

15.5.2017

EOAK/1206/2016

Vantaan kaupunginhallitus

Asematie 7
01300 VANTAA



ASIA: Vantaan kaupungin menettely graffitin poistamisessa

1

ASIAN VIREILLETULO

Oikeusasiamiehelle 28.1.2016 osoitetussa kantelussa dnro 352/4/16 pyydettiin tammikuussa 2016 julkisuudessa olleisiin tietoihin viitaten tutkimaan, oliko Vantaan kaupunginjohtaja ylittänyt toimivaltuutensa ja puuttunut epäasiallisesti perusoikeutena turvattuun sananvapau-teen määrätessään poistettavaksi julkiselta graffitiseinältä graffitin, jo-ka oli esittänyt kolmea Vantaan kaupungin omistaman Myyrmäen Ur-heilupiisto Oy:n toiminnassa keskeisesti vaikuttanutta henkilöä. Graf-fiti oli liittynyt julkisuuteen vuotaneeseen salaiseen kaupungin sisäi-sen tarkastuksen raporttiin, joka käsitteli yhtiön varainkäyttöä.

Asiaa koskeneen uutisoinnin mukaan graffitin poistamista oli perustel-tu arvostelun henkilöön menevyydellä ja loukkaavuudella sekä sillä, että uutisoinnissa mainittu väärinkäytösepäily oli jo kaupungin toi-menpiteiden johdosta poliisitutkinnassa.¹

Edelleen kaupunki oli ilmoittanut, että vaikka graffiti on kantaaottava taidelaji ja graffitiseinä juuri tälle taidelajille tarkoitettu, yksittäisiin henkilöihin kohdistuva kritiikki on väärin. Julkista tuomitsemista ei kaupungin mukaan suvaittu graffitiseinälläkään, varsinkin, kun poliisi-tutkinta oli ollut kesken.²

Edelleen julkisuudessa olleiden tietojen mukaan kantelussa tarkoitet-tu graffitiseinä (Myyr York) on Vantaan kaupungin julkiselle graffititai-teelle osoittama paikka, joka sijaitsee Myyrmäki-kauppakeskuksen vieressä kaupungin tontilla. Seinän ylläpito on siirretty alueella toimi-valle Myyrmäki-liikkeelle.³

¹ "Vallanpitäjien törssäilyä kritisoivasta graffitista tuli sekasotku Vantaalla – kaupunginjohtaja maalautti piiloon, maalarit tekivät uudestaan" (<http://www.hs.fi/kaupunki/a1453877001570>).

² <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/359081-graffiti-oli-vantaalle-liian-raju-pala-nain-kaupunki-selittaa-sensuuriaan>

³ <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/kansanedustaja-hyvakysy-graffitin-peukaloinnin-vantaalla-ymmarran-junioriperheiden-suuttumusta/5710224>

Asiasta julkaistiin tammikuun 2016 aikana myös muita uutisia.

Sen jälkeen, kun jäljempänä kohdassa 2 selostettu 12.2.2016 päivätty selvitys- ja lausuntopyyntöni oli jo toimitettu Vantaan kaupunginhallitukselle, kantelija peruutti kantelunsa 23.3.2016.

Koska asialla näytti olevan sananvapauden näkökulmasta yleisempää merkitystä, päätin kuitenkin jatkaa asian käsittelyä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaisesti omana aloitteena.

2

ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1

Selvityspyyntö

Pyysin Vantaan kaupunginhallitusta toimittamaan minulle asian tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausuntonsa. Pyysin kiinnittämään huomiota edellä kohdassa 1 esiin tuodun sananvapauden loukkaamisväitteen ohella myös seuraaviin seikkoihin:

1. Mikä on tarkalleen ottaen ollut tapahtumainkulku graffitin poistamisessa?
2. Onko kaupunki määritellyt graffitiseinän käytölle ohjeita?
3. Onko graffitiseinä täysin vapaasti kenen tahansa käytössä siitä ennalta kenellekään ilmoittamatta?
4. Onko ennalta määritelty, miten kauan yksittäinen teos voi olla esillä? Vai voiko kuka tahansa niin halutessaan poistaa edellisen teoksen maalaamalla sen päälle?
5. Valvooko kaupunki jotenkin graffitiseinän käyttöä? Jos valvoo, onko valvonta säännöllistä vai tapauskohtaista?
6. Onko aiemmin ollut vastaavanlaisia tapauksia, joissa graffiti on syystä tai toisesta poistettu kaupungin toimenpitein?

