

14.6.2005

405/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

PÄÄTÖS KANTELUUN KUVAAMISLUPIA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

Toimittaja Jarkko Sipilä pyysi 18.2.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko VR Oy:n antama ohjeistus rautatieasemilla toimiville vartijoille kuvausluvan vaatimisesta lainmukainen. Samanlainen käytäntö oli myös Ilmailulaitoksella Helsinki-Vantaan lentoaseman suhteen ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksella metroasemien suhteen.

Sipilän kertoman mukaan hän oli tehnyt 17.2.2003 uutisjuttua huumeoikeudenkäynnistä, jossa ilmitulleen mukaan liiga oli piilotellut huume-erää mm. Helsingin Pasilan rautatieaseman säilytyslokerossa. Sipilä oli kuvaajansa kanssa halunnut ottaa videokuvaa paikasta, johon yleisöllä on vapaa pääsy. Kuitenkin paikalle tulleet kaksi vartijaa olivat pyytäneet toimittajalta kuvauslupaa. Sipilän mukaan tällaista ei tarvita paikassa, johon kenellä tahansa on pääsy. VR:n edustaja oli perustellut kuvausluvan vaatimista mm. turvallisuusseikoilla ja paikalla käynyt turvallisuusvalvoja VR:n halulla valvoa yrityskuvaansa. Kirjallisia kuvaussääntöjä ei VR:llä ollut olemassa. Asia saatiin kuitenkin kymmenen minuutin keskustelussa selväksi ja toimittaja saattoi jatkaa kuvausta.

Sipilän mukaan kyseessä ei ole yksittäistapaus, vaan MTV:n kuvaajilta on estetty kuvaus tai vaadittu kuvauslupia muuallakin viranomaisten tai sellaisiksi katsottavien hallinnoimilla paikoilla, kuten Helsinki-Vantaan lentoasemalla yleisötiloissa syksyllä 2002 ja Helsingin metrossa. Vartijat olivat tyypillisesti kiinnittäneet näissä tapauksissa huomiota MTV:n televisiokuvaajiin heidän isojen kameroidensa takia.

Sipilän mukaan VR:n, Ilmailulaitoksen ja HKL:n vartijoille antamat ohjeet kuvausluvan edellyttämisestä eivät ole lainmukaisia. Asian yleisen merkityksen huomioon ottaen Sipilä on pyytänyt tällaisten julkisten, kotirauhan piiriin kuulumattomien paikkojen osalta oikeusasiamiehen kannanottoa asiaan. Tilanne olisi hänen mukaansa tietysti eri, jos haluttaisiin kuvata liikenteenohjauskeskuksessa, lennonjohtotornissa tms. paikassa. Silloin olisi tietysti selvää, että kuvaaminen ja jo paikkaan pääsy edellyttäisivät lupaa.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Ilmailulaitoksen (6.3. ja 9.4.2003), Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (5.3.2003) ja VR-Yhtymä Oy:n (7.4.2003) selvitykset sekä liikenne- ja viestintäministeriön (29.4.2003) ja sisäasiainministeriön (2.11.2004) lausunnot. VR-Yhtymä Oy:stä 29.11.2004 saadun tiedon mukaan turvallisuusvartiointista Pasilan asemalla huolehtivat VR-Yhtymän tekemän toimeksiantosopimuksen nojalla erään vartioimisliiketoimintaa harjoittavan yhtiön vartijat.

Käytettävissäni ovat olleet myös Ilmailulaitoksen ohje kuvaamisesta Helsinki-Vantaan lentoasemalla (4.4.2002) ja Helsingin kaupungin metro liikennesääntö (15.5.1991) sekä sisäasiainministeriön poliisimääräys (1367/1995) eräistä liikkumis- ja oleskelukielloista. Lakimies Rain Mutka (Helsingin kaupungin liikennelaitos) antoi tänne 20.5.2005 puhelimitse lisätietoja Helsingin kaupungin metroasemien vartiointista.

Sipilä antoi 15.5.2003 vastineensa ja hänen tiedokseen lähetettiin 9.11.2004 jäljennös sisäasiainministeriön lausunnosta. Sipilä on vastineessaan muun ohella tähdentänyt, että kuvaamisen ohjeistusta ja sen tuntemusta käytännön tason työtä tekevän henkilöstön keskuudessa on syytä parantaa. Hänen mukaansa siihen ei olisi huomauttamista, mikäli jossain tulevaisuuden kuvaustilanteessa vartija tulee esim. neuvomaan pitkän mikrofonivarren ja radan ajolangan riskeistä. Yleiset turvamääräykset, kuten radalla liikkumiskielto, koskevat myös uutiskuvaajia.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Oikeusasiamiehen tehtävät on määritelty perustuslaissa ja laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Perustuslain (731/1999) 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Rautatielain (198/2003) ja Ratahallintokeskuksesta annetun lain (199/2003) mukaan rautatieliikenteen harjoittamiseen liittyvät viranomaistehtävät kuuluvat rataverkon haltijalle eli Ratahallintokeskukselle.

Kantelussa on pyydetty tutkimaan mm. VR Oy:n menettelyä. VR-Yhtymä Oy:n tytäryhtiö VR Osakeyhtiö on kuitenkin yksityisoikeudellinen rautatieyrittäjä, joka harjoittaa Suomessa rautatieliikennettä valtion rataverkolla.

Minulla ei siten ole toimivaltaa tutkia VR Oy:n tai VR-Yhtymä Oy:n menettelyä kuvauslupien vaatimisessa. Jätän siten niiden osalta kantelun tutkimatta, mutta käsittelen jäljempänä VR:n käyttämien vartijoiden menettelyä yleiseltä kannalta.

Kun VR-Yhtymä Oy on kuitenkin antanut liikenne- ja viestintäministeriön kautta oikeusasiamiehelle selvityksen, selostan sen sisällön.

