

20.9.2012

Dnro 1140/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VALOKUVAAMINEN KELAN TOIMISTOSSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 22.3.2011 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä. Hän kertoi Kelan rajoittaneen hänen sananvapauttaan käskemällä hänet poistamaan Kelan yleisölle avoimissa tiloissa ottamiaan valokuvia internetistä.

Lisäksi kantelija katsoo, että Kela ei suojaa asiakkaidensa yksityisyyttä riittävästi. Hän mainitsee esimerkkinä Kelan Harjavallan toimiston, jossa aulassa odottavat voivat kuulla kaikki asiakastapahtuman keskustelut.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Tampereen vakuutuspiiri on selvityksessään todennut, että sen sähköpostilaatikkoon oli saapunut 8.3.2011 viesti, jossa tiedusteltiin, onko oikein pitää palvelupisteen ovea auki palvelutilanteessa. Viestissä viitattiin piirin asiakaspalvelutiloissa otettuihin valokuviin, jotka oli julkaistu internetissä. Kuvissa Kelan toimihenkilö oli piirin mukaan tunnistettavissa, asiakas oli kuvattu sivusta takaapäin.

Vakuutuspiirin apulaisjohtaja oli vastannut viestiin todeten, että asiakas saa päättää, sulkeeko hän oven palvelutilanteessaan. Lisäksi hän ilmoitti, että kuvaaminen Kelan toimistoissa on kielletty ilman Kelan ja kuvissa esiintyvän asiakkaan lupaa. Hän pyysi ystävällisesti viipymättä poistamaan kuvat internetistä.

Kantelija on kertonut vastanneensa apulaisjohtajan viestiin ja ilmoittaneensa kantanaan, että Kela rajoittaa sananvapautta. Kantelija pyysi Kelalta anteeksipyyntöä sekä ilmoitusta, miten se pyrkii jatkossa turvaamaan asiakkaidensa yksityisyyden.

Apulaisjohtaja vastasi viestiin ilmoittaen, että valokuvaamisesta Kelan tiloissa tulisi ilmoittaa ennalta, siten että kuvaamisen kohteena olevat henkilöt ovat kuvaamisesta tietoisia ja voivat halutessaan turvata yksityisyyden suojansa.

Valokuvien julkaisemisen osalta apulaisjohtaja viittasi rikoslain 24 luvun 8 ja 9 §:iin (yksityiselämää koskevan tiedon levittäminen ja kunnianloukkaus). Hän korosti, että on huolehdittava siitä, ettei kuvien julkaisen riko yksityiselämän tai yksityisyyden suojaa tai henkilön kunniaa.

3.2

Kelan näkemys asiaan

Tampereen vakuutuspiiri

Tampereen vakuutuspiiri on selvityksessään todennut, että Kelan Tampereen toimistossa asioidessaan asiakas voi itse päättää, sulkeeko hän palvelutapahtuman ajaksi palvelupisteen oven. Virkailijoita on ohjeistettu muistuttamaan asiakkaita oven sulkemisen mahdollisuudesta. Piirin mukaan toimiston asiakkaiden yksityisyyden suoja on suojattu kattavasti.

Piiri toteaa lisäksi, että kantelija ei ollut etukäteen informoinut toimiston asiakkaita ja henkilökuntaa kuvaamisesta eikä pyytänyt lupaa kuvien julkaisemiseen internetissä. Piiri pitää kantelijan kanssa asiasta käytyä kirjeenvaihtoa asiallisena ja tilanteen mukaisena.

Satakunnan vakuutuspiiri

Satakunnan vakuutuspiiri on antanut selvityksen yksityisyyden toteutumisesta alueeseensa kuuluvan Harjavallan toimiston asiakaspalvelussa. Piirin mukaan toimiston asiakastilassa on asiakkaiden odotustila ja vain sermein erotettu asiakaspalvelupiste. Kyselyiden perusteella asiakkaat kokevat tilan ongelmalliseksi yksityisyyden kannalta. Ongelma on piirin mukaan tiedostettu ja asiakastilan remontoimiseksi on olemassa suunnitelmat, joiden toteuttamista koskeva aloite on Kelan sisällä vireillä. Toistaiseksi yksityisyyden suojaa on pyritty parantamaan muun muassa odotustilassa olevalla radiolla. Lisäksi tarvittaessa voidaan käyttää asiakastilan vieressä olevia toimistohuoneita.

Piiri toteaa lisäksi asiakastiloissa valokuvaamisen osalta, että vaikka sananvapauden piiriin kuuluva kuvaaminen sinänsä olisikin sallittua, kuvia ei voi käyttää ja julkaista yksityiselämän suoja huomioon ottamatta.