Vantaan kaupunginhallitus antoi 6.4.2016 päivätyn selvityksen ja lausunnon. Selvitystä ja lausuntoa varten kaupunginhallitus hankki Myyrmäki-liikkeeltä tietoja graffitiseinän käytöstä.

Koska asiakirjoihin ei sisältynyt kaupunginjohtajan omaa selvitystä, hänelle varattiin 17.5.2016 vielä tilaisuus tulla kuulluksi. Selvitys saapui 25.5.2016.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.2

Vantaan kaupunginhallituksen toimittaman selvityksen keskeinen sisältö

2.2.1

Taustatietoja

Vantaan kaupunki ja Myyrmäen kaupunkikulttuuri ry/Myyrmäki-liike (jäljempänä Myyrmäki-liike) allekirjoittivat 12.11.2015 sopimuksen kaupungin omistamalla Myyrmäen terveyskeskuksen tontilla sijaitsevan, puretun terveysasemarakennuksen tilalle tehdyn väliaikaisen tapahtumapaikan käytöstä osoitteessa Iskostie 5, Vantaa. Paikalla si-

jaitseva entinen rakennustyömaa-aita on muutettu julkiselle graffititalteelle osoitetuksi Myyr York -nimiseksi graffitiseinäksi. Sopimuksen mukaan Myyrmäki-liike vastaa kustannuksellaan tapahtumapaikan käytöstä ja ylläpidosta sekä puhtaanapidosta. Myyrmäki-liike on velvollinen pitämään alueella olevat rakenteet (mukaan lukien graffitiseinä) hyvässä kunnossa. Kaupunki ei peri vuokraa alueen käytöstä. Sopimusaika päättyy, kun kaupunki tarvitsee aluetta käyttöönsä esimerkiksi rakentamisen vuoksi.

2.2.2

Kaupunginhallituksen vastaukset selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin

1. Tapahtumainkulku graffititeoksen poistamisessa

Vantaan kaupungin tytäryhtiö Myyrmäen Urheilupuisto Oy:ssä tehtiin vuonna 2015 kaupunginjohtajan toimeksiannosta ajanjaksolle 2012–2014 kohdistuva sisäinen tarkastus yhtiöön liittyvien epäselvyyksien johdosta. Tarkastuksesta laadittiin kaksi salassa pidettävää tarkastusraporttia. Ensimmäisen tarkastusraportin sisältämien havaintojen perusteella kaupunginjohtaja päätti tehdä alkukeväästä 2015 tutkintapyyntö poliisille Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n entisen toimitusjohtajan toimista yhtiössä. Jälkimmäinen tarkastusraportti laadittiin myöhemmin esitutkintaan liittyvänä täydentävänä asiakirjana. Edellä mainitut sisäiset tarkastusraportit oli käsitelty salassa pidettävänä Vantaan kaupungin luottamuselimissä. Sittemmin raportit oli vuodettu luvatta julkisuuteen, ja niiden sisältämiä tietoja oli uutisoitu sanomalehdissä kevästä 2015 alkaen.

Lehtiartikkeleissa viitattuihin tarkastusraportteihin liittyvä "Hävetkää!"-graffititeos maalattiin Myyr York -graffitiseinälle tammikuussa 2016, eli lähes vuosi ensimmäisestä tarkastusraportista seuranneesta poliisitutkinnasta. Graffititeoksessa esitettiin Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n toimitusjohtajan, yhtiön lainopillisena neuvonantajana toimineen Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimistopäällikön ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimineen Vantaan kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajan kasvokuvat ja nimet sekä teksti "Hävetkää!"

Kaupunginjohtajan toimeksiannosta kaupungin kuntatekniikan keskus maalasi "Hävetkää!"-graffititeoksen osittain peittoon 26.1.2016. Vesiliukoinen maali kului osittain pois vesisateessa, minkä jälkeen graffititeoksen tehneet taiteilijat restauroivat teoksen. Seuraavana päivänä kuntatekniikan keskus irrotti kasvokuvia esittäneet seinälevyt graffititeoksesta, ja poistettujen teoksen osien tilalle kiinnitettiin kolme uutta vanerilevyä.

