

16.4.2009

Dnr 830 och 3262/4/07

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Ulla-Maija Lindström**

## **BEGRÄNSNING AV YTTRANDEFRIHETEN**

### 1 KLAGOMÅL

A har i klagoskrifter daterade 5.3 och 23.10.2007 begärt justitieombudsmannen ta ställning till ett förfarande av torguppsyningsmän i Kuopio stad. A säger i sin skrivelse att han 26.2–3.3.2007 delade ut valmaterial på Kuopio torg. Uppsyningsmännen hade 3.3.2007 av honom krävt avgift för plats på torget. A säger sig bara ha delat ut valmaterial; han hade med sig en resväska för materialet samt en affisch. Därför kunde han lätt flytta undan från den plats han använde på torget, om just denna plats skulle visa sig vara bokad av någon torgförsäljare.

En annan gång, 9.10.2007, demonstrerade A på trottoaren, där han inte hindrade vare sig allmän ordning eller trafiken, eftersom trottoarens bredd på platsen är över fem meter. Också denna gång krävde torguppsyningsmännen att A skulle betala torgståndsavgift. Enligt A:s uppfattning kränkte uppsyningsmännens förfarande hans grundlagsenliga yttrandefrihet.

### 2 UTREDNING

Med anledning av klagomålen införskaffades utredningar av stadsstyrelsen i Kuopio.

#### *Utredningarna av stadsstyrelsen*

Enligt utredningen av stadsstyrelsen 1.6.2007 har torguppsyningsmän i Kuopio krävt torgavgift enligt allmän praxis av samtliga organisationer och kandidater som i sin valreklam har utnyttjat torget. Stadsstyrelsen hänvisade till ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen HFD 2005:62, där det sägs att en kommun hade rätt att ta betalt för uppställandet och upprätthållandet av valreklam, och att detta inte kränkte någons yttrandefrihet. Torgskötseln kan enligt stadsstyrelsens uppfattning jämföras med detta.

Det framgår vidare av stadsstyrelsens tilläggsutredning 13.5.2008 att A 9.10.2007 hade placerat sig på torget i Kuopio på en sådan torgståndsplats, för vilken avgift debiteras enligt Kuopio stads stadga om torgförsäljning. En torguppsyningsman, anställd av staden, begärde att A skulle betala två euro för användandet av torgståndsplatsen. Den enligt stadgan fastställda lägsta avgiften för bruk av torgståndsplats för en dag är sex euro. Till följd av att A hade så få saker med sig, bestämde uppsyningsmannen avgiften till ett lägre belopp än minimitaxan. Enligt utredningen hade A med sig en kartong, en skylt och broschyrer. A betalade dock inte den begärda avgiften, varför han uppmanades avlägsna sig. A flyttade sig då till en plats omkring tio meter från torgområdets kant.

I högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2005:62 hade det slagits fast en princip enligt vilken en kommun har rätt att begära ersättning för skötseln av uppgifter som hör till kommunens kompetens och därigenom också för tillhandahållandet av torgförsäljningsplats. Enligt stadsstyrelsens uppfattning var det inte lagstridigt att begära fastställd avgift för användningen av torgförsäljningsplatsen. Om A hade betalat avgiften, hade han fått disponera över platsen. Det skall särskilt beaktas i detta ärende att den begärda avgiften var mycket liten så att kravet på denna avgift inte i det här fallet borde ha varit ett hinder för platsens användning.

### *Avgifter för användandet av torget i Kuopio 2008*

I prislistan preciseras separat priserna för användningen av olika slags marknadsplatser, andra tjänster på torget, där det ingår estrader och banderollhyra, samt priserna för torgståndsplatser. Den billigaste hyran, för en plats för ett bord, kostar 6 euro per dag.

## 3 AVGÖRANDE

### 3.1 Författningsgrunder

Enligt 2.3 § i *grundlagen* skall all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

I 12 § i *grundlagen* stadgas om yttrandefrihet. I §12.1 stadgas att var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

Enligt 22 § i *grundlagen* skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

*Enligt förarbetena för grundrättighetsreformen (RP 309/1993 rd)* är utgångspunkten för regleringen av de grundläggande rättigheterna att individens friheter skall skyddas mot ingrepp från statsmaktens sida. Definitionen av relationen mellan individen och staten är fortfarande en av utgångspunkterna för reglementeringen av de grundläggande rättigheterna. Vissa kompletteringar krävs dock.