3.2

Selvitysten sisältö

3.2.1

VR-Yhtymä Oy:n selvitys

VR-Yhtymä Oy on 7.4.2003 ilmoittanut, että sen omankin käsityksen mukaan Pasilan asemahalli, missä kantelun tarkoittama ei-kaupallinen kuvaaminen oli tapahtunut, on julkista, yleisölle avointa tilaa, jossa kuvaaminen voimassa olevan lainsäädännön mukaan on sallittua ilman etukäteistä lupaa.

Tässä kyseisessä tapauksessa, jossa kuvaaminen kuitenkin lopulta sai jatkoa, oli kuvaustapahtumaa koskevan etukäteisinformaation puuttumisen vuoksi syntynyt epätietoisuutta ja -selvyyttä sen tarkoituksesta. Vallitsevana käytäntönä onkin ollut, että toimittajat ottavat etukäteen yhteyttä VR:ään ja ilmoittavat kuvausaikeistaan.

Vaikka varsinaista etukäteen hankittavaa kuvaamislupaa ei VR:n yleisölle avoimissa tiloissa ja alueilla ei-kaupalliselta kuvaamiselta tarvita, olisi kuitenkin suotavaa, että kaikkien kuvausten osalta noudatettaisiin aina ilmoitusmenettelyä, jotta kuvaamisrauhan ja turvallisuuden takaamiseksi mahdollisesti tarvittavat järjestelyt voitaisiin suorittaa ja antaa kuvaustilanteen kulloinkin edellyttämiä ohjeita. Varsinaisista lupaehdoista ei silloin ole kyse.

Ilman asiantuntemusta toimintaan varsinkin laiturialueilla ja raiteen läheisyydessä liittyy huomattavia riskitekijöitä. Erityisenä vaaratekijänä on mainittu sähköistetyn radan ajolangassa olevan suuren jännitteen (25 kilovoltia) aiheuttama riski kuvauksissa käytettävän kaluston, esimerkiksi pitkän mikrofoniinvarren johdosta.

Turvallisuuden takaaminen kuvaamisen yhteydessä on myös Ratahallintokeskuksen antamien ohjeiden tarkoituksena. Niiden mukaan 1) radalle ei saa mennä, 2) laiturin reunaa ei saa mennä 1,5 m lähemmäksi, ellei nouse junaan tai tule junasta pois 3) junaliikenteelle ei saa aiheutua kuvauksesta häiriötä 4) ajolankoja tai sen tukirakenteita ei saa mennä 3 m lähemmäksi millään pitkällä esineellä, kuten esim. mikrofonilla, valolampulla, sähköiskuvaaran vuoksi 5) matkustajille ei saa olla kuvauksesta haittaa.

Jo vastuukysymystenkin kannalta myös VR joutuu omalta osaltaan varmistamaan ko. ohjeiden noudattamisen etenkin kuvaamistilanteissa, joissa käytetään sekä Ratahallintokeskuksen laiturialuetta että VR:n tiloja tai kalustoa.

Kaupallisen kuvaustoiminnan eli mainos-, musiikkivideo- tms. kuvaamisen osalta, jossa kalusto- ja henkilöstömäärät ovat suurempia ja kuvaaminen vaatii poikkeuksetta vaativampia järjestelyjä kuin ei-kaupallisessa uutiskuvauksessa, VR-Yhtymä Oy pitää jonkin asteista lupamenettelyä perusteltuna erityisesti kuvaustoiminnan turvallisuus- ja järjestysnäkökohdat sekä tilojen ja alueiden turvallisuudesta vastaavien vastuukysymykset huomioon ottaen.

VR:llä ei ole mitään erityistä menettelyä kuvauslupien hakemiseksi kirjallisesti. Kuvaamisjärjestelyistä on kulloinkin sovittava tapauskohtaisesti, kuitenkin kirjallisesti. Sopimuksessa on sovittu kustannus- ja vahingonkorvausvastuusta sekä annettu jo edellä mainittuja turvallisuus- ja toimintaohjeita.

3.2.2

Ilmailulaitoksen selvitys

Ilmailulaitos on selvityksessään 9.4.2003 viitannut perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa sekä 12 §:n sananvapautta ja julkisuutta koskeviin säännöksiin. Lisäksi asiaan liittyy rikoslain 24 luvun 6 §:n salakatselua koskeva säännös, jonka esitöissä ei lentoasemia ole erityisesti huomioitu.

Kuvausoikeuden toteuttamiseen liittyy myös sisäasiainministeriön poliisimääräys N:o 1367/1995. Sen mukaan liikkuminen ja oleskelu ilman Ilmailulaitoksen antamaa asianmukaista lupaa on kielletty lentokenttäalueella.

Lentokenttäalueella tarkoitetaan turvatarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain (305/1994) 2 §:ssä määriteltyä aluetta, joka on aidattu ja merkitty liikkumis- ja oleskelurajoituksin, tai terminaali- ja muussa rakennuksessa olevaa aluetta, jonne vapaa pääsy on rakenteellisesti estetty. Lentoaseman asematasolla ja liikennealueilla liikkumista sääntelevät Lentoturvallisuushallinnon ilmailulain (281/1995) nojalla antamat ilmailumääräykset. Turvatarkastustoimintaa koskee laki turvatarkastuksista lentoliikenteessä (281/1993).

Harkittaessa edellä mainittujen oikeuksien turvaamista ja yhteensovittamista lentoasemilla ja erityisesti Helsinki-Vantaan kansainvälisellä lentoasemalla, Ilmailulaitos on joutunut ottamaan huomioon monia sellaisia seikkoja ja intressejä, joiden huomioimiseen edellä mainitut lainkohdat eivät välittömästi anna ohjetta. Kuvauskäytäntö ja ohjeistus erityisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalla on periaatteiltaan samanlainen myös muilla Ilmailulaitoksen lentoasemilla ottaen kuitenkin huomioon, että muut lentoasemat poikkeavat toimintaympäristöltään merkittävästi Helsinki-Vantaan lentoasemasta. Koska mahdollisuudet kuvaamisen toteuttamiseen vaihtelevat olennaisesti lentoaseman eri alueilla ja osissa, on selvityksessä käsitelty kuvausmahdollisuuksia lentoasemalla aluekohtaisesti.