Myöhemmin Vantaan kaupunki ja Myyrmäki-liike ehdottivat, että "Hävetkää!"-graffititeos luovutetaan Vantaan kaupungin taidemuseo Artsin kokoelmiin. Teoksen maalanneet taiteilijat antoivat tähän suostumuksensa. Graffititeos siirrettiin kokonaisuudessaan ja alkuperäisessä muodossaan 15.2.2016 kaupungin taidemuseoon.

2. Onko kaupunki määritellyt graffitiseinän käytölle ohjeita?

Vantaan kaupunki ei ole ohjeistanut graffitiseinän käyttöä. Sen sijaan graffitiseinää hallinnoiva Myyrmäki-liike on laatinut kirjalliset ohjeet seinän käytöstä. Ohjeissa mm. neuvotaan ympäristön siisteydestä ja käytettyjen maalipurkkien hävittämisestä. Graffititeosten sisällölle ei ole asetettu rajoituksia, mutta Myyrmäki-liike on poistanut seinältä hyvien tapojen vastaiset tai lainvastaiset teokset. Myyrmäki-liikkeen edustajat tarkastavat graffitiseinän lähes päivittäin.

3. Onko graffitiseinä täysin vapaasti kenen tahansa käytössä siitä ennalta kenellekään ilmoittamatta?

Graffitiseinä on vapaasti kaikkien käytettävissä päivittäin klo 7–23.

4. Onko ennalta määritelty, miten kauan yksittäinen teos voi olla esillä graffitiseinällä? Voiko kuka tahansa niin halutessaan poistaa edellisen teoksen maalaamalla sen päälle?

Yksittäinen teos voi olla esillä graffitiseinällä rajoittamattoman ajan. Käytännössä teosten kiertoaika seinällä on 1–4 viikkoa. Graffititaiteilijoilla on kirjoittamattomia sääntöjä, joiden mukaan tuoretta, vuorokauden sisällä maalattua työtä ei pitäisi heti maalata ylitse, ja arvostettujen taiteilijoiden työt saavat olla hieman pidempään esillä. Avoimen graffitiseinän toimintaperiaatteena on, että seinällä olevan teoksen päälle saa maalata, mutta toisten taiteilijoiden teoksia ei saa törriä tai muuttaa.

5. Valvooko kaupunki seinän käyttöä? Jos valvoo, onko valvonta säännöllistä vai tapauskohtaista?

Graffitiseinän käytön valvonta on sopimuksen perusteella Myyrmäki-liikkeellä. Kaupungin tontilla sijaitseva graffitiseinäksi muutettu työmaa-aita on kaupungin omistuksessa, joten valvontavastuu on tähän perustuen myös kaupungilla.

6. Onko aiemmin ollut vastaavanlaisia tapauksia, joissa graffiti on poistettu kaupungin toimenpitein?

Vastaavia tapauksia ei ole ollut aiemmin.

2.3

Vantaan kaupunginhallituksen lausunnon keskeinen sisältö

Vantaan kaupunki haluaa edistää avointa mielipiteen ilmaisua mm. graffititaiteen keinoin, ja Myyr York -graffitiseinän on tarkoitus toimia paikkana, jossa jokaisella on mahdollisuus tehdä graffititaidetta ja toteuttaa siten perustuslain 12 §:n mukaista oikeutta sanan- ja ilmaisunvapauteen. Graffitiseinällä voi esittää myös kriittisiä mielipiteitä viranomaisen, esimerkiksi kunnan, toiminnasta.

Ilmaisunvapauden käyttöä voivat kuitenkin rajoittaa muut perustuslain mukaiset perusoikeudet tai muu soveltuva lainsäädäntö.

Kyseessä olevassa asiassa on huomioitava myös toinen keskeinen perusoikeus eli perustuslain 10 §:ssä säädetty yksilön oikeus yksityiselämän suojaan, jonka mukaan jokaisen oikeus kunniaan on turvattu. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain esitöiden mukaan viranomaisen ei tule saattaa yleisesti saataville sellaisia tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia (PeVL 43/1998 vp, s. 4).

Kaupunginjohtaja oli joutunut punnitsemaan edellä mainittujen perusoikeuksien keskinäistä painoarvoa harkitessaan mahdollisia toimenpiteitä graffitiseinälle maalattujen kasvokuvien ja nimien osalta. Graffititeoksessa esitettiin Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n toimitusjohtajan, yhtiön lainopillisena neuvonantajana toimineen Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimistopäällikön ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimineen Vantaan kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajan kasvokuvat ja nimet sekä teksti "Hävetkää!" Päättös poistattaa edellä mainittujen kolmen henkilön kasvokuvat ja nimet graffititeoksesta perustui kaupunginjohtajan mukaan siihen, että teoksessa esitettyihin henkilöihin kohdistuva kritiikki oli loukkaavaa, eikä heidän julkinen häpäisyensä edistänyt asian käsitteilyä (Helsingin Sanomat 27.1.2016).