Lounais-Suomen aluekeskus

Aluekeskus on todennut, että Kelan tiloissa kuvaamisesta on ilmoitettava kuvattaville henkilöille, jotta he voivat turvata yksityisyytensä. Kantelijan ottamien kuvien osalta ei ole keskuksen mukaan menetelty näin. Aluekeskuksen mukaan Tampereen vakuutuspiiri on toiminut asiassa oikein. Se katsoo myös Kelan Tampereen toimiston huolehtineen asiakkaiden yksityisyyden suojasta, vaikka salaa kuvaamisen täydellinen estäminen onkin mahdotonta.

Harjavallan toimiston asiakaspalvelutilojen ongelmat ovat keskuksen mukaan tiedossa ja remonttihanke on ehdotettu sisällytettäväksi vuoden 2012 toimitilahankesuunnitelmaan. Keskuksen mukaan ajan varaamalla on mahdollista varata tarvittaessa myös huone keskusteluja varten. Keskus katsookin, että toimitilojen puutteista huolimatta asiakkaiden yksityisyyttä pyritään nykyisinkin suojaamaan Harjavallan toimistossa mahdollisimman hyvin.

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos on lausunnossaan viitannut omassa sisäisessä käytössään olevaan ohjeeseen. Siinä todetaan Kelan mukaan, että asiakkaalla on halutessaan oikeus kuvata omaa asiakaspalvelutilannettaan. Julkisella paikalla valokuvaaminen on sallittua eikä Kelan asiakastila ole julkisuudelta suojattu paikka.

Kelan ohjeessa korostetaan kuitenkin myös sen asiakkaiden oikeutta yksityisyyden suojaan. Muiden asiakkaiden asioinnit eivät saa joutua tallennuksen piiriin. Asiakaspalvelupisteissä tulisikin ohjeen mukaan jo etukäteen pohtia, miten tilanteissa toimitaan. Esimerkkinä mainitaan sen miettiminen, miten asiakaspalvelutilanteen kuvaus olisi mahdollista siirtää tilaan, jossa ei ole muita asiakkaita.

Ohjeen mukaan kuvaamiseen ei tarvitse pyytää nimenomaista lupaa. Kuvaajalta voidaan edellyttää kuvaamisesta sopimista etukäteen paikallisen esimiehen kanssa. Tässä yhteydessä on myös selvitettävä, että kuvaamisen salliminen ei tarkoita sitä, että olisi myös olemassa lupa kuvan julkaisemiseen. Kuvan julkaiseminen luvatta voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Kelan tulee ohjeen mukaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos esimerkiksi kuva julkaistaan luvatta.

Kela toteaa lausunnossaan, että ohjeissa on lähtökohtana tilanne, että asiakas haluaa tallentaa omaa asiakaspalvelutilannettaan. Jos henkilö haluaa kuvata asiakaspalvelutilaa muutoin, ohjeita noudatetaan soveltuvin osin. Kelan mukaan tällöinkin on otettava huomioon muiden asiakkaiden oikeudet, koska joudutaan arvioimaan sananvapauden ohella myös yksityisyyden suoja. Kelan tulee huolehtia siitä, että asiointi on siten suojattu, ettei asiakkaan tietosuojaa loukata. Kela korostaa myös, että henkilöllä tulee olla oikeus määrätä paitsi kuvastaan ja sen levittämisestä, myös kuvan ottamisesta.

Kela toteaa edelleen, että asiakaspalvelua ei ole toimintaturvallisuus huomioon ottaen tarkoituksemukaista sijoittaa pelkästään yksittäisiin työhuoneisiin. Tarvittaessa asiakaspalvelu on yleensä mahdollista järjestää tilassa, jossa on otettu huomioon turvallisuusasiat kuten esimerkiksi toinen poistumistie.

Kela viittaa lausuntonsa lopussa myös suhteellisuusperiaatteeseen ja toteaa joutuvansa sananvapauden ja yksityisyyden suojan toteuttamisessa miettimään tapauskohtaisesti toimenpiteitä, jotka ovat oikeassa suhteessa päämäärään.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Asiaan liittyvää sääntelyä ja aiempia ratkaisuja

Sananvapautta koskeva sääntely

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

Säännöksen tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoi-

suus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Vaikka sananvapautta ydinajatukseltaan voidaan pitää poliittisena perusoikeutena, sen piiriin on perinteisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Valokuvaaminen ja valokuvien julkaiseminen ovat yksi sananvapauden käytön alue.