Tiloissa, joihin yleisöllä on vapaa pääsy, kuten matkustajaterminaalien ennen turvatarkastusrajaa olevissa yleisötiloissa (ns. land-side -alueella sijaitsevat tilat) kuvaaminen on pääsääntöisesti sallittu kaikille ilman rajoituksia. Lähtökohtana on, että kuvauksiin suhtaudutaan lentoasemalla erittäin myönteisesti ja joustavasti. Erityisesti ammattikuvaajille pyritään järjestämään mahdollisimman hyvät olosuhteet työilleen. Tämän vuoksi lentoasemalla on noudatettu käytäntöä, jossa tiedotusvälineiden edustajien kanssa on sovittu, että suoritettavista kuvauksista pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan etukäteen ilmoittamaan lentoaseman asianomaiselle yksikölle. Pääsääntöisesti tiedotusvälineet noudattavatkin mainittua käytäntöä. Tarpeen vaatiessa ja erityisesti kiireellisissä tapauksissa uutis- ja ajankohtaiskuvauksia suoritetaan myös ilman etukäteen tehtyä ilmoitusta lentoasemalle.

Yleisötiloissa ja alueilla, joilla liikkuminen ja oleskelu edellyttää aikaisemmin mainittujen säädösten perusteella lentoaseman myöntämää lupaa, kuten esimerkiksi matkustajaterminaalien yleisötilat, jotka sijaitsevat turvatarkastusrajan jälkeen (ns. air-side -alueella sijaitsevat tilat), edellyttää kuvausten toteuttaminenkin pääsääntöisesti, että kulkulupa kuvaajalle on myönnetty (ellei henkilöllä ole asianmukaista lentomatkaan liittyvää matkustusasiakirjaa). Kulkulupaa on haettava lentoasemalta ennen kuvauksen aloittamista, jolloin myös kulkuluvan hakemisen peruste ilmoitetaan.

Kiireellisissä tapauksissa ja henkilöresurssien niin salliessa voidaan kuvaaja viedä edellä mainituille alueille asianmukaisen kulkuluvan omaavan saattajan valvonnassa.

Lentoasemalla on runsaasti tiloja kuten esimerkiksi toimisto- ja lennonjohtotiloja, joihin yleisöllä ei ole vapaata pääsyä ja joissa liikkuminen edellyttää lentoaseman myöntämää kulkulupaa. Näissä tiloissa kuvaaminen on luvanvaraista ja lupa voidaan myöntää vain mikäli yksityisyyttä ei loukata ja kuvaamisesta ei aiheudu haittaa tiloissa suoritettaville operatiivisille toiminnoille. Kuvausten toteuttaminen edellyttää usein resursseja sitovia käytännön järjestelyjä lentoaseman taholta.

Asemasolla liikkuminen on lentoturvallisuussyistä ilmailumääräyksissä tarkoin säänneltyä ja edellyttää lentoaseman myöntämän kulkuluvan lisäksi aina erillisen liikkumisluvan sekä tarkkojen liikkumista koskevien ohjeiden noudattamista. Asemasolla liikkuminen on sallittu ainoastaan lentoaseman erityisajoneuvolla. Tämän vuoksi kuvausmahdollisuus voidaan järjestää vain lähinnä poikkeustapauksissa.

Lentoliikennealueella tapahtuvaa kuvaamista varten ei lentoturvallisuussyistä myönnetä lainkaan kulku- ja liikkumislupia.

Laki turvatarkastuksista lentoliikenteessä velvoittaa Ilmailulaitoksen huolehtimaan turvatarkastustoiminnan yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Lentoasemalla on tiettyjä turvatarkastuksen järjestämiseen liittyviä tiloja, joissa kaikki kuvaaminen on lentoturvallisuussyistä kokonaan kielletty. Kuvaamisen salliminen mainituissa tiloissa voisi vaarantaa turvatarkastuksen asianmukaisen toteutumisen sekä loukata perusteettomasti lentomatrustajien yksityisyyden suoja.

Kuvauksista, jotka edellyttävät lentoasemien tilojen käyttöä siten, että sillä on selvästi vaikutusta lentoaseman perustoimintoihin, kuten lentomatrustajien liikkumiseen ja oleskeluun tai lentoasemalla toimivien yritysten toimintaan, on sovittava etukäteen lentoaseman kanssa. Tällaisia kuvauksia ovat esimerkiksi monet mainoskuvaukset sekä elokuvien ja televisiosarjojen kohtausten kuvaukset, joita varten kuvauksen suorittaja pystyttää tilaa vaativaa kuvaus-, valaistus- tai lavastekalustoa lentoasemalle. Kysymys ei ole tällöin varsinaisesti kuvaamisen luvanvaraisuudesta, vaan lentoaseman tilojen käytöstä sopimisesta.

Lentoasema on sitoutunut lentoasemalla toimivien yritysten kanssa tekemiensä sopimusten perusteella siihen, että lentoasema järjestää yritysten käyttöön

tarkoituksenmukaiset tilat, joissa yritykset voivat hyvissä olosuhteissa harjoittaa liiketoimintaansa. Lentoasema ja yritykset ovat myös sitoutuneet yhteiseen toimintamalliin, jonka mukaan lentoasema ja yritykset pyrkivät yhdessä ylläpitämään ja kehittämään lentoasemaa ja sen myönteistä yrityskuvaa. Tähän liittyen lentoasema ja siellä toimivat yritykset ovat sopineet, että kunkin yrityksen hallitsemisissa tiloissa tapahtuvasta kuvaamisesta sovitaan kuvauksen suorittajan ja kyseisen yrityksen välillä. Kuvaukseen mahdollisesti tarvittavat kulkuluvat hakee lentoasemalta puheena oleva yritys. Ilmailulaitoksen mukaan lentoasemalla harjoitettavan elinkeinotoiminnan edellytysten turvaaminen edellyttää, että lentoasemalla ei voida sallia selvästi elinkeinotoimintaa vahingoittavaa tai hyvien tapojen vastaista kuvaustoimintaa.

