

21.12.2011

Dnro 4314/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

KUVAAMISEN KIELTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 8.11.2009 päivätyssä kirjeessään Etelä-Savon maakuntajohtajan menettelyä "Saimaannorppa suojellaan sopimalla" -tilaisuudessa 31.10.2009 Savonlinnassa. Tilaisuus oli kutsun mukaan tarkoitettu saimaannorppa-alueen osakaskunnille ja vesialueen omistajille. Toisena kutsujana oli - - -, Etelä-Savon maakuntaliitto.

Kantelijan mukaan hän meni tilaisuuteen kuvaamaan saimaannorpista kertovaa elokuvaansa, kun maakuntajohtaja yhdessä toisen henkilön kanssa kielsi kantelijaa kuvaamasta. Kantelijan mukaan maakuntajohtaja pidettyään kantelijan poistamista puoltavan puheen "äänestytti" paikalla olijoillakantelijan kuvaamismahdollisuudesta ja enemmistön puollettua maakuntajohtajan kantaa kantelija poistui tilaisuudesta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin maakuntajohtajan selvitys ja Etelä-Savon maakuntaliiton maakuntahallituksen lausunto, joihin kantelija antoi vastineensa. Käytettävissäni on ollut myös kantelijalta saatu DVD-levy, jossa on kuvatallennetta ko. tilaisuudesta.

3 RATKAISU

3.1 Saadut selvitykset

Maakuntajohtaja kertoo selvityksessään tilaisuuden olleen "kutsupohjainen vesialueiden omistajien kokous, johon oli puhujiksi kutsuttu lisäksi asiaa hoitavia kalastus- ja ympäristöviranomaisia". Tilaisuus oli osa Etelä-Savon maakuntaliiton tukemaa ja ProAgria Etelä-Savon Kala-talouskeskuksen toteuttamaa hanketta, jossa sovitetaan yhteen saimaannorppan suojelutoimia kalastuksen ja matkailun kehittämisen kanssa. Läsnä oli noin 100 osakaskuntien edustajaa ja yksityisen vesialueen omistajaa. Tilaisuus oli asianosaisten kokous, jossa käsiteltiin karttojen pohjalta heidän omaisuutensa käyttörajoituksia ja niistä maksettavia korvauksia sekä valmisteilla olevia mahdollisia lainsäädännöllisiä toimia. Tilaisuutta ei ollut tarkoitettu eikä kutsuttu koolle elokuvan tekemistä tai yleisesti saimaannorppateeman käsittelyä varten.

Maakuntajohtajan mukaan kyse ei ollut avoimesta yleisötilaisuudesta, johon kaikilla asiasta kiinnostuneilla olisi ollut vapaa pääsy. Merkinä tästä kokouspaikkana toimineen Paviljongin ovella oli kyltti "Yksityistilaisuus" järjestäjien toivomuksesta. Maakuntajohtaja katsoo kutsusta ja ennakoilmoittautumisvaatimuksesta käyvän kiistatta ilmi, että kyse oli yksityistilaisuudesta, johon ei ollut vapaata pääsyä. Osanottajilta pyydettiin ennakoilmoittautumista 23.10. mennessä. Ilmoittautumisen pohjalta osanottajille oli varattu ruokailu, joka tapahtui Paviljongin toisessa kerroksessa. Osanottajat tulivat paikalle liukuvasti, joten Paviljongin ovi ei ollut lukossa.

Järjestäjien ja osanottajien ollessa ruokailemassa ennen tilaisuuden varsinaisen ohjelman alkamista kantelija oli kutsumatta ja yllättäen saapunut alakerran kokoustilaan kameroineen. Maakuntajohtajan mukaan kantelija oli ottanut sähköpostilla ProAgrian edustajaan yhteyttä torstai-iltana (ilmeisesti 29.10.2009) toimistoajan jo päätyttyä, eikä hänen viestiinsä voitu vastata välittömästi. Heti seuraavan päivän aamuna kantelija oli soittanut ProAgrian edustajalle.

Maakuntajohtaja kertoo, ettei voinut tilaisuuden puheenjohtajana avata kokousta ennen kuin kysymys kokouksen kuvaamisesta oli ratkaistu.