Vantaan kaupunki ei ole asettanut graffitiseinän käytölle tai teosten sisällölle erikseen mitään yksityiskohtaisia rajoituksia. Selvää kuitenkin on, ettei graffitiseinälle voi tehdä lainvastaisia teoksia. Tapauskohtaisesti on harkittava, onko seinällä hyväksyttävää esittää yksittäisiin henkilöihin kohdistuvaa kritiikkiä, varsinkin jos sen voidaan katsoa olevan hyvän tavan vastaista tai asiatonta. Kaupungilla ja sen johdolla on velvollisuus huolehtia siitä, että yksilöä suojellaan perättömiltä syytöksiltä tai vihjauksilta lain edellyttämällä tavalla. Henkilöön käyvän asiallisenkin kritiikin tulisi myös aina olla jollain tavoin perusteltua.

Edellä mainittujen kolmen henkilön kasvokuvien ja nimien esittäminen ulkotiloissa, kauppakeskuksen vieressä sijaitsevalla graffitiseinällä "Hävetkää!"-tekstin yhteydessä voi vaarantaa heidän perustuslain 10 §:ssä turvatun kunnian suojansa vaikuttamalla kyseisten henkilöiden maineeseen ja yhteiskunnalliseen arvostukseen. Graffititeoksessa käytännössä viitattiin kyseisten henkilöiden asemaan ja toimintaan yksityisoikeudellisen osakeyhtiön, Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n, johdossa ja hallinnossa, vaikkei tätä ollut erikseen mainittu, ei siis heidän toimintaansa kunnallisessa palvelussuhteessa tai luottamustoimessa. Ulkopuoliselle graffititeosta katsovalle henkilölle ei välttämättä ole selvää, mikä yhteys teoksessa esitetyillä kolmella henkilöllä on "Hävetkää!"-tekstiin, eli miksi kyseisten henkilöiden tulisi hävetä.

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden ja kunnian suojan merkitystä sekä graffititeoksen kasvokuvien poistamista pohtiessaan

kaupunginjohtajan oli tullut harkita myös seuraavia seikkoja: Vantaan kaupungin poliisille jättämä tutkintapyyntö koski ainoastaan yhtä graffititeoksessa mainittua henkilöä, Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n entistä toimitusjohtajaa. Kaupungin sisäisissä tarkastusraporteissa tuotiin esille myös muita yhtiön toimintaan liittyviä henkilöitä koskevia tietoja, mikä ei merkitse sitä, että kyseisten henkilöiden olisi katsottu syyllistyneen väärinkäytöksiin yhtiössä. Edellä lausuttu koskee erityisesti graffititeoksessa esitettyjä yhtiön lainopillisena neuvonantajana toiminutta Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimistopäällikköä ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toiminutta Vantaan kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajaa. Edellä mainitut henkilöt eivät ole itse saaneet nähtäväkseen jälkimmäistä Vantaan kaupungin sisäistä tarkastusraporttia, eikä heillä ole siten ollut mahdollisuutta lausua sen sisällöstä. Graffititeoksessa yhtiön hallituksesta on nostettu esille vain hallituksen puheenjohtaja, vaikka osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan hallituksen jäsenet ovat kollektiivisesti vastuussa yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

On myös huomionarvoista, että Myyrmäki-liikkeen edustajan mukaan Myyrmäki-liikkeellä tai graffititeoksen tekijöillä ei ole vaatimuksia asiassa.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua sekä edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnan toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja, jolla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta (kuntalain 24 §:n 1 ja 5 mom.). Vantaan kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan toimialan voimassa olevan johtosäännön 14 §:n mukaan kaupunginjohtajan erityisenä tehtävänä on vastata kaupungin yleisestä edunvalvonnasta. Päättäessään poistattaa graffititeoksen kaupunginjohtaja oli toteuttanut asiassa toimivaltaansa kuuluvaa kaupungin edunvalvontaa.