Jarkko Sipilä viittaa kantelukirjoituksessaan tapaukseen, jossa erästä kuvaajaa olisi estetty kuvaamasta Helsinki-Vantaan lentoaseman yleisötiloissa syksyllä 2002. Ilmailulaitos on haastatteleamalla asianomaista henkilökuntaansa sekä lentoasemalla toimivan vartiointiliikkeen edustajia pyrkinyt selvittämään mainittuun tapaukseen liittyviä seikkoja. Selvityksessä ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka voisi liittyä kantelukirjoituksessa mainittuun tapaukseen. Ilmailulaitoksen tiedossa ei ole tapauksia, joissa uutiskuvaus olisi estetty Helsinki-Vantaan lentoaseman yleisölle avoimissa tiloissa.

3.2.3

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen selvitys

Helsingin kaupungin liikennelaitos (lakimies Rain Mutka) on 29.4.2003 todennut, että metroliikennesääntöön ei sisälly suoranaista kieltoa kuvata metroasemilla. Säännön 17 §:ään viitaten HKL on kuitenkin antanut ohjeen, että metroasemilla kuvaamiseen tarvitaan lupa.

Mainitun pykälän mukaan "matkustajan tulee kuljettaessaan matkatavaroita tai kotieläimiä noudattaa Helsingin kaupungin liikennelaitoksen niiden kuljetuksesta antamia ohjeita. Matkustaja ei saa tuoda metroaseman laiturialueelle eikä metrojunaan palavia nesteitä, kaasusäiliöitä, räjähdysaineita tai happoja eikä muutakaan tavaraa, joka voi vaarantaa tai haitata matkustajia tai metroliikenteen hoitoa".

Liikennelaitos on lähettänyt tänne myös 1.10.2004 voimaan tulleen uusitun metroliikennesäännön. Sen 17 § on samanlainen kuin aiemman säännön 17 §.

Saadun tiedon mukaan metroliikennesääntö on perustunut Helsingin kaupungin liikennelaitoksen johtosääntöön. Metroliikennesääntö on aiemmin rinnastettu kunnallisiin järjestyssääntöihin, mutta järjestyslain (612/2003) säätämisen yhteydessä kuntalaista kumottiin kunnallisten järjestyssääntöjen anto-oikeutta koskeva 7 §.

3.2.4

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on 29.4.2003 lausunut, että oikeus kuvata yleisölle avoimilla julkisilla paikoilla kuten rautatie- ja lentoasemilla on

johdettavissa perustuslain 2 luvussa tarkoitetuista perusoikeuksista ja nauttii perustuslaissa tarkoitettua perusoikeuksien suojaa. Julkisella paikalla kuvaaminen ei siten edellytä erityistä lupaa. Eri asia on, että kuvan käyttäminen johonkin tarkoitukseen voi edellyttää luvan hankkimista kuvan kohteelta tai kuvatun kohteen oikeuden omistajalta.

Ilmailulaitoksen ja VR-Yhtymä Oy:n antamista selvityksistä käy ilmi, että kuvausluvan avulla ei niinkään kontrolloida tiedonvälitykseen liittyvää kuvaamisoikeutta vaan pikemminkin liikkumisoikeutta tietyllä alueella. Lento- ja rautatieasemilla on runsaasti alueita, joille pääsy on rajoitettu ensisijaisesti turvallisuussyistä. Näillä alueilla tapahtuva kuvaaminen edellyttää usein aseman omien henkilöresurssien sitomista kuvaajien opastukseen ja alueen valvontaan, minkä lisäksi joudutaan varmistamaan, ettei kuvaustoiminta häiritse aseman normaalia toimintaa. Sen vuoksi pääsy näille alueille joudutaan rajoittamaan resurssi- ja toiminnallisista syistä, vaikka kuvaaminen sinänsä ei antaisikaan aiheita rajoituksiin. Lisäksi henkilökunnan tehtävänä on varmistaa, ettei kuvaaminen yleisölle avoimilla paikoilla aiheuta häiriötä aseman normaalille toiminnalle. Tällaisessa tilanteessa on liikenne- ja viestintäministeriön mielestä meneteltävä perusoikeusmyönteisesti eli kuvaamiseen tulee puuttua vain välttämättömästä syystä ja vain niin paljon kuin on tarpeen aseman toiminnan turvaamiseksi. Toisaalta ministeriö katsoo, että kaupallisissa kuvauksissa (esim. elokuvissa ja mainoskuvauksissa) VR-Yhtymä Oy:llä ja Ilmailulaitoksella on samanlainen oikeus valvoa kuvatun materiaalin käytön asianmukaisuutta kuin muillakin kaupallisilla toimijoilla.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa tarvetta täsmentää kuvaamiseen liittyvää ohjeistusta ja parantaa ohjeistuksen tuntemusta henkilöstön keskuudessa. Näin voidaan välttyä kuvaamisoikeuden aiheuttomilta rajoittamispyrkimyksiltä. Saattaa myös olla tarpeen korvata kuvausluvan käsite muulla käsitteellä, joka antaa oikeamman kuvan valvonnan varsinaisesta tarkoituksesta eli aseman toiminnan ja kuvauksen mahdollisimman häiriöttömästä yhteensovittamisesta.

3.2.5

Sisäasiainministeriön lausunto

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on 2.11.2004 todennut, että järjestyslakia (612/2003) sovelletaan lento-, metro- ja rautatieasemien yleisillä paikoilla samalla tavalla kuin muillakin yleisillä paikoilla. Lentoasemilla sovelletaan lisäksi lakia turvatarkastuksista lentoliikenteessä (305/1994). Uutis- tai muu vastaava kuvaaminen em. asemien yleisissä paikoissa ei poliisiosaston käsityksen mukaan häiritse yleistä järjestystä tai vaaranna turvallisuutta järjestyslaissa kielletyllä tavalla.