Maakuntajohtajan mukaan tilaisuuden yhteyteen ei järjestetty myöskään erikseen tiedotustilaisuutta. Paikallisen sanomalehden Itä-Savon toimittaja oli soittanut ProAgrian edustajalle ja tiedustellut mahdollisuutta tulla seuraamaan kokousta, vaikka hänellä ei ollutkaan kutsua. Tälle ei ollut estettä. Mikäli kantelija olisi toiminut vastaavasti ja osoittanut olevansa jonkun vakiintuneen tiedotusvälineen lähettämänä uutistehtävissä, hänen suhteensa olisi maakuntajohtajan mukaan menetetty samoin. Neuvottelemalla riittävän ajoissa järjestäjien kanssa elokuvan tekemisestä ja siitä millaisen käsikirjoituksen mukaan kokousta ja sen osanottajia filmissä olisi käytetty sekä sopimalla kuvausehdoista esiintyvien henkilöiden kanssa, tilaisuuden osittaisesta tallentamisesta olisi voitu todennäköisesti myös sopia.

Maakuntajohtaja toteaa, että vaikka kantelija ei ollutkaan osakaskuntansa virallinen edustaja, hän olisi voinut halutessaan jäädä seuraamaan kokousta. Sen sijaan yksityistilaisuuden käyttö kaupallisiin tarkoituksiin tehtävää omaa elokuvaa varten ilman järjestäjien tai osanottajien lupaa eimaakuntajohtajan mukaan ollut mahdollista, eikä olisi ollut korrektia.

Etelä-Savon maakuntaliiton maakuntahallituksella ei lausuntonsa mukaan ole huomauttamista maakuntajohtajan menettelyyn.

3.2

Asiassa huomioon otettavia säännöksiä

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan, mitä tässä laissa säädetään, koskee myös kuntayhtymää.

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

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n 1 momentin 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.

Edellä viitatussa rikoslain 24 luvun 3 §:ssä mainitaan virasto, liikehuoneisto, toimisto, tuotantolaitos, kokoustila taikka muu vastaava huoneisto tai rakennus tai sellaisen rakennuksen aidattu piha-alue taikka kasarmialue tai muu puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen käytössä oleva alue, jolla liikkuminen on asianomaisen viranomaisen päätöksellä kielletty.

3.3

Kannanotto

Perustuslaissa turvattuun sananvapauteen voidaan katsoa sisältyvän oikeus hankkia, välittää, valmistaa, ilmaista, julkaista, levittää ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Sananvapaussäännöstä sovelletaan kaikenlaisiin käytössä oleviin viestintätekniisiin menetelmiin. (Hallberg ym., Perusoikeudet, 2011, s. 462).

Sananvapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Perustuslain sananvapaussäännöksessä tarkoitettun ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (HE 309/1993 vp, s. 57).

Perustuslaissa taatun sananvapauden piiriin kuuluu myös valokuvaaminen. Sananvapauteen kuuluvan kuvaamisen ja kielletyn kuvaamisen välinen raja on vakiintuneesti katsottu tehdyksi salakatselua koskevassa rikoslain 24 luvun 6 §:ssä.

Salakatselusäännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 184/1999 vp) todettiin muun muassa seuraavaa:

"Pykälää sovellettaisiin 2 kohdan mukaan 3 §:ssä tarkoitettuihin 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 yleisöltä suljettuja. Yleisöltä suljetulla paikalla tarkoitetaan paikkaa, johon yleisöllä ei ole pääsyä. Tarkoituksena on ensinnäkin suojata yksityisyyttä tilanteissa ja paikoissa, joissa oleskella ihmiset pitävät yksityiselämänsä kuuluvana tai eri syistä arkaluonteisena. Tällaisia voisivat olla yhdistysten ja muiden yksityisten järjestöjen ja yhteisöjen kokoukset ja muut yksityiset tilaisuudet. Myös yleisöltä suljetut muut kokoukset olisivat salakatselulta suojattuja. Samoin esimerkiksi oleskelu sairaalassa tai muussa hoitolaitoksessa olisi lainkohdassa tarkoitettun suojan piirissä.

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 lukuunottamatta yleisöä varten erityisesti järjestettyjä palvelupisteitä.