Edellä mainituilla perusteilla kaupunginhallitus on katsonut, että näiden henkilöiden oikeusturva huomioon ottaen kaupunginjohtajalla oli ollut riittävät perusteet toimintaansa eikä hän ollut ylittänyt toimivaltuuksiaan määritessään poistettavaksi kasvokuvia esittäneet osat "Hävetkää!"-graffititeoksesta.

2.4

Kaupunginjohtajan selvitys

Kaupunginjohtaja Kari Nenosen mukaan kaupunginhallituksen vastaus asiassa on perusteltu.

Kaupunginjohtajan mukaan hän on johtamisessaan painottanut ja toteuttanut hyvän hallinnon ja avoimuuden periaatteita. Kaupungin on paikallisen demokratian edistämiseksi tuettava kansalaisten mahdollisuuksia mielipiteensä ilmaisuun ja sananvapauden käyttämiseen. Tästä lähtökohdasta kaupunginjohtaja ei ole kiistänyt henkilöiden oi-

keutta ilmaista mieltään ja esittää julkisesti mielipiteitään esimerkiksi graffitissa mainituista henkilöistä. Tämä oikeus kuuluu kaikille.

Tässä yksittäisessä tapauksessa graffititeos oli tehty kaupungin omistamalle seinälle. Vaikka ulkopuolinen taho käytännössä on ylläpitänyt seinää, kaupungilla on tosiasiallisesti taiteilijoiden ohella viimekätinen vastuu teoksien sisällöstä. Mikäli teoksen sisältö on loukkaava tai sopimaton, voi yksittäisessä tapauksessa joutua arvioimaan yksittäisten henkilöiden asemaa suhteessa kaupungin tavoitteeseen edistää ilmaisuvapautta. Kaupunginjohtaja kertoi nyt esillä olevassa tapauksessa saaneensa graffitissa mainitulta henkilöltä palautetta teoksesta. Henkilö oli kokenut teoksen loukkaavana. Tässä yksittäisessä tapauksessa kaupunginjohtaja oli arvioinut yksittäisten henkilöiden joutuvan kohtuuttoman kritiikin kohteeksi, minkä vuoksi hän oli määrännyt teoksen poistettavaksi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Rikoslainsäädäntö on ollut perinteinen keino, jolla oikeusjärjestys on konkreettisimmin suojannut yksityiselämää (HE 309/1993 vp, s. 53).

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille ja myös taiteessa vallitsee ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua. Sananvapautta ei siten ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaan sananvapaus turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä.

Sananvapaussäätely kieltää ennakkoesteiden asettamisen viestinnälle. Ennakkoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkoarvioinnin myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen

samoin kuin kaikki muuta ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Toisaalta sääntely sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin myös rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteen sen käyttöön. Sananvapaussäännöstä säädettäessä lähtökohta on ollut, että kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lailla (HE 309/1993 vp, s. 56–57 sekä 64 ja 79).

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleessa säädetään niin ikään, että jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen mukaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovalan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen taiteellista ilmaisua koskevan ratkaisukäytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla suojaa paitsi myönteisinä, vaarattomina tai yhdenmukaisina pidettyjä myös loukkaavia, järkyttäviä ja huolestuttavia tietoja ja ajatuksia. Taideteosten tekijät, esittäjät, levittäjät ja näytteille asettajat osallistuvat osaltaan tietojen ja mielipiteiden vaihtoon, mikä on tärkeää demokraattisessa yhteiskunnassa. Siksi valtio ei saa aiheettomasti puuttua heidän ilmaisuvapauteensa. Toisaalta myös taiteilijoilla on ilmaisunvapautta käyttäessään vastuita ja velvollisuuksia, joiden laajuus riippuu asianomaisen henkilön tapauksesta ja hänen käyttämisestään keinoista (*Itävalta v. Vereinigung Bildender Künstler*, 25.1.2007). Sananvapauden loukkausta on harkittava koko tapauksen valossa ottamalla huomioon asianomaiset taideteokset ja niiden näytteillä pitämisen olosuhteet (*Suomi v. Karttunen*, 10.5.2011).