Sananvapaussäätely kieltää ennakoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvan sananvapauden käytön jälkikäteisen valvonnan samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin myös rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteen sen käyttöön (HE 309/1993 vp, s. 56–57 ja HE 1/1998 vp, s. 79).

Edellä todettuihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puuttuttaessa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta kuten myös yksityiselämän suojaa.

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaan sananvapaus turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä. Sananvapaussäännöksessä tarkoitetun ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Sananvapaussäännöstä säädettyä lähtökohta on ollut, että kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lailla (HE 309/1993 vp, s. 56–57 ja HE 1/1998 vp, s. 79).

Sananvapauden rajoitusten sallittavuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. 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 hyväksyttävissä 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 (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; ks. myös Ilkka Saraviita: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, 2005, s. 192–215).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu myös, että sananvapauden suojan asteeseen vaikuttaa se, rajoittaako sananvapauden käyttäminen jotain toista perus- ja ihmisoikeutta.

Yksityiselämän suojan sääntely

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu.

Yksityiselämä voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993 vp). Se, mitä yksityisyyteen ja yksityiselämän suojaan kuuluu, on tulkinnanvaraista, suhteellista ja riippuvaista muun muassa siitä yhteydestä, missä asiaa arvioidaan. Yksityiselämän suojan laajuutta onkin harkittava suhteessa toisiin tahoihin – kanssaihmiisiin, yhteisöihin ja yhteiskuntaan sekä suhteessa muihin oikeuksiin, kuten esimerkiksi sananvapauteen ja siihen kuuluvaan oikeuteen levittää ja vastaanottaa tietoa.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n 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 tarkoitettussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Sanotun luvun 8 §:n mukaan puolestaan se, joka oikeudettomasti 1) joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai 2) muuten toimittamalla lukuisten ihmisten saataville, esittää toisen yksityiselämästä tiedon, vihjauksen tai kuvan siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, on tuomittava yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei pidetä sellaisen yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan esittämistä politiikassa, elinkeinoelämässä tai julkisessa virassa tai tehtävässä taikka näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta, joka voi vaikuttaa tämän toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä, jos esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi.

Kunnianloukkaukseen (9§) syyllistyy puolestaan se, joka 1) esittää toisesta valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, taikka 2) muuten kuin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla halventaa toista.

Kunnianloukkauksena ei pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä, tieteessä, taiteessa taikka näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Julkisrauhaa koskeva sääntely

Rikoslain 24 luvun 3 §:ssä säädetään julkisrauhan rikkomisesta. Säännöksen mukaan se, 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.

Aikaisempia laillisuusvalvontaratkaisuja

Laillisuusvalvonnassa on tullut esille tapauksia, joissa on ollut kysymys viranomaisten reagoinnista valokuvaamiseen. Muun muassa seuraavat oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten ratkaisut ovat löydettävissä oikeusasiamiehen internetsivuilta:

- 405/4/03 (kysymys kuvaamisluvasta rautatieasemilla, lentokentällä ja metroasemilla),
- 442/4/04 (poliisin toimivalta tutkia, mitä kameran muistikortille oli tallentunut ja määrätä poistamaan kuva kameran muistista),
- 3447/4/05 (valokuvaaminen terveyskeskuksen yleisissä tiloissa),
- 194/2/07 (poliisitoiminnan julkisuus tiedotusvälineiden edustajien ollessa seuraamassa poliisi-

- työtä poliisipartion mukana),
- 2065/4/07 (diplomaattiajoneuvon valokuvaaminen),
 - 3789/4/07 (kamerapuhelimien käyttö terveydenhuollon yksiköissä),
 - 3674/4/09 (suurlähetystön aidan kuvaamisen kieltäminen),
 - 3149/4/10 (korkeimman oikeuden odotustiloissa kuvaamisen kieltäminen)

3.3.2

Tarkasteltavana olevat kysymykset

Saamani selvityksen perusteella tapahtumat asiassa ovat edenneet siten, että kantelija on valokuvannut Kelan Tampereen toimiston tiloissa ja laittanut internetiin näkyviin kuvan käynnissä olleesta asiakaspalvelutapahtumasta. Kuvassa on näkynyt Kelan virkailija sekä asiakas. Asiakas oli kuvattu sivulta. Palvelutapahtuma oli käyty erillisessä huoneessa, jonka ovi oli kuitenkin jätetty auki.