I förarbetena konstateras det att all utövning av offentlig makt inte kan betraktas som statlig verksamhet. Kommunerna, landskapet Åland och den evangelisk-lutherska kyrkan som självstyrelsesamfund samt organisationerna för den s.k. medelbara offentliga förvaltningen såsom folkpensionsanstalten, Finlands Bank och de offentligrättsliga sammanslutningarna (t.ex. renbeteslagen och skogsvårdsföreningarna) fungerar i Finland på sådana områden där skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara lika viktigt som i de statliga myndigheternas verksamhet. Å andra sidan understryker de grundläggande fri- och rättigheternas ställning som grundvärden i samhället också deras betydelse för relationerna mellan enskilda.

Vidare, enligt förarbetena, har man betonat att också regeringsformens nuvarande stadganden om grundläggande fri- och rättigheter utsträcker sig även till annan offentlig verksamhet än den som bedrivs i statens namn. Man har betonat att tjänstemän i kommuner, samkommuner, den evangelisk-lutherska kyrkan, landskapet Åland eller vid något annat offentligrättsligt verk på samma sätt binds av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Också privata rättssubjekts verksamhet

som kan jämföras med en myndighets verksamhet betraktas som offentlig verksamhet vad de grundläggande fri- och rättigheterna beträffar. Kravet på lagbundenhet, plikten att i all tjänsteverksamhet noggrant iaktta lag, i 92 § 1 mom. regeringsformen (2.3 § i grundlagen) skall förstås som en förpliktelse att vid all utövning av offentlig makt tillämpa rättsordningen i sin helhet, inklusive stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt den sista satsen i 2.2 § i *lagen om sammankomster* betraktas sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter inte som allmänna sammankomster.

Enligt 1.1 § i *kommunallagen* är Finland indelat i kommuner. Kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag. Enligt 3 mom. i samma paragraf skall kommunen sträva efter att främja sina invånarnas välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

Enligt 2.1 § i *kommunallagen* sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt än genom lag.

### *Ställningstagande av justitieombudsman Lauri Lehtimaja*

Justitieombudsman Lehtimaja bedömde i ett beslut 7.9.2001 (dnr 1909/4/00) utövandet av yttrandefrihet. En riksdagsledamot hade utanför huvudporten till en bostadsmässa delat ut flygblad som kritiserade bostadsmässan. Utdelningen av flygblad hade till att börja med skett på av kommunen ägt, allmänt område nära biljettluckorna, varefter riksdagsledamoten hade flyttat sig till ett promenadområde som tillhörde Vägverket. En ordningsvakt som kom till platsen hade dock med hänvisning till order av sin överordnade krävt att riksdagsledamoten skulle sluta med utdelningen av flygblad. Efter att denne vägrat kallades en polispatrull från häradets polisinrättning till platsen. Patrullen hade krävt att riksdagsledamoten skulle flytta sig omkring tre meter, till en annan del av det allmänna området, vid kanten av körvägen och fotgängarzonen, där bostadsmässans arrangörer hade dragit en vimpelremsa. Riksdagsledamoten hade framhållit att han under utdelningen av flygblad inte enligt sin uppfattning störde fotgängare eller trafik.

Justitieombudsman Lehtimaja konstaterade i sitt ställningstagande att han ansåg att riksdagsledamoten gjorde gällande sin i grundlagen fastställda yttrandefrihet, när denne delade ut flygbladen. Polisen hade inte haft rätt att begränsa yttrandefriheten enbart med den motiveringen att bostadsmässans arrangörer tyckte att verksamheten var olustig.

Till den del som det i de företagna utredningarna hänvisades till *lagen om sammankomster* och den förhandsanmälan som där stadgas, konstaterade justitieombudsman Lehtimaja följande. I och för sig tillämpas *lagen om sammankomster* inte på enskilda människors meningsyttringar. Det är här fråga om yttrandefrihet, inte om friheten att hålla sammankomst. Genom att enskilda personers "demonstrationer" utelämnas ur *lagen om sammankomster* har lagstiftarna i första hand avsett att underlätta människors möjligheter att framföra åsikter. Att en person underlåter att göra en frivillig förhandsanmälan får i inga händelser försvaga det rättsskydd som en användare av yttrandefriheten åtnjuter enligt 12 § i grundlagen. Polisen hade tvärtom enligt 22 § i grundlagen allmän skyldighet att främja yttrandefriheten.

Enbart det att exempelvis en näringsidkare uppfattar utdelning av flygblad på allmän plats som störande är inte en motivering till att utdelarens yttrandefrihet begränsas. En näringsidkare är skyldig

att tåla kritik av sin verksamhet, rentav stå ut med att verksamheten i viss mån störs, i samband med att offentlig kritik framförs.