Katseleminen ja kuvaaminen olisi 2 kohdan mukaan rangaistavaa vain, jos se tapahtuu yksityisyyttä loukaten. Yksityisyyden käsitettä on käsitelty yleisperustelujen jaksossa 1. Rangaistavaa olisi 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. Rangaistavan käyttäytymisen alan rajaaminen mainituin tavoin olisi perusteltua salakatselussa, koska tarkkailtava ei voisi useissa tapauksissa välttää kuvatuksi tulemistä ja siten yksityisyytensä loukkaamista, vaikka kuvaaja ei yrittäisikään toimia salaa. Sen sijaan salakuuntelussa tarkkailtavat voivat yleensä tarvittaessa keskeyttää puheensa tai ainakin säädellä sitä saatuaan kuunteluaikeista tiedon.

Yksityisyyden loukkaamisen nimenomaisella vaatimuksella on tarkoitus jättää rangaistavan salakatselun ulkopuolelle yksityisyyden kannalta aivan harmiton tarkkailu. Toisin kuin 1 kohdassa teon rangaistavuutta 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 tai poistumisen mahdollisuuteen ja muihinkin seikkoihin, joilla voi olla merkitystä teon loukkaavuuden arvioimisessa. Teon rangaistavuuden arvioinnissa on olennaista, onko tarkkailuun ollut mahdollista varautua riittävästi ja koetaanko kyseessä olevan tyyppinen tarkkailu yleensä loukkaavaksi.

Oikeudetonta ja yksityistä loukkaavaa ei olisi muun muassa tavanomaiseksi muodostunut 3 §:ssä tarkoitettussa yleisöltä suljetussa 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. Samoin olisi arvioitava valokuvan ottamista perhejuhlasta, johon kuvaaja osallistuu. Tällaista tavanomaista kuvaamista, johon kuvattavat osaavat varautua, ei voida pitää oikeudettomana eikä yleensä myöskään yksityisyyttä loukkaavana, vaikkei joku kuvattavista ehtisikään havaita kuvatuksi tulemistaan. Valokuvaaminen mainituissa tilanteissa voi kuitenkin olla oikeudetonta, jos kuvaaja oleskelee paikalla oikeudettomasti. Muutenkin valokuvattavaksi joutuminen koetaan helposti loukkaavaksi, jos valokuvaaja on ulkopuolinen."

Saadun selvityksen mukaan kysymys ei ole ollut kaikille avoimesta tilaisuudesta. Maakuntajohtajan mukaan kantelija taikka se osakaskunta, jonka osakas kantelija on, ei ollut ilmoittautunut tilaisuuteen. Toisaalta kantelija olisi maakuntajohtajan mukaan niin halutessaan voinut jäädä seuraamaan kokousta. Paikallisen sanomalehden toimittaja oli tiedustellut etukäteen mahdollisuutta olla paikalla eikä hänen läsnä ololle maakuntajohtajan mukaan ollut estettä. Käytettävissäni olevan tallenteen mukaan tällä toimittajalla oli mukanaan kamera. Maakuntajohtajan mukaan kantelijaa olisi kohdeltu samoin, mikäli kantelija olisi toiminut samalla tavalla kuin mainittu toimittaja ja osoittanut olevansa jonkun vakiintuneen tiedotusvälineen lähettämänä uutistehtävissä. Maakuntajohtaja kertoo kuitenkin kantelijanottaneen ProAgrian edustajaan sähköpostitse yhteyttä jo torstai-iltana (29.10.2009).

Hallituksen esityksen mukaan oikeudettoman kuvaamisen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota *"kuvaajan ja kuvattavan väliseen suhteeseen, katselun tai kuvaamisen tarkoitukseen, keston, paikkaan ja ajankohtaan sekä kuvattavan tilanteeseen, kuvaamisen yllätyksellisyyteen, kuvattavan kieltäytymisen tai poistumisen mahdollisuuteen ja muihinkin seikkoihin, joilla voi olla merkitystä teon loukkaavuuden arvioimisessa."*