Vartijoiden ohjeistuksen ja koulutuksen osalta sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa selvityksensä ja lausuntonaan, että vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden puuttuminen kantelussa kuvatuilla alueilla tapahtuvaan kuvaukseen perustuu käytännössä siihen, että toimeksiantajana toimiva paikan omistaja tai haltija on edellyttänyt vartijan toimivan kyseisellä tavalla. Oikeudellisesti tarkasteltuna vartijat toimivat tällaisissa tilanteissa paikan haltijan

tai omistajan edustajana. Vartioimisliiketoimintaa sääntelevä lainsäädäntö on uudistettu kokonaisuudessaan 1.10.2002 voimaan tulleella lailla yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002). Samassa yhteydessä vartijoiden pakollisia ammattitaitovaatimuksia lisättiin merkittävästi. Vartijat toimivat tehtävissään pitkälti jokamiehen oikeuksin.

Nykyisin vartijan koulutuksessa käydään läpi muun muassa keskeiset perus- ja ihmisoikeudet sekä tietenkin vartijan erityiset toimivaltuudet. Yksittäisiin kuvaustilanteisiin tapahtuvan puuttumisen osalta on ymmärrettävää, että vartija toimii useimmiten toimeksiantajan edellyttämällä tavalla etenkin kun säännökset näyttävät olevan epäselviä.

Käytännön tasolla tapahtuvassa vartijoiden ohjeistuksessa toimeksiantajalla ja etenkin vartioimisliikkeellä on keskeinen rooli. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 § edellyttää vartioimisliikkeen laativan yleiset toimintaohjeet, joiden avulla vartijan tulee kyetä suorittamaan vartioimistehtävät oikein ja turvallisesti. Jos olot vartioimisalueella tai vartioimiskohteessa sitä edellyttävät, vartioimisliikkeellä tulee lisäksi olla erilliset vartioimisalue- tai -kohdekohtaiset toimintaohjeet. Kyseisissä ohjeissa voitaisiin käsitellä myös menettelyä vartioimisalueella tapahtuvan kuvauksen suhteen. Näin ei ole ilmeisesti kovinkaan usein menetelty. Tältäkin osin tilanteeseen on käytännössä vaikuttanut se, etteivät kuvausoikeuteen liittyvät säännökset ainakaan kaikilta osin ole selkeitä.

3.3

Oikeusohjeita

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

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. Myös Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset takaavat sananvapauden.

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 1 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.

Rikoslain 24 luvun (531/2000) 3 §:n mukaan se, joka oikeudettomasti 1)

tunkeutuu taikka menee salaa tai toista harhauttaen virastoon, liikehuoneistoon, toimistoon, tuotantolaitokseen, kokousilaan taikka muuhun vastaavaan huoneistoon tai rakennukseen tai sellaisen rakennuksen aidatulle piha-alueelle taikka kasarmialueelle tai muulle puolustusvoimien 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. Julkisrauhan rikkomisena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta.

Rikoslain 24 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan se, joka oikeudettomasti teknisellä laitteella kuuntelee tai tallentaa 1) keskustelua, puhetta tai yksityiselämästä aiheutuvaa muuta ääntä, jota ei ole tarkoitettu hänen tietoonsa ja joka tapahtuu tai syntyy kotirauhan suojaamassa paikassa, taikka 2) muualla kuin kotirauhan suojaamassa paikassa salaa puhetta, jota ei ole tarkoitettu hänen eikä muunkaan ulkopuolisen tietoon, sellaisissa olosuhteissa, joissa puhujalla ei ole syytä olettaa ulkopuolisen kuulevan hänen puhettaan, on tuomittava *salakuuntelusta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan se, 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.

Yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä on säädetty rikoslain 24 luvun 8 §:ssä siten, että joka oikeudettomasti 1) joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai 2) muuten toimittamalla lukijasten 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. Pykälän 2 momentissa säännöksen soveltamista on rajoitettu eräissä tilanteissa.

3.4 Arviointi

3.4.1 Tiedotusvälineen suorittaman kuvauksen sallittavuus

Sallitun kuvaamisen yleiset rajat

Tiedotusvälineen suorittama kuvaaminen kuuluu perustuslaissa taatun sananvapauden piiriin. Sananvapauden käytön ja siten myös kuvaamisen rajoitusten on perustuttava lakiin. Kuvaamiseen liittyvä sananvapauden ja yksityisyyden suojan välinen rajanveto on tehty salakatselua koskevassa rikoslain 24 luvun 6 §:ssä.

Ne olosuhteet, joissa kantelussa tarkoitettu kuvaaminen lento-, rautatie- ja metroasemilla voisi olla kiellettyä, määräytyvät siten mainitun salakatselua koskevan säännöksen mukaan. Säännöksen soveltamisessa ovat liikenneasemien osalta olennaisia edellytyksiä rakennuksen, huoneiston tai aidatun piha-alueen sulkeminen yleisöltä, teon oikeudettomuus ja sen kohdistuminen tällaisella suljetulla alueella oleskelemaan henkilöön ja se, että teknisellä laitteella katseleminen tai kuvaaminen loukkaa yksityisyyttä.

Säännöksen perusteena olleen hallituksen esityksen (HE 184/1999) mukaan *kuvaaminen* voi olla valokuvaamisen kaltaista, tietyn hetken kuvaamista, tai luonteeltaan jatkuvaa videokameralla kuvaamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa.

Ollakseen rangaistavaa salakatselun tulisi tapahtua *oikeudettomasti*. Katselu tai kuvaaminen teknisellä laitteella ei olisi oikeudetonta esimerkiksi silloin, kun siihen on saatu tarkkailtavan suostumus. Oikeudetonta ei olisi myöskään lainkohdan suojaamassa paikassa oikeudettomasti oleskelevan tarkkailu. Siten salaisenkin valvontakameran käyttö olisi mahdollista esimerkiksi omakotitalon tai suljetun viraston sisäänkäynnin valvomiseksi. 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 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.

