauhaa ja salakatselua koskevia säännöksiä ja niiden suhdetta valokuvaamiseen seuraavasti.

Rikoslain 24 luvussa säädetään yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta. Luvun 3 §:n mukaan julkisrauhan rikkomisesta on kysymys silloin, kun joku oikeudettomasti tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttaen taikka kätkeytyy julkisrauhan suojaamaan paikkaan. Säännöksen mukaan näitä ovat virasto, liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila tai muu vastaava huoneisto tai rakennus tai sellaisen rakennuksen aidattu piha-alue. Pykälän 2 momentin mukaan julkisrauhan rikkomisena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut vähäistä haittaa. Rikoslain 24 luvun 6 §:ssä säädetään salakatselusta. Siitä on kysymys, kun joku oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitetussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten.

Julkisrauhaa koskevien säännösten esitöiden (HE 184/1999 vp) mukaan julkisrauhan rikkomista koskevan teon kohteille on yhteistä ennen kaikkea se, että niissä yleensä työskentelee tai oleskelee ihmisiä, joiden rauhaa ja yksityisyyttä on tarkoitus suojella. Pykälässä tarkoitettu rakennus tai huoneisto voi olla esimerkiksi koulu, kasarmirakennus, sairaala, museo, vankila taikka kulttuuri- tai liikuntalaitos. Säännös kattaisi myös työtilat, käytettiinpä niitä sitten ammatinharjoittamiseen tai vaikkapa vain harrastustoimintaan. Teon kohteena voivat olla sekä sellaiset tilat, joihin yleisöllä on pääsy, että sellaiset paikat, jotka ovat yleisöltä suljettuja. Ne voivat olla voi olla yhtä hyvin yksityisen kuin julkisenkin yhteisön omistuksessa tai käytössä.

Esitöiden mukaan rakennusten pihat eivät ilman muuta ole pykälässä tarkoitettun julkisrauhan suojan piirissä. Lainkohdan soveltaminen piha-alueeseen edellyttää, että se on aidattu. Aidattu piha-alue voi liittyä virastoon tai tuotantolaitokseen taikka mihin tahansa pykälän soveltamispiirissä olevaan rakennukseen. Pykälässä tarkoitetuksi aidaksi ei kelpaa mikä tahansa rakennelma. Aitauksen ja olosuhteiden on oltava sellaisten, ettei oleskelukiellon olemassaolosta aitauksen rajaamalla alueella jää epäselvyyttä.

Salakatselua koskevan säännöksen esitöiden mukaan salakatseluna rangaistavaa olisi katseleminen ja kuvaaminen teknisellä laitteella. Yleisimpiä salakatseluun soveltuvia laitteita ovat tavalliset kamerat, kiikarit ja videokamerat. Kuvaamisen tuloksena ei tarvitse välittömästi syntyä kuvaa tai sen negatiivia, vaan lainkohdassa tarkoitettua kuvaamista voi olla kaikkien sellaisten tekniikoiden käyttäminen, joilla informaatiota tallennetaan tai siirretään tallennettavaksi niin, että se voidaan myöhemmin saattaa kuvan muotoon. Ollakseen rangaistavaa salakatselun tulisi tapahtua oikeudettomasti ja sen kohteena tulee olla joku henkilö.

Esitöiden mukaan salakatselua koskevan pykälän 1 momentin 1 kohdassa suojataan kotirauhan piirissä ja eräissä muissa paikoissa oleskelevaa henkilöä. Kotirauhan piirissä oleskelevan henkilön kuvaaminen aineiston hankkimiseksi sinänsä hyväksyttävää tarkoitusta varten ei tee tarkkailua sallituksi. Säännös suojaa jokaista luvallisesti kenen tahansa kotirauhan piirissä oleskelevaa henkilöä yhtä hyvin salaa kuin avoimesti teknisellä laitteella tapahtuvalta katselulta. Pykälän 2 kohta laajentaisi salakatselusuojan piiriä ehdotetussa 3 §:ssä tarkoitetuissa huoneistoissa ja rakennuksissa ja rakennuksiin liittyvillä aidatuilla pihilla oleskeleviin henkilöihin. Lisäedellytyksenä on, että paikan tulee olla yleisöltä suljettu. Yleisöltä suljetulla paikalla tarkoitetaan paikkaa, johon yleisöllä ei ole pääsyä. Tarkoituksena on ensinnäkin suojata yksityisyyttä tilanteissa ja paikoissa, joissa oleskelua ihmiset pitävät yksityiselämäänsä kuuluvana tai eri syistä arkaluonteisena. Katseleminen ja kuvaaminen on 2 kohdan mukaan rangaistavaa vain, jos se tapahtuu yksityisyyttä loukaten. Rangaistavaa on sekä salaa että avoimesti tapahtuva tarkkailu, jos se loukkaa tarkkailtavan yksityisyyttä. Kotirauhan suojaaman alueen ulkopuolellakin lainkohdassa tarkoitetuissa yleisöltä suljetuissa paikoissa oleskelevan avoinkin tarkkailu olisi siten rangaistavaa salakatselua, jos se tapahtuu yksityisyyttä loukaten.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi puolestaan mietinnössään (LaVM 6/2000 vp), että salakatselua koskevan pykälän 2 momentti merkitsi salakatselun laajentamista paikkoihin, joita suojataan luvattomalta tunkeutumiselta. Rangaistavuuden edellytyksenä on tällöin, toisin kuin kotirauhan piirissä, että katselu tai kuvaaminen loukkaa yksityisyyttä. Valiokunnan mukaan esitetyt epäilykset kuvaamisen epäasiallisesta rajoittamisesta vaikuttavat ylimitoitettulta. Pykälässä olevat oikeudet-