Käsitykseni mukaan kantelija on tämän jälkeen kysynyt Kelalta, ottamaansa kuvaan viitaten, onko oikein pitää palvelupisteen ovea auki palvelutapahtuman aikana. Kela on vastauksessaan ilmoittanut, että asiakas voi halutessaan sulkea oven. Lisäksi Kela on pyytänyt kantelijaa välittömästi poistamaan ottamansa valokuvan internetistä. Tältä osin Kela on myöhemmässä kirjeenvaihdossa viitannut rikoslain 24 luvun 8 § ja 9 §:ssä säädettyyn. Kantelija poisti valokuvan internetistä. Hän on kuitenkin lisäksi arvostellut esimerkiksi Kelan Harjavallan toimiston asiakaspalvelutiloja katsoen asiakkaiden yksityisyyden olevan niissä vaarassa.

Saamani selvityksen perusteella asiassa nousevat esille kysymykset valokuvaamisesta Kelan asiakastiloissa ja valokuvien julkaisemisesta. Lisäksi arvioitavana on myös se, pystyykö Kela toimittiloissaan turvaamaan riittävästi asiakkaidensa yksityisyyden suojan.

3.3.2.1

Valokuvaaminen Kelan toimiston asiakastiloissa

Kelan toimiston asiakastiloilla tarkoitan jäljempänä Kelan toimistoissa kaikille avoinna olevaa asiakaspalvelutilaa, jossa kuka tahansa voi asioida ja kerätä muun muassa materiaalia Kelan etuuksista. Asiakastiloissa käyminen ei siis edellytä välttämättä, että henkilöllä olisi mitään asiaa vireillä Kelassa tai että hän käynnillään asioisi henkilökohtaisesti Kelan virkailijan kanssa.

Kantelussa on mainittu esimerkkinä Harjavallan toimisto. Toimiston oman selvityksen mukaan sen asiakaspalvelutiloissa on asiakkaiden odotustila ja siitä sermein rajattu asiakastila. Palvelupisteessä ei siis ole ovea, jota voisi sulkea.

Kelaan kohdistuvilla tarkastuksillani olen vierailut myös lukuisissa toimistojen asiakaspalvelutiloissa. Ne on hyvin usein rakennettu samoin kuin Harjavallassa eli siten, että odotustilasta siirrytään asioimaan sermeillä erotetuille asiakaspalvelutiskeille. Odotustilasta on usein yleensä esteetön näkymä yhdelle tai useammalle asiakaspalvelutiskille. Toimistoilla saattaa olla mahdollista tarjota erillinen huone asiakkaille, jotka syystä tai toisesta eivät halua asioida palvelutiskeillä. Erillisessä huoneessa asiointi saattaa kuitenkin edellyttää ajanvarausta.

Kantelijan kuvaama asiakaspalvelutapahtuma oli saamani selvityksen mukaan käyty erillisessä huoneessa, jonka ovi oli kuitenkin ollut auki. Tältä osin totean, että käytettävissäni ei ole selvitystä siitä, miksi ovi on ollut auki. Tampereen vakuutuspiirin mukaan asiakas saa päättää, haluaako hän oven suljettavan vai ei. Minulla ei ole syytä epäillä, etteikö näin olisi tapahtunut myös kanteli-

jan kuvaamassa asiointissa. Käsitykseni mukaan Kelan tulee kuitenkin varmistaa, että asiakas on tietoinen yksityisyyden suojastaan ja tarvittaessa suositella oven sulkemista sillä perusteella, että palvelutapahtumassa saatetaan käsitellä hänen henkilökohtaisia salassa pidettäviä asioita.

Kantelija oli ottanut valokuvan Kelan kaikille avoimissa asiakaspalvelutiloissa. Käsitykseni mukaan siellä asioiva henkilö voi nähdäkseni suuremmitta vaikeuksista kuvata asiakaspalvelua, joka tapahtuu muualla kuin suljetuissa huoneissa. Totean myös, että asiassa ei ole väitettykään, että kantelija olisi kuullut kuvaamassaan asiakaspalvelutapahtumassa sanottua. Kun Kelassa asioidaan hyvin usein henkilökohtaiseen elämään liittyvissä asioissa ja käsitellään salassa pidettäviä tietoja, tällä seikalla on luonnollisesti olennaisen tärkeä merkitys Kelan järjestäessä asiakaspalveluaan. Tähän kysymykseen palaan jäljempänä.

Kela on tullut tietoiseksi tapahtuneesta kuvaamisesta vasta jälkeenpäin eikä kantelijaa siis alun alkaen kielletty kuvaamasta.