Enligt klagomålet hade bostadsmässans ordningsvakter velat förhindra utdelningen av flygblad genom att uppmana klaganden att avlägsna sig från platsen. I ljuset av utredningarna blev det delvis oklart vem som gav denna uppmaning och med vilken motivering. Till dessa delar är utredningen motsägelsefull. Att uppmaningen givits har dock inte direkt förnekats. Om uppmaningen var grundad på ett principbeslut av bostadsmässans ledning, så att utdelningen av lappar och liknande allmänt taget hade förbjudits, kunde det konstateras att man med sådana beslut inte kan hindra människorna från att utnyttja sin i grundlagen bekräftade yttrandefrihet. Att utdelningen av flygblad ökar avfallsmängden kan på sin höjd vara en godtagbar orsak till att inskränka yttrandefriheten i sådana extrema fall där den avfallsmängd som spridningen av flygblad medför är synnerligen stor eller där det annars kan misstänkas att verksamheten motsvarar kännetecknen på miljöbrott.

Bland annat med de motiveringar som beskrivits ovan ansåg justitieombudsman Lehtimaja att såväl ordningsvakterna som polisen hade förfarit lagstridigt, ordningsvakterna när de uppmanade klaganden att sluta dela ut flygblad på mässområdet och poliserna när de utan laglig grund beordrade klaganden att flytta sig till en annan plats på det allmänna området.

#### *Beslut av högsta förvaltningsdomstolen HFD 2005:62*

Enligt motiveringarna till beslutet av högsta förvaltningsdomstolen hade stadsstyrelsen med det beslut som var föremål för besvären godkänt allmänna anvisningar för affiseringen inför riksdagsvalet. På det rutplaneområde som definieras i dessa allmänna anvisningar förbjuds annan valreklam än den som staden anordnar centraliserat. Städerna har inte på lag grundad skyldighet att anordna valaffisivering.

Med beaktande av den stora samhällseliga betydelsen av val, och å andra sidan en stads behov av att se till att utomhusreklamen inför valet uppfyller kraven på allmän ordning, trygghet och trivsel, så räknades anordnandet av valaffisivering till kommunens verksamhetsområde. I enlighet med det nämnda beslutet hade staden ställt upp affischställningar, så att den centraliserade affiseringen skulle styra utplaceringen av valreklamen. Detta medverkade till på vilka ställen och i vilken omfattning valreklamen kunde företas med utomhusaffischer.

Staden hade i princip rätt att själv besluta hur de områden den äger eller besitter används vid affisivering. Beslutet har inte begränsat möjligheterna att affisichera på områden som ägs eller besitts privat. Staden hade med tanke på den allmänna ordningen, tryggheten och trivseln rätt att besluta att valaffisivering arrangeras centraliserat på det sätt som anges i beslutet. Följderna av centraliserad valaffisivering för yttrandefriheten är inte oskäligen med tanke på målen.

Stadsstyrelsen hade beslutat ta ut en ersättning på 840 euro av partierna och valmansföreningarna för åtgärderna som bestod av att limma upp, ställa ut, sköta om och avlägsna affisicherna. Avgiften täckte alla 50 affischramar som sattes ut på stadens område och de 24 ramarna på stadens broar.

Skötseln av valaffisivering utomhus är ett uppdrag som inte reglementeras i lag, och kommunen hade tagit på sig detta uppdrag med stöd av sin självbestämmanderätt. Avgiften för skötseln av valaffisicherna hade fastställts utgående från arbetskostnaderna. Beslutet av stadsstyrelsen gällde bara områden som staden administrerar inom rutfältsområdet, så det var möjligt att bedriva utomhusreklam på andra ställen, utan att staden fick debitera för detta. Med stöd av dessa synpunkter hade

stadsstyrelsen möjlighet att inom ramen för sina befogenheter besluta om att ta betalt för skötseln av uppdraget, trots att det inte i lag stadgas om avgifter för detta.

Fria val och yttrandefriheten hör samman och stärker varandra inbördes. Rätten till fria val förutsätter dock inte att staden som offentligt samfund är skyldig att ersätta partierna och valmansföreningarna för de kostnader som uppstår till följd av utomhusaffiseringen. Staden var inte heller skyldig att godkänna att valannonseringsarrangemangen på staden tillhöriga områden sköts så som varje parti eller valmansförening vill. I bedömningen av stadens möjligheter att ta betalt för omsorgen om valreklamen gällde det att beakta att staden alltså inte hade någon i lag stadgad plikt att anordna reklamen, men att, om staden på det ovan beskrivna sättet och inom ramen för sin kompetens åtog sig att sköta de praktiska arrangemangen för utomhusreklamen, uppdraget medförde att staden hade kostnader. Partier och valmansföreningar kunde i sin valmarknadsföring använda också andra informationskanaler än affisivering utomhus. Med stöd av det ovan anförda begränsar en sådan avgift inte yttrandefriheten på ett sätt som strider mot gällande bestämmelser och föreskrifter. Beslutet kränker inte heller principen om likabehandling.