tomuusedellytys ja yksityisyyden loukkaamista koskeva vaatimus rajaavat uutismateriaalin normaalin hankinnan rangaistavan käyttäytymisen ulkopuolelle.

Nähdäkseni näillä rikoslain säännöksillä säädellään rikoksena rangaistavaa julkisrauhan rikkomista ja oikeudetonta kuvaamisesta eli salakatselua. Yksinomaan näiden rangaistussäännösten perusteella ei mielestäni kuitenkaan voida määritellä rajaa sananvapauteen kuuluvan sallitun kuvaamisen ja toisaalta kuvattavan yksityiselämää loukkaavan valokuvaamisen välillä.

EIT:n tuomion 15.1.2009 mukaan henkilön kuvan suoja kuuluu olennaisena osana EIS 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Tuomioistuimen mukaan henkilöllä tuli olla oikeus määrätä kuvastaan ja sen levittämisestä sekä samalla myös sen ottamisesta, säilyttämisestä ja kopioimisesta. Tuomioistuin totesi, että yksilön suostumus tuli hankkia jo kuvan ottamiseen eikä vain sen mahdolliseen julkiseen levittämiseen. Perustuslain 10 §:ssä suojataan jokaisen yksityiselämää. Yksityiselämän käsite omaksuttiin perustuslakiin EIS 8 artiklasta. Kun perusoikeussäännöksen käsite perustuu EIS:n käsitteistöön, myös sen tulkinnassa voidaan nojautua tavanomaista enemmän ihmisoikeusmääräyksen soveltamiskäytäntöön.

Arvioitaessa valokuvaamista niissä tilanteissa, joissa rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn salakatselun tunnusmerkistö ei täyty, tulee mielestäni ottaa huomioon kuvaamisen olosuhteet ja erityisesti se, loukkaako kuvaaminen mahdollisesti jotain muuta perusoikeutta kuten kuvattavan yksityisyyden suoja. Tässä perusoikeuksien punnintatilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, jossa mahdollisimman hyvin turvataan eri suuntiin vaikuttavien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen. Ristiriitatilanteessa joudutaan myös arvioimaan toisilleen vastakaisten perusoikeuksien painoarvoa kulloinkin kysymyksessä olevassa yksittäistapauksessa siinä vallitsevien olosuhteiden perusteella.

Yksityishenkilöiden valokuvaamisessa uimahallissa tai maauimalassa ei ole kysymys sananvapauden ydinalueeseen kuuluvan oikeuden käyttämisestä. Sen sijaan kuvattaessa kunnan uimahallissa tai maauimalassa tunnistettavissa olevaa henkilöä ilman tämän suostumusta kuvauksen kohteen yksityiselämän suojan tarve ja odotukset tästä suojasta ovat nähdäkseni jo lähtökohtaisesti suuret. Uimahallin tai maauimalan asiakkaalla on perusteluja ja oikeutettuja odotuksia siitä, että tällaisessa kunnan järjestämässä ja valvotuissa olosuhteissa tapahtuvassa vapa-ajan vietossa tai harrastuksen harjoittamisessa kunta julkiseen valtaan kuuluvana tahona huolehtii hänen viihtyvyydestään ja turvallisuudestaan, johon mielestäni kuuluu myös oikeus yksityisyyden suojaan.