Mitä tulee kysymykseen siitä, voitaisiinko kuvaaminen Kelan asiakastiloissa kieltää, totean, että vastausta sananvapauteen kuuluvan kuvaamisen ja kielletyn kuvaamisen välisestä rajanvedosta on vakiintuneesti haettu salakatselua koskevan rikoslain 24 luvun 6 §:n tulkinnalla. Salakatselua koskeva säännös siis määrittäisi ne olosuhteet, joissa kuvaaminen Kelan odotustiloissa voisi olla kiellettyä.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on valokuvaamista liikenneasemilla koskevassa päätöksessään (405/4/03, 14.6.2005, kantelu koski tiedotusvälineeltä edellytettyä kuvauslupaa rautatieasemalla, lentoasemalla ja metroasemalla) todennut muun muassa seuraavaa:

Ollakseen rangaistavaa salakatselun tulisi tapahtua *oikeudettomasti*. Katselu tai kuvaaminen teknisellä laitteella ei olisi oikeudetonta esimerkiksi silloin, kun siihen on saatu tarkkailtavan suostumus. Oikeudetonta ei myöskään olisi katselu tai kuvaaminen, jota sen vakiintuneisuuden vuoksi ei yleensä koeta yksityisyyttä loukkaavana ja johon ihmiset osaavat varautua.

Salakatselun kohteena tulee olla jonkun *henkilön*. Tämän vuoksi pelkän tyhjän tilan tai eläinten, esineiden, rakennusten tai muun ympäristön kuvaaminen ei olisi salakatseluna rangaistavaa. Rangaistavan teon kohteena olevan henkilön olisi oleskeltava tietyssä, pykälässä tarkoitettussa paikassa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa suojataan *kotirauhan piirissä* ja käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä. Pykälää sovelletaan 2 kohdan mukaan 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 edellyttäisiin, 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.

Yleisöltä suljetulla paikalla tarkoitetaan paikkaa, johon yleisöllä ei ole pääsyä. Tarkoituksena on ensinnäkin suojata yksityisyyttä tilanteissa ja paikoissa, joissa oleskelua ihmiset pitävät yksityiselämänsä kuuluvana tai eri syistä arkaluonteisena. Tällaisina on mainittu yleisöltä suljetut kokoukset ja oleskelu sairaalassa tai muussa hoitolaitoksessa. Toiseksi tarkoituksena on suojata muun muassa virastoissa ja toimistoissa työskentelevien rauhaa ja yksityisyyttä sellaisissa paikoissa, joihin yleisöllä ei ole pääsyä. Yleensä virastot ja toimistot olisivat tällaisia paikkoja, lukuun ottamatta yleisöä varten erityisesti järjestettyjä palvelupisteitä.

Yksityisyyden loukkaamisen nimenomaisella vaatimuksella on tarkoitus jättää rangaistavan salakatselun ulkopuolelle yksityisyyden kannalta aivan harmiton tarkkailu. Teon kiellettävyyttä

arvioitaessa on tämän vuoksi kiinnitettävä huomiota kuvaajan ja kuvattavan väliseen suhteeseen, katselun tai kuvaamisen tarkoitukseen, keston, paikkaan ja ajankohtaan sekä kuvattavan tilanteeseen, kuvaamisen yllätyksellisyyteen, kuvattavan kieltäytymisen ja poistumisen mahdollisuuteen ja muihinkin seikkoihin, joilla voi olla merkitystä teon loukkaavuuden arvioimisessa. Arvioinnissa on olennaista, onko tarkkailuun tai kuvaamiseen ollut mahdollista varautua riittävästi ja koetaanko kyseessä olevan tyyppinen tarkkailu yleensä loukkaavana.

Salakatselun soveltamisalaa ei siten ehdotettu laajennettavaksi yleisille paikoille eikä paikkoihin, joihin yleisöllä on pääsy. Ehdotuksen taustalla on näkemys, että yleisellä paikalla oleskelevan henkilön yksityisyyden suojan tarve on yleensä suurempi salakuuntelua kuin salakatselua vastaan. Yleisellä paikalla oleskelevan on yleensä syytä varautua ja sovittaa käyttäytymisensä siihen, että joku voi häntä aistinvaraisesti katsella hänen huomaamattaankin. Hallituksen esityksen mukaan oikeudetonta ja yksityistä loukkaavaa ei ole muun muassa tavanomaisesti muodostunut 3 §:ssä tarkoitettussa yleisöltä suljetussakaan paikassa oleskelevan ihmisryhmän kuvaaminen, johon kuvattavat osaavat varautua. Oikeudetonta ei yleensä olisi kokousväen avoimesti tapahtuva valokuvaaminen, jos sen tekee kokoukseen osallistuja tai kokousta luvallisesti seuraamassa oleva henkilö.

Edellä viitatuista laillisuusvalvontaratkaisuista nyt esilläoleva tilanne rinnastuu eniten tapaukseen, jossa oli kyse valokuvaamisesta terveyskeskuksen odotustilassa. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt katsoi ratkaisussaan, ettei sanottu kuvaaminen ollut rikoslain tarkoittamaa salakatselua.