Med stöd av det nämnda ansåg högsta förvaltningsdomstolen att stadsstyrelsen inte när den fattade beslutet hade överskridit sina befogenheter och att stadsstyrelsens beslut inte heller på andra sätt stred mot lagen.

### 3.2

Det skedda och bedömning av detta

Enligt den av A inlämnade klagoskriften delade han ut valmaterial på salutorget i Kuopio 3.3.2007 och han gjorde en demonstration 9.10.2007. Vardera gången kom Kuopio stads torguppsyningsmän och avkrävde honom torgplatsavgift. Den första gången hade han bara med sig valmaterial, en resväska och en affisch. Andra gången hade han ställt upp några affischer på en trottoar, och han störde enligt egen uppfattning inte trafiken.

Enligt utredningen av Kuopio stad baserades debiteringen av avgift på allmän praxis och på tjänstetaxan för torget, som anger att det för en plats för ett bord debiteras sex euro per dag. På grund av den obetydliga mängden varor som A hade med sig bestämdes den avgift han skulle betala till två euro. Enligt stadsstyrelsens uppfattning baseras dess förfarande på beslut HFD 2005:62 av högsta förvaltningsdomstolen.

Detta beslut av högsta förvaltningsdomstolen gällde en kommuns förfarande när den hade beslutat om centraliserad valaffisivering på sina egna områden. I anslutning till detta debiterade kommunen av partierna och valmansföreningarna en ersättning för uppställande av affischställningar och för andra kostnader för arrangemanget. Debitering av ersättning för detta slags åtgärder ansågs inte göra intrång på regler och bestämmelser om yttrandefriheten.

Enligt min uppfattning kan inte det nämndabeslutet av högsta förvaltningsdomstolen jämföras med det som skedde på ett allmänt torg när A delade ut valreklam och demonstrerade. Enligt Kuopio stads torgtaxa 2008 debiterar staden för marknadsplats och torgstånd samt för redskap ersättningar av olika slag. Enligt taxan debiteras 6 euro per dag för en torgståndsplats med ett bord. A använde eller utnyttjade dock ingen tjänst som tillhandhålls av staden. Han hade inte bokat, och han hade inte heller för avsikt att boka, ståndplats på salutorget i Kuopio. Han hade bara med sig en liten mängd utrustning och han var beredd att flytta sig från bokade torgståndsplatser. Alltså upptog hans saker inte heller någon bestämd plats som inte skulle ha kunnat utnyttjas för torgförsäljning. Vid vardera

tillfället utnyttjade A bara sin grundlagsenliga rätt att yttra sig, i det han delade ut valreklam och framförde sina åsikter.

Enligt förarbetena för grundrättighetsreformen (RP 309/1993) kan yttrandefriheten till sin grundtanke framför allt räknas som en politisk grundrättighet. Som sådan ger yttrandefriheten i första hand skydd för kommunikation i anslutning till politisk verksamhet. Skyddsnivån är därmed för de politiska budskapens del hög och tröskeln för åtgärder som hindrar yttrandena på motsvarande sätt hög (Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Perusoikeudet, 1999 Juva, s. 391).

Enligt grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om yttrandefriheten genom lag. Enligt grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet skall alltså inte bara begränsningar av yttrandefriheten utan också närmare bestämmelser om hur yttrandefriheten utövas utfärdas med lag.

Med stöd av det ovan anförda anser jag att stadsstyrelsen i Kuopio inte har framfört en laglig grund för hindrandet av A:s yttrandefrihet på torget i Kuopio. Det fanns inte någon på lag grundad rätt att genom krav på torgavgift begränsa den i grundlagen garanterade yttrandefrihet, som A utövade genom att dela ut valmaterial och demonstrera på ett allmänt torg i staden. Förfarandet var därför olagligt och därmed har kränkning skett av yttrandefrihetens kärnområde, som skyddar särskilt politisk och samhällelig debatt och förmedlande av information.

#### 4 ÅTGÄRDER

Det jag ovan konstaterat har konkretiserats i torguppsyningsmännens åtgärder, som utgående från den utredning jag fått har skett med stadsstyrelsens gillande.

Jag meddelar Kuopio stadsstyrelse min uppfattning om det lagstridiga förfarande som kränkt A:s yttrandefrihet. I detta syfte sänder jag stadsstyrelsen en kopia av mitt beslut.