Rikoslain salakatselua koskevalla säännöksellä suojataan ihmisiä myös paikoissa, jotka ovat erityisen suojan tarpeessa. Suojaamisintressi perustuu siihen, että paikassa harjoitetaan intiimejä, yksityisyy-

teen kuuluvia toimia. Tällaisina paikkoina laissa mainitaan nimenomaisesti käymälä ja pukeutumistila. Salakatselun kohteena voivat tulla kysymykseen myös "muut vastaavat paikat". Oikeuskirjallisuudessa (Olavi Heinonen ym. Rikosoikeus, Helsinki 2002, s. 899) tällaisina paikkoina on pidetty suihkuhuoneita ja saunoja sekä tavaratalojen sovituskoppeja. Valokuvaaminen uimahalleissa ja maauimaloissa on siten rikoslain salakatselusäännöksen perusteella rangaistavaa niiden pukeutumistiloissa, suihkuissa ja saunoissa. Näissä tiloissa kuvaamiskielto perustuu siten rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon ehkäisemiseen.

Sen sijaan rikoslain salakatselua koskevan säännöksen suoja ei nähdäkseni ulottune varsinaisille allasalueille eikä myöskään uimahallien ja maauimaloiden aidatuille piha-alueille. Valokuvaamista näillä alueilla tulee siten arvioida punninnalla yksityisyyden suojan ja sananvapautteen kuuluvan valokuvaamisen oikeuden välillä. Tavoitteena tulee olla, ettei kumpaakaan oikeutta rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan valokuvaamiskielto uimahalleissa ja maauimaloissa ei ole ehdoton, vaan käytännössä niiden uinninvalvojat ovat myöntäneet lupia vanhemmille kuvata lapsiaan tai ystäville kuvata toisiaan. Nähdäkseni näissä tilanteissa on kysymys perhepiirissä tai tuttavien kesken tapahtuvasta suostumukseen perustuvasta kuvaamisesta. Tällöin oikeus valokuvaamiseen voidaan myöntää, koska tarvetta yksityisyyden turvaamiseen ei lähtökohtaisesti ole. Kuitenkin kuvattaessa lapsia tai tuttavien on vaara, että samalla kuvaamiseen kohteeksi joutuu myös ulkopuolisia tunnistettavissa olevia henkilöitä. Näiden ulkopuolisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen on nähdäkseni hyväksyttävä peruste valokuvaamisen rajoittamiselle.

Oikeuskirjallisuuden mukaan perustuslain yksityisyyden suojan voidaan tulkita sisältävän myös vaatimuksen riittävän yksityisyyden turvaavista ulkonaisista olosuhteista. EIT:n ratkaisun mukaan henkilön kuvan suoja kuuluu olennaisena osana hänen yksityiselämänsä suojaan ja henkilöllä on oikeus määrätä kuvastaan ja sen ottamisesta. Arvioitaessa sananvapauden painoarvoa tällaisessa tilanteessa on todettava, että yksityisten henkilöiden suorittama tunnistettavissa olevien henkilöiden valokuvaaminen ei kuulu sananvapauden ydinalueeseen. Mielestäni yksityisyyden suojan tarve on varsinaisilla allasalueilla sekä uimahallien ja maauimaloiden aidatuilla piha-alueilla suurempi kuin sananvapauden reuna-alueelle sijoittuva oikeus valokuvaamiseen. Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perustaja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoite koskee myös kuntia.

Helsingin kaupungin liikuntaviraston uimahallien ja maauimaloiden valokuvaamiskielto on perustunut asiakkaiden perusoikeuden eli yksityisyyden suojan turvaamiseen ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään tavoitteeseen. Kysymys on ollut sananvapau-

den reuna-alueeseen sijoittuvan valokuvaamisen kieltäminen. Kielto ei kuitenkaan ole ollut ehdoton, vaan perheiden ja tuttavien kuvaamiseen on annettu lupia. Rajoitus ei siten ole ollut epäsuhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään ja rajoitettavaan perusoikeuteen nähden.

Uimahallit ja maauimalat ovat rikoslaissa säädetyn julkisrauhan piirissä. Niiden intiimeissä tiloissa tapahtuva valokuvaaminen on rikoslaisissa säädettyinä salakatseluna rangaistavaa. Nähdäkseni myös allastiloissa tapahtuva kuvaaminen voi tulla arvioitavaksi rangaistavana julkisrauhan rikkomisena. On ajateltavissa, että henkilön valokuvaamisen aiheuttaa siinä määrin häiriötä muille asiakkaille, että uimahallin tai maauimalan henkilökuntaan kuuluva voi kehottaa häntä lopettamaan kuvaamisen ja poistumaan. Mielestäni jos henkilö ei noudata annettua kehotusta, hänen voidaan katsoa jääneen oikeudettomasti allastilaan ja teko voi täyttää julkisrauhan rikkomisen tunnusmerkistön.