Käsitykseni mukaan kuvaamiseen Kelan asiakastiloissa on suhtauduttava samoin. Saamani selvityksen mukaan kantelija oli ottanut nyt puheena olevan kuvan sellaisessa tilassa, johon yleisöllä on vapaa pääsy. Kuvauksen tarkoituksena hänellä oli nähdäkseni osoittaa se, että asiakkaiden yksityisyys ei sanotussa Kelan toimitilassa toteudu, kun yksittäistä asiakastapahtumaa voidaan kuvata. Käsitykseni mukaan kantelijan nimenomaisena tarkoituksena ei ole ollut kuvata ketään tiettyä henkilöä.

Edellä olevan perusteella katson, että kyse ei ole ollut rikoslain 24 luvun 6 §:ssä tarkoitettusta salakatselusta.

Sananvapauden käyttämiseen kuuluu yhtenä tekijänä se, että sen käyttäminen ei voi edellyttää ennalta hankittua lupaa. Nyt esillä olevaa tilannetta tarkasteltaessa on kuitenkin nähdäkseni annettava merkitystä myös sille, millä asioilla Kelassa yleensä asioidaan ja mitä vaatimuksia asiointinsa yksityisyyden tasolta asiakkaat voivat perustellusti olettaa.

Osassa edellä viitatuista kantelutapauksista on ollut kyse valokuvaamisesta sellaisella julkisella paikalla (esim. liikenneasema), jossa oleskeleva henkilö ei lähtökohtaisesti ole paikalla sellaisella perusteella, joka nauttisi erityistä suojaa yksityisyyden suojan kannalta. Mennessään tällaiselle paikalle henkilö ei myöskään odota suurta yksityisyyttä taikka sitä, että hän ei missään tapauksessa tulisi kuvatuksi jossain yhteydessä siellä oleskellessaan.

Kela on instituutiona suomalaisille ja myös Suomessa ainakin pitempään asuville tuttu ja käytännössä jokainen on sen kanssa tekemisissä elämänsä aikana. Sinällään asiointi Kelassa ei ole nähdäkseni myöskään salassa pidettävä tieto. Kelassa asioidessaan henkilö käsittelee kuitenkin eri elämäntilanteisiin liittyviä etuusasioitaan, joissa hyvin monessa hänen pitää esittää selvitystä muun muassa terveydentilastaan ja/tai taloudellisista olosuhteistaan. Nämä tiedot ovat sinällään salassa pidettäviä ja voidaan pitää perusteltuna, että henkilöllä on odotusarvona se, että hän saa näitä asioita hoitaessaan myös asioida yksityisesti ja rauhassa.

Käsitykseni mukaan edellä kerrotusta voidaan johtaa se oletus, että Kelan toimistossa kameralla valokuvia ottava henkilö on omiaan saamaan asiakkaissa tunteen heidän yksityisyytensä loukkaamisesta tai sen vaarasta, vaikka kuvaaminen ei kohdistuisikaan kehenkään henkilöön henkilökohtaisesti.

Totean tässä yhteydessä lisäksi, että käsitykseni mukaan viranomaisellakin, eli tässä tapauksessa siis Kelalla, on oma vastuunsa siitä, että asiakas voi hoitaa asiansa asianmukaisesti myös tässä suhteessa. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Säännöksen kirjoitusmuoto on väljä ja käsitykseni mukaan palvelun asianmukaisuuteen voidaan sisällyttää myös ne perustellut odotusarvot, joita asiakkaalla käyttämältään palvelulta on. Pidän tärkeänä, että Kelan asiakkaat voivat asioida Kelassa luottavaisena siitä, että asiointitapahtuma on turvallinen ja vastaa niitä perusteltuja odotuksia, jota heillä asiointilta on. Käsitykseni mukaan asiakastapahtuman kuvaaminen ulkopuolisen toimesta on omiaan horjuttamaan näitä odotuksia.

Tilanteessa on pohjimmiltaan kyse kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityiselämän suojan, välisestä punninnasta. Näin siitakin huolimatta, että nyt puheena olleessa valokuvaustilanteessa kukaan ei käytettävissäni olevan aineiston perusteella ole kokenutkaan yksityisyyttään loukatuksi. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että punninnassa tavoitteena tulee olla molempien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen samanaikainen toteuttaminen (esim. Viljanen teoksessa *Perusoikeudet*, 1999, s. 155). Mikael Hidénin mukaan (silloin perusoikeussäännökset sisältänyt) hallitusmuoto ei tuntenut perusoikeuksien eriarvoisuutta. Vertailutilanteessa tarkoitus (oleellisesti) suojata jotakin perusoikeutta voi oikeuttaa (lieviin) kajoamisiin toiseen perusoikeuteen (Hidén, *Perusoikeudet Hallitusmuodon 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 täysimääräinen samanaikainen toteuttaminen edellyttää tässä tilanteessa asiaan osallisten perusoikeusintressien arvioimista.