---

16.4.2009

Dnrot 830 ja 3262/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

#### **SANANVAPAUDEN RAJOITTAMINEN**

#### 1 KANTELU

A pyysi 5.3. ja 23.10.2007 päivätyissä kantelukirjelmässään oikeusasiamiestä tutkimaan Kuopion kaupungin torivalvojen menettelyn. A:n kirjoituksen mukaan hän jakoi 26.2.–3.3.2007 Kuopion torilla vaalimateriaalia. Torivalvoja vaati häneltä 3.3.2007 toripaikkamaksua. A:n mukaan hän jakoi vain

vaalimateriaalia ja hänellä oli mukanaan matkalaukku materiaalia varten ja juliste. Hän saattoi näin siirtyä helposti toripaikalta, jos joku olisi varannut juuri sen paikan.

Toisella kertaa 9.10.2007 A osoitti mieltä jalkakäytävällä, missä hän ei häirinnyt yleistä järjestystä eikä liikennettä, koska jalkakäytävä oli viisi metriä leveä. Myös tällä kertaa torivahdit vaativat, että A:n tulisi maksaa toripaikkamaksu. A:n käsityksen mukaan menettelyllä loukattiin hänen perustuslaissa turvattua sananvapauttaan.

## 2 SELVITYS

Kantelujen johdosta hankittiin Kuopion kaupunginhallituksen selvitykset.

### *Kaupunginhallituksen selvitykset*

Kaupunginhallituksen selvityksen 1.6.2007 mukaan Kuopion kaupungin torivahdit ovat perineet torimaksuja yleisen käytännön mukaan kaikilta järjestöiltä ja ehdokkailta, jotka ovat käyttäneet toria vaalimainonnassaan. Kaupunginhallitus viittasi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2005:62, jonka mukaan kunnalla oli oikeus periä maksuja vaalitelneiden pystyttämistä ja hoitamisesta eikä tämä loukannut sananvapautta. Torin hoito voidaan kaupunginhallituksen käsityksen mukaan rinnastaa tähän.

Edelleen kaupunginhallituksen lisäselvityksen 13.5.2008 mukaan A oli 9.10.2007 sijoittuneena Kuopion kauppatorilla sijaitsevalle torimyyntipaikalle, jonka käytöstä peritään Kuopion kaupungin toripaikkasäännön mukainen maksu. Kaupungin palveluksessa oleva torivalvoja pyysi A:ta suorittamaan paikan käyttämisestä kahden euron suuruisen maksun. Torimyyntipaikan käyttämisestä vahvistettu pienin päivämaksu on kuusi euroa. A:n mukana olleen vähäisen tarvikemäärän vuoksi torivalvoja määritteli maksun vähimmäistaksaa pienemmäksi. Selvityksen mukaan A:lla oli mukanaan pahvilaatikko, kyltti ja esitteitä. A ei kuitenkaan suorittanut pyydettyä maksua, minkä jälkeen häntä pyydettiin siirtymään pois paikalta. A siirtyi noin kymmenen metrin päähän torialueen reunalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2005:62 oli vahvistettu periaate, jonka mukana kunta voi periä maksuja yleiseen toimialaansa kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja siten muun muassa myös torimyyntipaikan käyttämisestä. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan torimyyntipaikan käytöstä vahvistetun maksun pyytäminen ei ollut lainvastaista. A olisi maksun suoritettuaan saanut paikan käyttöönsä. Erityisesti asiassa oli otettava huomioon, että pyydetty maksu oli ollut määrältään vähäinen, eikä sen suorittaminen ollut esteenä paikan käyttämiselle.

### *Kuopion kaupungin torin palveluhinnat 2008*

Hinnastossa on määritelty erilaisten markkinapaikkojen hinnat, muut palvelut torilla, joihin sisältyy esiintymislavan ja banderollien vuokrat, sekä toripaikkojen hinnat. Halvin pöytäpaikka torilla maksaa 6 euroa päivää.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeet

*Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*

Perustuslain 12 §:ssä säädetään sananvapaudesta. Pykälän 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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

*Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan perusoikeussäätelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Yksilön ja valtion välisen suhteen määrittely on edelleen eräs perusoikeussäätelyn lähtökohdista. Se vaatii kuitenkin täydennyksiä.*

Esitöissä todetaan, että kaikki julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Suomessakin kunnat, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja julkisoikeudelliset yhdistykset (esimerkiksi paliskunnat ja metsänhoitoyhdistykset) toimivat aloilla, joilla perusoikeussuoja saattaa olla yhtä tärkeä kuin valtion viranomaisten toiminnassa. Toisaalta perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina korostaa niiden merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa.