Kirjallista ilmaisua koskevassa ratkaisukäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että yleisesti tärkeistä kysymyksistä käydyn keskustelun alaan kuuluvat kirjoitukset saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. *Renaud v. Ranska*, 25.2.2010). Tällaisista kysymyksistä saadaan jakaa vilpittömässä mielessä informaatiota silloinkin, kun lausumat sisältävät yksityishenkilöitä loukkaavia epätosia väitteitä. Merkitystä on toisaalta kuitenkin sillä, koskevatko väitteet henkilön yksityiselämää vai henkilön käyttäytymistä ja asenteita virkamiiehen ominaisuudessa, koska virkamiesten suhteen sallitun kritiikin rajat ovat väljempiä kuin yksityishenkilöiden suhteen (*Sabanovic v. Montenegro*, 31.5.2011). Sananvapauden kannalta erityisen vahvaa suojelua eivät kuitenkaan ansaitse lau-

sumat, joilla tavoitellaan esimerkiksi henkilökohtaista hyötyä (*Kudeshkina v. Venäjä*, 26.2.2009).

3.2

Arviointi

3.2.1

Onko graffitintekijöiden sananvapauteen puututtu?

Sananvapauteen sisältyvä taiteen vapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Toisaalta nämäkään vapaudet eivät ole täysin rajoittamattomia, eikä sananvapauteen ja taiteen vapauteen kuulu esimerkiksi ehdotonta oikeutta saada näkemyksiään julki ja taideteoksiaan esille tietyssä mediassa tai paikassa.

Esillä olevassa tapauksessa kaupunki on varannut omistamalleen kiinteistöllä olevan rakennustyömaa-aidan kaikille avoimeksi tilaksi, johon kuka tahansa on voinut maalata graffititeoksia. Teoksen tekeminen ei ole edellyttänyt lupaa ennalta eikä suunniteltuja teoksia ole erikseen tarvinnut hyväksyttää kenelläkään etu- eikä jälkikäteen. Kaupungin ja Myyrmäki-liikkeen välisessä sopimuksessa on vain yleinen maininta siitä, ettei tontilla saa harjoittaa toimintaa, joka savulla, hajulla, melulla tai muulla tavoin kohtuuttomasti häiritsee ympäristöä. Graffitiseinän käytön valvonta on sopimuksen perusteella Myyrmäki-liikkeellä, joka on saadun selvityksen mukaan poistanut seinältä hyvien tapojen vastaiset tai lainvastaiset teokset. Koska graffitiseinäksi muutettu työmaa-aita on kaupungin tontilla ja omistuksessa, myös kaupunki on katsonut sillä olevan valvontavastuu.

Tarjoamalla edellä kuvatun mahdollisuuden graffitiseinän käyttöön kaupunki on edistänyt perustuslain 12 §:n mukaista oikeutta sanan- ja ilmaisunvapauteen, ja saadun selvityksen mukaan graffitiseinällä on voinut esittää myös kriittisiä mielipiteitä viranomaisen, esimerkiksi kunnan, toiminnasta.

Graffitiseinä on alun alkujaankin tarkoitettu vaihtuvien ulkotilaideteosten alustaksi, ja vaihtuvuus on perustunut käytännössä graffitintekijöiden omiin sisäisiin käytäntönsääntöihin. Lähtökohtaisesti mitään teosta ei siten ole tarkoitettu pysyväksi edes näiden sääntöjen näkökulmasta, vaan teoksen päälle voidaan maalata uusi.

Nyt kaupunginjohtaja oli julkisen vallan edustajana kuitenkin päättänyt yksittäistä jo laadittua graffititeosta koskevista jälkikäteisistä toimenpiteistä, joiden tarkoitus oli ollut muuttaa tehtyä teosta anonymisoimalla siinä kuvatut henkilöt. Teoksen päälle oli ensin osin maalattu ja lopulta graffitiseinästä oli teoksen kohdalta poistettu ne levyt, joissa olivat olleet henkilöiden kasvokuvat ja nimet. Kyse ei siten ole ollut graffitiseinän toimintaperiaatteisiin nähden ominaisesta uuden graffitin maalaamisesta vanhan päälle vaan toimenpiteet olivat tosiasiallisesti merkinneet jälkikäteistä puuttumista ilmaisunvapauteen.

Merkille pantavaa on toisaalta se, ettei teosta ole lopullisesti hävitetty, vaan se on Vantaan kaupungin ja Myyrmäki-liikkeen aloitteesta ja taiteilijoiden suostumuksin sittemmin siirretty kokonaisuudessaan ja alkuperäisessä muodossaan kaupungin taidemuseoon. Todettakoon myös, että asianomaisilla taiteilijoilla ei saadun selvityksen mukaan ole ollut vaatimuksia asiassa. Toisaalta pidän tätä ymmärrettävänä siihen nähden, mitä toinen taiteilijoista on tapahtumista julkisuudessa kertonut, eli hän ei ole halunnut lopputuloksen olevan, että koko seinä poistetaan.⁴

Kuten edellä totesin, kaupunginjohtajan menettely on merkinnyt graffititeoksen tekijöiden sananvapauteen puuttumista.