Edellä lausuttu huomioiden kysymyksessä olisi saattanut olla oikeudeton kuvaaminen – olihan maakuntajohtajan mukaan moni kokoukseen osallistunut kokenut tilanteen oudoksi ja olonsa hämmentyneeksi, kun kantelija oli ryhtynyt kuvaamaan kokousta. Hallituksen esityksen mukaan olennaista arvioinnissa on, onko tarkkailuun ollut mahdollista varautua riittävästi ja koetaanko kyseessä olevan tyyppinen tarkkailu yleensä loukkaavana. Kysymyksenalaista on, koetaanko tämänkaltainen kuvaaminen yleensä loukkaavana.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella kantelija ei ole ollut paikalla luvattomasti tai oikeudettomasti. Järjestäjillä on ollut tietohänen halustaan osallistua tilaisuuteen ProAgrian edustajalle lähetetyn sähköpostin perusteella ja maakuntajohtajan mukaan kantelija olisi sinänsä saanut jäädä seuraamaan kokousta – vain hänen suorittamaansa kuvaamista ei hyväksytty.

Kun kantelija ei näytä olleen paikalla oikeudettomasti ja hallituksen esityksen mukaan *"oikeudetonta ei yleensä olisi kokousväen avoimesti tapahtuva valokuvaaminen, jos sen tekee kokoukseen osallistuja tai kokousta luvallisesti seuraamassa olevan henkilö"*, ei kuvaamisen kieltämiselle näytä olleen lainmukaista perustetta. Sen, joka vetoaa sananvapautta rajoittavaan seikkaan – esimerkiksi pyrkii estämään valokuvaajaa tekemästä työtään – tulee esittää lakiin nojautuva peruste sananvapauden rajoittamiselle (Päivi Tiilikka: Journalistin sananvapaus, s. 24). Nyt tällaista perustetta ei ole

den rajoittamiselle (Päivi Tiilikka: Journalistin sananvapaus, s. 24). Nyt tällaista perustetta ei ole esitetty.

Menettelyn arvioinnissa on otettava huomioon myös yhdenvertaisen kohtelun velvoite. Perustuslain ilmentämä yhdenvertaisuusperiaate edellyttää samanlaisten tilanteiden samanlaista kohtelua ja tästä poikkeamiselle objektiivisesti hyväksyttävää perustetta.

Paikalla on ollut paikallislehden toimittaja, jonka suorittamalle kuvaukselle ei näytä olleen minkäänlaista estettä ja maakuntajohtaja on ilmoittanut, että mikäli kantelija olisi "osoittanut olevansa jonkun vakiintuneen tiedotusvälineen lähettämänä uutistehtävissä", hänen toiminnassa ei olisi ollut maakuntajohtajan näkökulmasta ongelmaa. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella kantelijan ja paikalla olleen paikallislehden toimittajan erilaiselle kohtelulle ei ole ollut objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Huomattava on, että sananvapautta ei ole sidottu mihinkään erityiseen viestinnän menetelmään (Hallberg ym.,: Perusoikeudet, 2011, s. 462).

Yhteenvedona edellä lausumastani totean, että käytettävissäni olevan aineiston perusteella maakuntajohtajalla ei ole ollut lain mukaista perustetta estää kantelijaa kuvaamasta "Saimaannorppa suojellaan sopimalla" -tilaisuudessa 31.10.2009 Savonlinnassa. Sallitun ja kielletyn kuvaamisen rajan määrittävän rikoslain 24 luvun 6 §:n näkökulmasta kantelija ei ole ollut paikalla oikeudettomasti, koska hänen läsnäolonsa ilman kuvaamisaietta olisi maakuntajohtajan mukaan hyväksytty. Kantelijan kuvaaminen ei käsitykseni mukaan myöskään ole loukannut paikalla olleiden yksityisyyttä, koska kyseisen tyyppistä kuvaamista ei yleensä voida kokea loukkaavaksi.

Maakuntajohtajan menettely ei ole myöskään ollut yhdenvertaisen kohtelun mukaista. Sille, että kantelijan kuvaamiseen on puututtu, vaikka paikallislehden kuvausvälinein varustetun toimittajan toiminnalle ei ole ollut estettä, ei ole esitetty hyväksyttävää perustetta. Menettely ei ole myöskään ollut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain edellyttämin tavoin tasapuolista.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen maakuntajohtajan menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.