Kantelijan tarkoituksena kuvatessaan on nähdäkseni ollut osoittaa se, että Kelan asiakaspalvelussa yksityisyyden toteutuminen on vaarassa. Siitä huolimatta, että kyse on tärkeästä asiasta, kyse ei käsitykseni mukaan ole kuitenkaan sananvapauden ydinalueeseen, jota olisi yhteiskunnallissävytteinen (poliittisesti päämäärähakuinen) kansanvallan toteutukseen tähtäävä viestintä, kuuluvan oikeuden käyttämisestä. Minun on lähtökohtaisesti vaikea kuvitella muutoinkaan tilannetta, jossa Kelan asiakaspalvelutiloissa valokuvaaminen olisi tällaista sananvapauden ydinalueeseen kuuluvaa toimintaa. Käsitykseni mukaan sanotun toimitiloihin liittyvän epäkohdan osoittaminen olisi mahdollista myös muilla keinoin, esimerkiksi esittämällä asia kirjallisesti tai suullisesti toimiston henkilökunnalle.

Sen sijaan käsitykseni mukaan Kelan asiakkaiden yksityisyyden suojan tarve heidän asioidessaan etuasioissaan on lähempänä yksityisyyden suojan ydinalueen ulottuvuutta.

Tämän vuoksi katsonkin, että turvatakseen asiakkaidensa yksityisyyden suojan asianmukaisen toteutumisen Kelan toimistolla voidaan katsoa olevan oikeus ohjeistaa, että kuvaamista haluava ilmoittaa etukäteen aikeistaan kuvata toimiston tiloissa. Näin toimisto pystyy yhdessä kuvaajan kanssa etukäteen sopimaan kuvattavista kohteista sekä mahdollisesti hankkimaan kuvaamiseen paikalla olevilta suostumukset.

Kela on lausunnossaan viitannut Euroopan ihmisoikeusistuimen 15.1.2009 antamaa tuomioon (Reklos ja Davourli vs. Kreikka), jossa tuomioistuin totesi, että henkilön kuvan suoja kuuluu olennaisena osana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. EIT totesi, että henkilöllä tuli olla oikeus määrätä kuvastaan ja sen levittämisestä sekä samalla myös sen ottamisesta. Siten periaatteessa ja myös tapauksen kaltaisissa olosuhteissa oli edellytettävä, että yksilön suostumus hankittiin jo kuvan ottamiseen eikä vain sen mahdolliseen julkiseen levittämiseen.

Sanotussa tapauksessa ammattivalokuvaaja oli yksityisellä synnytysklinikalla valokuvannut lähietäisyydeltä vastasyntyneen lapsen kasvot. Kuvaaminen oli tapahtunut klinikan suostumuksella ja klinikka oli ilmoittanut kuvaajan tarjoamista palveluksista asiakkailleen. Lapsen vanhemmat, joille kuvaaja oli valokuvia tarjonnut, katsoivat, että heiltä olisi tullut hankkia suostumus lapsensa valokuvaamiseen. EIT oli vanhempien kanssa samaa mieltä.

Tapauksen olosuhteet poikkeavat Kelan asiakastiloista eikä nyt puheena olevassa tapauksessa ole ollut myöskään kyse kenenkään nimenomaisen henkilön kuvaamisesta. Näin ollen tilanteet eivät suoraan rinnastu. Kelan asiakaspalvelutila on kaikille avoin paikka eikä Kelan asiakkuuskaan sinällään ole salassa pidettävä tieto. Kuitenkin suuri osa Kelassa käsiteltävistä asioista sisältää asiakasta koskevaa salassapidon alaista tietoa.

Yhteenvetoa

Käsitykseni mukaan perusoikeutena turvatusta sananvapaudesta seuraa se, että Kela ei voi kokonaan kieltää valokuvaamista asiakaspalvelutiloissaan. Sananvapauteen kuuluu myös se, että sen käyttämiseen ei edellytetä ennakkolupaa. Näin ollen nähdäkseni myöskään luvan edellyttäminen ja asettaminen kuvaamisen ehdoksi Kelan asiakaspalvelutiloissa ei ole lainmukaista.