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.

Hallituksen esityksen mukaan oikeudetonta ja yksityistä loukkaavaa ei ole muun muassa tavanomaiseksi muodostunut 3 §:ssä tarkoitettu 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.

Jos katselemisen tai kuvaamisen ohella kuunnellaan tai talletetaan ääntä, sovelletaan salakatselusäännöksen ohella myös *salakuuntelua* koskevaa pykälää. Tällainen tilanne voi syntyä muun muassa videokameraa käytettäessä. On myös huomattava, että salakatselun suoja on suppeampi kuin salakuuntelussa. Salakatselulla hankitun yksityiselämää koskevan *kuvan levittämiseen* sovelletaan lähinnä 8 §:ää tai mahdollisesti 9 tai 10 §:ää taikka muuta tietojen oikeudetonta levittämistä koskevaa rikoslain säännöstä.

Hallituksen esitystä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 6/2000) on todettu, että ehdotettu rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohta merkitsee salakatselun laajentamista julkisrauhan piirissä oleviin paikkoihin, kun aiempi salakatselusäännös rajoittui kotirauhan piiriin. Mietinnön mukaan "Laajennuksen on epäilty rajoittavan liiaksi tiedotusvälineiden kuvausmahdollisuuksia, mutta valiokunta pitää laajennusta perusteltuna. Epäilykset kuvaamisen epäasiallisesta rajoittamisesta vaikuttavat ylimitoitettulta. Pykälässä olevat oikeudettomuusedellytys ja yksityisyyden loukkaamista koskeva vaatimus rajaavat uutismateriaalin normaalin hankinnan rangaistavan käyttäytymisen ulkopuolelle".

Kuvaaminen lentoasemilla

Sipilän kantelussa ei ole yksilöity lähemmin sellaista yksittäistä lentoasemiin liittyvää kuvaustapahtumaa, jota laillisuusvalvonnassa voitaisiin tutkia. Ilmailulaitoksen lausunnon mukaan tiedossa ei ole tapauksia, joissa uutiskuvaus olisi estetty Helsinki-Vantaan lentoaseman yleisölle avoimissa tiloissa. Otan siitä syystä esille vain eräitä yleisiä näkökohtia kuvaamisesta lentoasemalla.

Totean, että lentoaseman yleisölle avoimet tilat eivät edes paikkoina ole sellaisia, joihin rikoslain 24 luvun 6 §:n säännös ulottuisi. Kuten edellä on ilmennyt, kuvaamisen kiellettyvyys edellyttäisi sitä, että paikka on yleisöltä suljettu, ja sitä, että kuvaaminen on oikeudetonta ja loukkaisi jonkun yksityisyyttä. Näin ollen kuvaamista ei ainakaan itse kuvaamiseen liittyvistä syistä voida puheena olevissa tiloissa kieltää tai vaatia siihen lupaa.

Ilmailulaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön selvityksissä esitetty näyttää

vastaavan tätä käsitystäni ainakin niiltä osin kuin kysymys on yleisölle avoimista lentoaseman tiloista. Se, mitä selvityksissä on esitetty kuvausluvista, näyttää lähinnä koskevan muita kuin yleisölle avoimia lentoaseman tiloja.

Ilmailulaitokselta saamani selvityksen mukaan kuvausluvan avulla ei kontrolloida tiedonvälitykseen liittyvää kuvaamisoikeutta vaan pikemminkin liikkumisoikeutta tietyllä alueella. Lentoasemilla on runsaasti alueita, joille pääsyä on eri syistä rajoitettu. Näillä alueilla tapahtuva kuvaaminen edellyttää usein aseman omien henkilöstöresurssien sitomista kuvaajien opastukseen ja alueen valvontaan, minkä lisäksi joudutaan varmistamaan, ettei kuvaustoiminta haittaa lentoaseman normaalia toimintaa. Sen vuoksi pääsyä lentoaseman alueelle joudutaan rajoittamaan resurssi- ja toiminnallisista syistä, vaikka kuvaaminen sinänsä ei antaisikaan aihetta rajoituksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö on kuitenkin katsonut, että kuvaamiseen tulee tällaisessa valvonnassa puuttua perusoikeusmyönteisesti vain välttämättömästä syystä ja vain niin paljon kuin se on tarpeen aseman toiminnan turvaamiseksi. Ministeriö on katsonut, että on tarvetta täsmentää kuvaamiseen liittyvää ohjeistusta ja parantaa ohjeistuksen tuntemusta VR-Yhtymä Oy:n ja Ilmailulaitoksen henkilöstön keskuudessa. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä saattaa olla tarpeen korvata kuvausluvan käsite muulla käsitteellä, joka antaa oikeamman kuvan valvonnan varsinaisesta tarkoituksesta eli aseman toiminnan ja kuvauksen mahdollisimman häiriöttömästä yhteensovittamisesta.

Pidän ministeriön lausumaa näiltä osin oikean suuntaisena. Totean lisäksi, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sananvapauden käyttäminen ja siihen liittyvä kuvamateriaalin tuottaminen ovat tärkeitä tekijöitä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tähän on viitattu muun muassa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Tiedotusvälineiden vapaata toimintaa on pyritty turvaamaan myös esimerkiksi henkilötietolain 2 §:n säännöksellä, jonka mukaan lakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Pidän näistä lähtökohdista tärkeänä, että tiedotusvälineiden suorittamaan uutis- ja muuhun kuvaamiseen suhtaudutaan perusoikeusmyönteisesti.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että kun kysymys on yleisölle avoimissa tiloissa tapahtuvasta, muutoin sallitusta kuvaamisesta, sitä ei voida kieltää "myönteiseen yrityskuvaan" liittyvillä perusteilla.