Edelleen esitöiden mukaan jo hallitusmuodon nykyisten perusoikeussäännösten on korostettu ulottavan vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan. Kunnan, kuntayhtymän, evankelis-luterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevien virkamiesten on korostettu olevan samalla tavoin perusoikeussäännösten sitomia. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan on katsottu olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa (perustuslain 2 §:n 3 momentissa) asetettu lainalaisuusvaatimus, velvollisuus kaikessa virkatoiminnassa noudattaa tarkoin lakia, on ymmärrettävä kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvänä velvoitteena soveltaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perusoikeussäännökset.

*Kokoontumislain 2 § 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan yleisenä kokouksena ei pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten.*

*Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 3 momentin mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.*

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

*Oikeusasiamies Lauri Lehtimajan kannanotto*



Oikeusasiamies Lehtimaja arvioi 7.9.2001 antamassaan päätöksessä (dnro 1909/4/00) sananvapauden käyttämistä. Kansanedustaja oli jakanut asuntomessujen pääportin ulkopuolella asuntomessuja kritisoivia lentolehtisiä. Lehtisten jakelu oli aluksi tapahtunut kunnan omistamalla julkisella alueella lippuluukkujen lähistöllä, minkä jälkeen kansanedustaja oli siirtynyt Tielaitoksen omistamalle kävelyalueelle. Paikalle saapunut järjestysmies oli kuitenkin päällikkönsä antamaan määräykseen vedoten vaatinut kansanedustajaa lopettamaan lentolehtisten jakamisen. Hänen kieltäytyttyä tästä oli paikalle kutsuttu kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipartio. Poliisipartio oli vaatinut kansanedustajaa siirtymään noin kolme metriä, toiseen kohtaan julkisella alueella, ajotien ja kävelyalueen reunaan, johon asuntomessujen järjestäjät olivat vetäneet lippusiiman. Kansanedustaja korosti sitä, ettei hän lentolehtisiä jakaessaan ole mielestään häirinnyt jalankulkijoita tai liikennettä.

Oikeusasiamies Lehtimaja totesi päätöksessään muun ohella, että hän katsoi kansanedustajan harjoittaneen perustuslaissa turvattua sananvapauttaan jakaessaan kantelussa tarkoitettuja lentolehtisiä. Poliisilla ei ole ollut oikeutta rajoittaa sananvapautta pelkästään sillä perusteella, että asuntomessujen järjestäjät olivat kokeneet toiminnan epämiellyttäväksi.

Siltä osin kuin annetuissa selvityksissä viitattiin kokoontumislakiin ja siinä säädettyyn ennakkoilmoitukseen oikeusasiamies Lehtimaja totesi seuraavan. Kokoontumislakia ei lähtökohtaisesti sovelleta lainkaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemiseen. Kysymys on tältä osin sananvapauden eikä kokoontumisvapauden käyttämisestä. Jättämällä yksittäisen henkilön toimeenpanemat "mielentoimitukset" kokoontumislain ulkopuolelle lainsäätäjä on halunnut ensisijaisesti helpottaa mielipiteen ilmaisemisen mahdollisuuksia. Vapaaehtoisen ennakkoilmoituksen tekemättä jättäminen ei voi missään tapauksessa heikentää sananvapauden käyttäjän suoraan perustuslain 12 §:n nojalla nauttimaan oikeussuojaa. Poliisilla oli päinvastoin perustuslain 22 §:n mukaisesti yleinen velvollisuus edistää sananvapauden toteutumista.

Pelkästään se seikka, että esimerkiksi elinkeinonharjoittaja kokee yleisellä paikalla tapahtuvan lentolehtisten jakamisen jollakin tavalla kiusalliseksi, ei ole peruste lentolehtisten jakajan sananvapauden rajoittamiselle. Elinkeinonharjoittaja on velvollinen sietämään toimintaansa kohdistettua arvostelua ja jopa jonkinasteista häiriötä, jota tällaisen julkisen arvostelun esittämisestä mahdollisesti aiheutuu.

Kantelun mukaan järjestyksenvalvojat olivat halunneet estää lentolehtisten jakamisen kehottamalla kansanedustajaa poistumaan paikalta. Saadun selvityksen valossa jäi osittain epäselväksi, kuka tällaisen kehotuksen oli antanut ja millä perusteella se oli annettu. Tältä osin saatu selvitys oli ristiriitaista. Kehotuksen antamista ei kuitenkaan ollut suoranaisesti kiistetty. Jos tämä kehoitus oli perustunut messujohdon periaatepäätökseen, jolla lappusten yms. levittäminen messualueella oli yleisesti kielletty, oli todettava, ettei tällaisella kiellolla voida puuttua perustuslaissa turvatun sananvapauden harjoittamiseen. Lentolehtisten jakamisesta aiheutuva jätepaperin lisääntyminen voi olla hyväksyttävä peruste sananvapauden rajoittamiselle korkeintaan sellaisissa ääritapauksissa, joissa lentolehtisten levittämisestä aiheutuvan jätteen määrä oli erittäin suuri tai joissa muuten voidaan epäillä toiminnan täyttävän ympäristörikoksen tunnusmerkit.