3.4

Johtopäätös valokuvauskiellon perusteista ja merkityksestä

Helsingin kaupungin uimahallien ja uimaloiden yleiset järjestyssäännöt tulivat voimaan 1.11.1996. Ne on siten annettu ennen 1.10.2003 voimaan tullutta järjestyslakia, jonka säätämisen yhteydessä myös kumottiin kuntalain 7 §. Kuntalain säännöksen nojalla kunnat olivat voineet antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi järjestyssääntöjä. Järjestyslaissa tai liikuntalaissa ei ole säännöstä, jonka perusteella kunta voisi liikuntalaitosten järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi antaa järjestyssääntöjä tai muita määräyksiä.

Perustuslain perusoikeuksien turvaamista ja yksityisyyden suojaa koskevista säännöksistä sekä selostetuista rikoslain säännöksistä ei nähdäkseni ole johdettavasti kunnan viranomaiselle toimivaltaa oikeudellisesti sitovasti kieltää yleisissä tiloissaan valokuvaamista. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tosin korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (3426/2006) todennut, että kunnan viranomaisella oli oikeus antaa koirakuria koskevia määräyksiä, kun sellaiset olivat tarpeen alueen erityisolosuhteiden vuoksi. Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen (0346/2011) mukaan seurakunnan hautausmaille asettamalla kielto-merkeillä ei ollut oikeudellista merkitystä, koska kielto ei perustunut lakiin. Seurakunta oli kuitenkin harkintavaltansa puitteissa voinut asettaa merkit suositukseksi omistuksessaan oleville hautausmaille.

Nähdäkseni viranomainen voi siten tilan haltijana tai omistajana asiakkaiden viihtyvyyden ja turvallisuuden turvaamiseksi antaa käyttäytymisohjeita ja suosituksia. Nämä suositukset ja ohjeet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, ellei niiden antaminen ole perustunut laissa säädettyyn valtuutukseen. Edellä todetun perusteella Helsingin kaupungin liikuntavirastolla on käsitykseni mukaan ollut perustuslain yksityisyyden suojasta sekä rikoslain rangaistavaksi säädettyistä jul-

kisrauhan rikkomisesta ja salakatselusta johdettavia perusteita antaa uimahalleissa ja maauimaloissa käyttäytymisohjeita valokuvaamisesta. Kysymys ei ole velvoittavista määräyksistä vain käyttäytymisohjeista ja suosituksista, joiden perusteena on toisaalta yksityisyyden suojan turvaaminen ja toisaalta rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn julkisrauhan rikkomisen ja salakatselun ehkäiseminen. Kielto voi olla perusteltu myös esimerkiksi haavoittuvien asiakasryhmien kuten lasten suojaamiseksi. Yksityishenkilöiden valokuvaaminen on nähdäkseni kuitenkin sallittua, jos henkilö on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Totean vielä, että valokuvaamista koskevia ohjeita annettaessa ja niitä sovellettaessa tulee kiinnittää huomiota myös hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin, joihin kuuluu asiakkaiden tasavertainen kohtelu, viranomaisten toimien oikeasuhteisuus ja asiakkaiden oikeutettujen odotusten suojan turvaaminen. Ohjeistuksen tulee olla siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia, ettei niiden soveltamisessa synny erilaisia käytäntöjä eri uimalaitoksissa.

Kuten olen aiemmin todennut, olen arvioinut tässä asiassa kunnan uimahallien ja maauimaloiden valokuvaamiskieltoa vain yksityishenkilöiden yksityisyyden suojan ja toisaalta yksityishenkilöiden sananvapautteen kuuluvan valokuvaamisen oikeuden kannalta. En siten ole ottanut ratkaisussani kantaa julkisuuden henkilöiden yksityisyyden suojaan ja tiedotusvälineiden tiedonvälitykseen kuuluvaan sananvapauteen.

4

TOIMENPITEET

Saatan esittämäni käsityksen siitä, että Helsingin kaupungin uimahallien ja maauimaloiden valokuvauskiellot eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan suosituksenluonteisia käyttäytymisohjeita, Helsingin kaupunginhallituksen ja liikuntaviraston tietoon. Lisäksi kiinnitän kaupunginhallituksen ja liikuntaviraston huomiota edellä selostamiini ohjeiden laatimisessa ja soveltamisessa huomioon otettaviin seikkoihin. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupunginhallitukselle ja liikuntavirastolle.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Oikeusasiamiehensihteeri

Ulla-Maija Lindström

Jäljennöksen oikeaksi todistaa:

Helsingissä, 9 . 1 . 20 13

Elja Elnola

Elja Elnola
toimistosihteeri