Myöskään kuvauksen tarkoituksella, kuten "kaupallisuudella", ei lähtökohtaisesti ole merkitystä kuvauksen sallittavuudelle sinänsä. On pidettävä erillään yhtäältä itse kuvaaminen ja toisaalta kuvamateriaalin myöhempi käyttö. Itse kuvaaminen voi olla sallittua, vaikka kuvamateriaalin julkaisemista saatettaisiin jossakin tapauksessa pitää esimerkiksi yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevan rikoslain 24 luvun 8 §:n vastaisena.

Kuvaaminen metroasemilla

Kantelun mukaan kuvauslupavaatimuksia on esitetty rautatie- ja lentoasemien ohella myös Helsingin kaupungin metroasemilla. Yksilöityjä kuvaustilanteita ei Sipilän kantelussa ole selvitetty.

Totean, että kuvaamista yleisölle avoimissa metroasemien tiloissa on arvioitava samoin kuin kuvaamista lentoasemien yleisölle avoimissa tiloissa.

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen 5.3.2003 tänne antaman selvityksen mukaan metro liikennesääntöön (15.5.1991) ei sisälly suoranaista kieltoa kuvata metroasemilla. Metroliikennesääntöön 17 §:ään viitaten liikennelaitos on kuitenkin antanut ohjeen, että metroasemilla kuvaamiseen tarvitaan lupa.

Totean, että kuvausrajoituksia ei voida perustaa asiassa viitattuun metroliikennesääntöön 17 §:ään sen sisällön (ks. edellä kohta 3.2.3) puolesta. Olennaisempaa on kuitenkin se, että metro liikennesääntö ei ylipäätään ole sellainen lakiin perustuva normi, jossa voitaisiin asettaa rajoituksia perusoikeuksien, kuten sananvapauden käyttämiselle.

Kuten sisäasiainministeriön poliisiosastokin on todennut lausunnossaan 2.11.2004, uutis- tai muu vastaava kuvaaminen asemien yleisissä paikoissa ei häiritse yleistä järjestystä tai vaaranna turvallisuutta järjestyslaissa kielletyllä tavalla.

Käsitykseni mukaan Helsingin kaupungin liikennelaitos ei siis voi metroliikennesääntöön tai järjestyslainkaan nojalla kieltää tavanomaisessa kuvaustilanteessa tiedotusvälineen toimintaa metron yleisölle avoimissa tiloissa tai laiturialueilla. Tällaisiin kuvausrajoituksiin ei ole laillista perustetta.

3.4.2

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen asema, koulutus ja ohjeistus

Kantelijan esittämä ongelma näyttää pääosin liittyvän yksityisten vartijoiden tai järjestyksenvalvojen toimintaan. Järjestyksenvalvojen tehtävistä ja toimivaltuuksista on säädetty järjestyksenvalvoista annetussa laissa (533/1999). Lisäksi järjestyslain (612/2003) 22 § mahdollistaa järjestyksenvalvojen asettamisen ylläpitämään poliisin apuna järjestystä ja turvallisuutta kauppakeskukseen, liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon. Vartijoista puolestaan on säädetty laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002).

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia siinä tilaisuudessa tai sillä alueella, jonne hänet on laissa mainitun säädöksen nojalla asetettu järjestyksenvalvojaksi. Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksiin kuuluu laissa lähemmin mainituin edellytyksin estää henkilön pääsy toimialueelleen, poistaa henkilö toimialueelta, ottaa henkilö kiinni, pitää hänet säilössä enintään neljä tuntia, tarkastaa henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole kiellettyjä esineitä tai aineita ja ottaa ne pois. Tehtävänsä suorittaessaan järjestyksenvalvojalla on oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina (laki

järjestyksenvalvojista 6-9 §).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia perustuslain 124 §:n kannalta, missä kielletään *merkittävää julkisen vallan käyttöä* sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta piti mahdollisena säätää järjestyksenvalvojille eli oikeudellisessa mielessä yksityishenkilöille kuuluvista toimivaltuuksista tavallisella lailla ennen muuta siksi, että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia (PeVL 44/1998 vp.).

Vartijalla on laissa lähemmin mainituin edellytyksin oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksentehtijä, kiinniotto-oikeutta käyttäessään tarkastaa kiinni otettu ja ottaa tältä pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet ja aineet. Vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §).

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että vartijoiden toimivaltuuksien sääntelyyn ei sisällynyt vastaavanlaisia tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia kuin järjestyksenvalvoja koskevissa säännöksissä oli. Perustuslakivaliokunta antoi kuitenkin ratkaisevan painon sille, että vartijan valtuudet olivat pääosin samat kuin periaatteessa kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Vartijan tätä laajemmat valtuudet tarkoittivat oikeutta poistaa henkilö vartioimisalueelta ja oikeutta tehdä turvallisuustarkastus kiinniotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä. Valiokunta ei siksi pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoimintaa olisi ollut katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä (PeVL 28/2001 vp.).

Järjestyslain 22 §:n nojalla kauppakeskukseen, liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon asetetun järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla, kuitenkin siten rajattuna, kuin järjestyslain 23 §:ssä on säädetty.

Myös järjestyslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin ei sisällynyt vastaavanlaista tapauskohtaisuutta osoittavia tai ajallisia rajoituksia kuin muita järjestyksenvalvoja koskevissa säännöksissä on. Valiokunta ei pitänyt mahdollisena, että lakiehdotuksessa tarkoitetuilla järjestyksenvalvojilla olisi merkittävästi toisenlaiset toimivaltuudet kuin vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan. Tätä merkittävästi laajemmat järjestyksenvalvojan toimivaltuudet tarkoittaisivat perustuslain vastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä, mikä ei valiokunnan mielestä ole myöskään asiallisesti toivottavaa oikeusvaltiossa (PeVL 20/2002 vp.). Tämän vuoksi heidän toimivaltuuksiaan rajattiin hallituksen esityksessä ehdotettua enemmän järjestyslain 23 §:ssä.

Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toiminnan valvonta kuuluu poliisille. Edellä esitetyn perusteella niin järjestyksenvalvojen kuin vartijoidenkin toimivaltuuksiin sisältyy kuitenkin sellaisia julkisen vallan käytön elementtejä, että heidän menettelynsä voi jossakin yksittäistapauksessa kuulua myös oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Näin ollen toimivaltaani kuuluu myös kiinnittää huomiota vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutukseen ja ohjeistukseen.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan nykyisin vartijan koulutuksessa käydään läpi muun muassa keskeiset perus- ja ihmisoikeudet sekä vartijan erityiset toimivaltuudet. Lausunnon mukaan yksittäisiin kuvaustilanteisiin tapahtuvan puuttumisen osalta on ymmärrettävää, että vartija toimii useimmiten toimeksiantajan edellyttämällä tavalla etenkin kun säännökset näyttävät olevan epäselviä.

Mielestäni juuri tämä korostaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen ammattitaitovaatimusten merkitystä. Julkista valtaa käyttäessään heidän on kyettävä itsenäiseen toimivaltuuksien käyttöedellytysten harkintaan, vaikka tämä joissakin tilanteissa tarkoittaisi sitä, että he eivät voi toimia toimeksiantajansa edellyttämällä tavalla.

Järjestyksenvalvojen koulutukseen oli kiinnitetty huomiota jo hallituksen esityksessä laiksi järjestyksenvalvojista (HE 148/1998 vp.). Tässä esityksessä mainittiin lisäksi, että tilaisuuden toimeenpanija taikka muu järjestyksenvalvojan työnantaja tai toimeksiantaja ei voi palvelussuhteeseen tai toimeksiantoon liittyvän lojaalisuusvaatimuksenkaan nojalla edellyttää järjestyksenvalvojan menettelevän tavalla, joka poikkeaisi voimassa olevista säännöksistä taikka viranomaisten niiden nojalla toimivaltansa rajoissa antamista käskyistä tai määräyksistä.

Tältä osin totean, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimeksiantajat ovat usein yksityisiä tahoja, jotka ovat virkavalvonnan ulottumattomissa. Myös tämä korostaa vartijoiden ja järjestyksenvalvojen itsenäisen vastuun merkitystä. Jotta he kykenevät tämän vastuun kantamaan, heidän ammattitaitoonsa ja siten koulutukseen ja ohjeistukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Totean, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 265/2004 vp.). Esityksen tavoitteena on ajanmukaistaa järjestyksenvalvojatoiminnan oikeudellinen sääntely järjestyksenvalvojen ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Esityksellä pyritään myös tehostamaan järjestyksenvalvojatoiminnan viranomaisvalvontaa. Esityksen yleisperustelujen mukaan järjestyksenvalvojatoiminnan keskeisimmät toiminnalliset epäkohdat liittyvät nykyisin järjestyksenvalvojakoulutuksen käytännön toteuttamiseen sekä koulutusten sisältöjen huomattavaan laadulliseen vaihteluun.

Mielestäni olisi perusteltua täydentää ja kehittää niin järjestyksenvalvojen kuin vartijoidenkin *koulutuksen sisältöä* niin, että siinä painotettaisiin nykyistä enemmän perusoikeuksien merkitystä ja siten myös sananvapauden ja siihen

liittyen tiedotusvälineiden toimintaedellytysten merkitystä. Erilaisten perusoikeusherkkien tilanteiden esiintymisen kuuluu vartijan ja järjestyksenvalvojan työn luonteeseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että heillä on näiden tilanteiden hallintaan ja oikeaan arvioimiseen riittävät edellytykset.

Sisäasiainministeriön lausunnossa on viitattu yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:n mukaisiin vartioimisliikkeen toimintaohjeisiin, joiden avulla vartijan tulee kyetä suorittamaan vartioimistehtävät oikein ja turvallisesti. Jos olot vartioimisalueella tai vartioimiskohteessa sitä edellyttävät, vartioimisliikkeellä tulee lisäksi olla erilliset vartioimisalue- tai vartioimiskohdekohtaiset toimintaohjeet. Lausunnon mukaan kyseisissä ohjeissa voitaisiin käsitellä myös menettelyä vartioimisalueella tapahtuvan kuvauksen suhteen.

Pidän tätä ajatusta hyvänä ja mielestäni sisäasiainministeriö voisi omassa ohjauksessaan ja valvonnassaan edistää tällaisen käytännön luomista.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kantelijan kertomat ongelmat kuvaamisessa lentoasemien yleisölle avoimissa tiloissa eivät ole johtuneet Ilmailulaitoksen lainvastaisesta menettelystä. Rautatieasemien osalta yksityisen toiminnan harjoittajan VR Oy:n tai VR-Yhtymä Oy:n menettelyn arviointi ei kuulu toimivaltaani. Metroasemien osalta olen todennut, että metroliikennesäännön nojalla kuvausta yleisölle avoimissa asemien tiloissa ei voida kieltää.

Kantelijan esittämän ongelman ydin näyttää olevan yksityisten vartijoiden tai järjestyksenvalvojen toiminnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Tähän viitaten esitän sisäasiainministeriölle, että vartijoiden ja järjestyksenvalvojen koulutuksessa, ohjauksessa ja valvonnassa kiinnitettäisiin huomiota tässä päätöksessäni käsiteltyihin sananvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumista koskeviin seikkoihin. Samalla esitän sisäasiainministeriön harkittavaksi, että se veisi esitykseni myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 51 ja 52 §:n tarkoittaman turvallisuusalan neuvottelukunnan käsiteltäväksi.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan tänne kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Lähetän päätökseni myös liikenne- ja viestintäministeriölle ja esitän, että se

omalla toimialueellaan ottaisi tässä päätöksessäni käsitellyt sananvapauden toteutumista tukevat näkökohdat huomioon.

Kiinnitän Helsingin kaupungin liikennelaitoksen huomiota siihen, että metroliikennesäännön nojalla ei voida kieltää kuvaamista metroasemien yleisölle avoimissa tiloissa.

Saatan ratkaisuni myös Ilmailulaitoksen tietoon.