Muun ohella edellä selostetuilla perusteilla oikeusasiamies Lehtimaja katsoi järjestyksenvalvojen ja poliisin menetelleen lainvastaisesti, järjestyksenvalvojen kehottaessaan kansanedustajaa lopettamaan lentolehtisten jakamisen messualueella ja poliisin määrätessään tämän ilman laillista syytä siirtymään yleisellä alueella toiseen paikkaan.

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2005:62*

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan kaupunginhallitus oli valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt eduskuntavaalien vaalimainonnan yleisohjeet. Yleisohjeiden mukaan ohjeissa määritellyllä ruutukaava-alueella kielletään muu kuin kaupungin keskitetysti hoitama vaalimainonta. Kaupungilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää vaalimainontaa.

Kun otettiin huomioon vaalien huomattava yhteiskunnallinen merkitys ja toisaalta kaupungin tarve huolehtia siitä, että ulkovaalimainonta täyttää yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja ympäristön viihtyisyyden vaatimukset, ulkovaalimainonnan käytännön järjestäminen kuului kunnan toimialaan. Mainitun päätöksen mukaan kaupunki pystytti vaalimainoskehikot, joten keskitetyllä vaalimainonnalla ohjattiin muun muassa mainosten sijoittelua. Tämä vaikutti osaltaan siihen, missä paikoissa ja miten laajasti vaalimainontaa voitiin toteuttaa ulkomainoksilla.

Kaupungilla oli lähtökohtaisesti oikeus itse päättää, miten sen omistamia ja hallitsemia alueita käytetään mainonnassa. Päätöksellä ei rajoitettu mahdollisuutta mainostaa yksityisten omistamilla tai hallitsemilla alueilla. Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset huomioon ottaen kaupunki oli voinut päättää, että vaalimainonta järjestetään päätöksessä tarkoitettu tavoin keskitetysti. Keskitetyn vaalimainonnan vaikutukset sananvapauden käyttämiseen eivät olleet suhteettomia mainittuihin päämääriin nähden.

Kaupunginhallitus oli päättänyt, että se perii puolueilta ja valitsijayhdistyksiltä 840 euron suuruisen korvauksen mainosten liimaamisesta, paikalleen asettamisesta, huoltamisesta ja poistamisesta. Maksu kattoi kaikki kaupungin alueelle pystytettävät 50 vaalimainoskehikkoa sekä kaupungin silloille pystytettävät 24 mainoskehikkoa.

Ulkovaalimainoksista huolehtiminen oli laissa sääntelemätön tehtävä, ja kunta on ottanut tehtävän itselleen itsehallintonsa nojalla. Vaalimainoksista huolehtimisesta perittävä maksu oli määrätty työstä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Kaupunginhallituksen päätös koski vain kaupungin hallitsemia alueita ruutukaava-alueella, joten ulkovaalimainonta oli mahdollista muilla alueilla ilman velvollisuutta suorittaa maksua kaupungille. Näihin näkökohtiin nähden kaupunginhallitus oli voinut toimivaltansa rajoissa päättää periiä tehtävän hoitamisesta maksun, vaikka lailla ei ole säädetty tällaisesta tehtävästä kannettavasta maksusta.

Vapaat vaalit ja sananvapaus liittyvät toisiinsa ja vahvistavat toinen toistaan. Oikeus vapaisiin vaaleihin ei kuitenkaan edellytä, että kaupungilla julkisyhteisönä olisi velvollisuus korvata puolueille ja valitsijayhdistyksille niitä kustannuksia, joita ulkovaalimainonnasta syntyy. Kaupungilla ei myöskään ollut velvollisuutta hyväksyä, että vaalimainonnan järjestelyt sen hallitsemilla alueilla hoidettaisiin kunkin puolueen tai valitsijayhdistyksen haluamalla tavalla. Arvioitaessa kaupungin mahdollisuuksia periiä maksua vaalimainoksista huolehtimisesta oli otettava huomioon, että kaupungilla ei siis ollut lakisääteistä velvollisuutta vaalimainonnan järjestämiseen, mutta jos kaupunki edellä kerrotulla tavalla toimi-alaansa kuuluvana tehtävänä otti vapaaehtoisesti huolehtiakseen ulkovaalimainonnan käytännön järjestelyistä, tehtävien hoidosta aiheutui sille kustannuksia. Puolueilla ja valitsijayhdistyksillä oli vaalimainonnassaan käytettävissä muitakin tiedotuskanavia kuin ulkomainonta. Edellä mainittuun nähden ei voitu katsoa, että kaupunginhallituksen päätöksessä tarkoitettun suuruisen maksun periminen rajoitaisi sananvapautta sitä koskevien säännösten ja määräysten vastaisella tavalla. Päätös ei myöskään loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kaupunginhallitus ollut päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa eikä sen päätös ollut muutenkaan lainvastainen.