Katson kuitenkin, että Kelan asiakkaiden yksityisyyden turvaamisen kannalta voidaan pitää perusteltuna, että Kela ohjeistaa ennen kuvaamista olemaan yhteydessä henkilökuntaan. Näin pysytään nähdäkseni parhaiten ottamaan huomioon ja turvaamaan molempien kysymyksessä olevien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.

3.3.2.2

Valokuvan julkaiseminen

Saamani selvityksen mukaan Kela oli pyytänyt kantelijaa viipymättä poistamaan internetistä sinne laittamansa kuvan, jonka hän oli ottanut Kelan Tampereen toimistossa. Kantelija oli näin myös tehnyt.

Käsitykseni mukaan Kelalla on tässä suhteessa velvollisuus pyrkiä aktiivisesti suojaamaan toimitaloissaan kuvauksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden yksityisyyttä. Tämän vuoksi katson Kelan pyynnön olleen tältä osin asianmukainen. Totean lisäksi, että en ryhdy tässä arvioimaan enempää, olisiko kantelijan ottama kuva voinut täyttää rikoslain 24 luvun 8 tai 9 §:ien tunnusmerkistöjä.

3.3.2.3

Yksityisyyden suojan huomioon ottaminen Kelan asiakaspalvelutiloissa

Kelan eri toimistojen asiakaspalveluolosuhteissa on eroja. Tämän olen havainnut myös tarkastuksillani. Tässäkin tapauksessa Lounais-Suomen aluekeskus ilmoittaa, että Tampereen toimistossa palvelupisteissä on suljettavat liukuovet. Sen sijaan Harjavallan toimiston palvelupisteet on

erotettu sermein. Toimistossa onkin turvauduttu esimerkiksi radioon, jotta keskustelu asiakaspalvelupisteistä ei kulkeutuisi muiden asiakkaiden korviin.

Yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta tällä näkökohdalla onkin käytännössä enemmän merkitystä. Asia on ollut esillä myös tarkastuksillani. Totean kuitenkin, että esimerkiksi kantelut, joissa epäillään omien salassa pidettävien tietojen kulkeutumista muiden asiakkaiden korviin, ovat olleet varsin harvinaisia. Tästä ei kuitenkaan pidä tehdä sitä johtopäätöstä, että ongelmia ei olisi. Nyt puheena olevan Harjavallan toimiston asiakaskyselyhän on osoittanut, että asiakkaat kokevat tilanteen ongelmalliseksi. Jo tämä on nähdäkseni riittävä signaali Kelalle siitä, että sen tulee ryhtyä toimiin yksityisyyden suojan parantamiseksi.

Kelan ja sen toimistojen on luonnollisesti muutoinkin jatkuvasti seurattava toimintojaan ja sitä, että sen asiakkaiden yksityisyyden suoja tulee asianmukaisesti turvatuksi kaikissa olosuhteissa. Käsitykseni mukaan esimerkiksi muutokset toimitiloissa antavat oivan mahdollisuuden ottaa huomioon ja parantaa asiakkaiden yksityisyyden suojan toteutumista.

Kelan antaman selvityksen mukaan Harjavallan toimiston asiakastiloissa onkin toteutumassa remontti, minkä yhteydessä tullaan kiinnittämään huomiota myös tietosuojaan. Tällöin on nähdäkseni mahdollista ottaa huomioon myös nyt puheena olevassa asiassa esille tuodut näkökohdat.

4

TOIMENPITEET

Kelan antamasta lausunnosta ilmenee, että sen toimistoilleen antama valokuvaukseen liittyvä ohjeistus käsittelee lähinnä tilanteita, joissa asiakas haluaa kuvata omaa asiakastapahtumaansa. Oman asiakastapahtuman kuvaaminen ja erityisesti nauhoittaminen ovatkin käsitykseni mukaan käytännössä yleisemmin esiintyviä tilanteita kuin nyt käsillä ollut valokuvaaminen toimiston tiloissa.

Kun valokuvaamiseen Kelan asiakaspalvelutiloissa liittyy edellä kerrotun tavoin tärkeänä elementtinä Kelan asiakkaiden yksityisyyden suoja, katson, että Kelan toimistoilleen antaman ohjeistuksen tulisi sisältää käytännön menettelytapaohjeet kaikenlaisen asiakaspalvelussa tapahtuvan kuvaamisen varalta. Näin Kelan toimistot pystyisivät turvaamaan asiakkailleen yhdenmukaisen turvan heidän yksityisyytensä suojaksi.

Saattaakseni edellä erityisesti jaksossa 3.3.2.1 esitetyt näkemykset Kelan tietoon lähetän sille tämän päätökseni tiedoksi.

Kantelu ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.