## Tapahtumat ja arviointi

A:n kantelukirjoitusten mukaan hän jakoi vaalimateriaalia Kuopion kauppatorilla 3.3.2007 ja osoitti mieltään 9.10.2007. Molemmilla kerroilla Kuopion kaupungin torivahdit tulivat vaatimaan häneltä toripaikkamaksua. Hänellä oli mukanaan ensimmäisellä kerralla vain vaalimateriaalia, matkalaukku ja juliste. Toisella kerralla hänellä oli muutamia julisteita aseteltuna jalkakäytävälle eikä hän käsityksensä mukaan häirinnyt liikennettä.

Kuopion kaupunginhallituksen selvityksen mukaan maksun periminen perustui yleiseen käytäntöön ja torin palveluhinnastoon, jonka mukaan pöytäpaikasta peritään kuusi euroa päivältä. A:n vähäisen tarvikemäärän vuoksi häneltä perittävä maksu määriteltiin pienemmäksi kahteen euroon. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan sen menettely perustui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2005:62.

Tämä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu koski kunnan menettelyä, kun se oli päättänyt omistamillaan alueilla keskitetystä vaalimainonnasta. Tähän liittyen se peri eri puolueilta ja valitsijayhdistyksiltä korvauksen vaalitelineden pystyttämistä ja hoitamisesta aiheutuneista kustannuksista. Tehdävän hoidosta aiheutuneiden kustannusten perimisen ei katsottu rajoittavan sananvapautta sitä koskevien säännösten ja määräysten vastaisella tavalla.

Käsitykseni mukaan tätä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ei voida rinnastaa yleisellä torialueella tapahtuneeseen A:n harjoittamaan vaalimainosten jakamiseen ja mielenosoittamiseen. Kuopion kaupungin torin palveluhinnaston 2008 mukaan kaupunki perii markkina- ja myyntipaikoista sekä välineistä erisuuruisia korvauksia. Torin pöytäpaikasta peritään 6 euroa päivältä. A ei kuitenkaan ollut käyttämässä tai hyödyntämässä mitään kaupungin tarjoamaa palvelua. Hän ei ollut varannut eikä hänen tarkoituksenaan ollut varata myyntipaikkaa Kuopion kauppatorilta. Hänellä oli mukanaan vain vähäinen määrä varusteita ja hän oli valmis siirtymään varatuilta toripaikoilta. Hän ei siten ollut myöskään varusteillaan pitänyt toripaikkaa varattuna siten, että hän olisi estänyt sen käytön myyntipaikkana. A harjoitti molemmilla kerroilla perustuslaissa turvattua sananvapauttaan jakaessaan vaalimainoksia ja osoittaessaan mieltään.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993) mukaan ydinajatukseltaan sananvapautta pidetään ennen muuta poliittisena perusoikeutena. Sellaisena sananvapaus antaa ensisijaisesti suojaa poliittiseen toimintaan liittyvälle viestinnälle. Suojan taso on näin ollen poliittisen viestinnän kohdalla vahva ja rajoitustoimien kynnyksensä vastaavasti korkea (Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Perusoikeudet, 1999 Juva, s. 391).

Perustuslain mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Rajoitusten lisäksi myös sananvapauden käyttämisestä koskevat tarkemmat säännökset on perustuslain sananvapauslainsäätönsä sisältämän nimenomaisen sääntelyvarauksen mukaisesti annettava lailla.

Edellä todetuista perusteista katson, että Kuopion kaupunginhallitus ei ole esittänyt lainmukaista perustetta A:n sananvapauden rajoittamiselle Kuopion kauppatorilla. Perustuslaissa turvattua sananvapauden harjoittamista, jota A toteutti vaalimainosten jakamisella ja mielenosoittamisella kaupungin yleisellä torialueella, ei ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta rajoittaa vaatimalla tämän perusoikeuden käyttäjältä torimaksua. Menettely on siten ollut lainvastainen ja sillä on loukattu sananvapauden ydinaluetta, joka suojaa ennen muuta poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja tiedonvälitystä.

Edellä toteamani menettely on konkretisoitunut torivalvojen toiminnassa, joka on saamani selvityksen perusteella ollut kaupunginhallituksen hyväksymää.

Saatan Kuopion kaupunginhallituksen tietoon käsitykseni A:n sananvapautta loukanneesta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.