Asiaa on seuraavaksi arvioitava koko tapauksen kokonaisuuden pohjalta ottamalla huomioon ilmaisunvapauteen puuttumisen peruste, sen tavoite ja hyväksyttävyys, kyseisen teoksen sisältö ja laatu sekä sen näytteille saattamisen olosuhteet ja tämän pohjalta vielä se, onko ilmaisunvapauteen puuttuminen ollut oikeasuhtainen toimenpide ja ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.

3.2.2

Onko sananvapauteen puuttumisen peruste ollut laillinen ja hyväksyttävä?

Tarkastelussa oleva graffiti oli liittynyt tutkintaan, jonka kohteena oli ollut Vantaan kaupungin omistaman yhtiön varainkäyttö. Asiaa oli ensin selvitetty kaupungin sisäisessä tarkastuksessa, jonka pohjalta kaupunki oli tehnyt poliisille tutkintapyyntö. Tutkintapyyntö oli koskenut ainoastaan yhtä graffititeoksessa mainittua henkilöä, Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n entistä toimitusjohtajaa. Kaupungin sisäisissä tarkastusraporteissa, jotka olivat edeltäneet tutkintapyyntöä, oli tuotu esille myös muita yhtiön toimintaan liittyviä henkilöitä koskevia tietoja. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt, että kyseisten henkilöiden olisi katsottu syyllistyneen väärinkäytöksiin. Edellä lausuttu koskee erityisesti graffititeoksessa esitettyä yhtiön lainopillisena neuvonantajana toimintaa Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimistopäällikköä ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toiminutta Vantaan kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajaa.

Graffitiin kohdistuneiden kaupungin toimenpiteiden tarkoitus oli käsitökseni mukaan siten ollut graffitissa kuvattujen henkilöiden maineen ja oikeuksien turvaaminen, kun yhden kuvattun henkilön osalta asia oli vireillä esitutkinnassa eli syyllisyyskysymystä ei ollut hänenkään osalta ratkaistu, ja kahden muun henkilön osalta asia ei ollut johtanut toimenpiteisiin edes sisäisessä tarkastuksessa, vaikka tarkastusraportissa olikin ollut tietoja myös heidän toiminnastaan.

⁴ "Vantaa poisti laillisen graffitin kahdesti – tekijä: "Sensurointi hämmentää ja hymyilyttää" (<http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002882528.html>).

Kaupunginjohtajan on siten perustuslain 22 §:ssä säädetystä yleisestä perusoikeuksien edistämismääräyksestä johtuen tullut punnita keskenään kahta perusoikeutta eli graffitintekijän sananvapautta ja graffitissa tunnistettavissa olevien kolmen henkilön kunnian suoja. Todetakaan tähän liittyen, että Vantaan käräjäoikeus on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan maaliskuussa 2017 hylännyt yhtiön entistä toimitusjohtajaa vastaan nostetut syytteet, ja sekä kaupunki että syyttäjä ovat ilmoittaneet valittavansa tuomiosta hovioikeuteen.⁵

Perusoikeuksien yhteensovittaminen ei kaikissa tilanteissa aina välttämättä ole helppoa, kun laissa ei perusoikeuksille ole säädetty määrättyä etusijajärjestystä vaan kyse on aina tapauskohtaisesta punninnasta, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien samanaikaisten ja arviossa mahdollisesti eri suuntiin johtavien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Yksityisyyden suoja ja sananvapaus ovat tyyppillinen esimerkki tavoitteiltaan erisuuntaisista perusoikeuksista.

Edellä todetun perusteella kaupunginjohtajan toimenpiteille on sinänsä yleisellä tasolla osoitettavissa laillinen ja hyväksyttävä peruste eli graffitissa kuvattujen henkilöiden kunnian suoja. Asiassa on kuitenkin vielä arvioitava toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa, kun otetaan huomioon graffititeoksen sisältö ja sen laatimisaikana vallinneet olosuhteet.

3.2.3

Onko sananvapauteen puuttuminen ollut oikeasuhtaista ja välttämätöntä?

Vantaan kaupungin omistaman Urheilupuisto Oy:n varojenkäytöstä oli 22.1.2016 uutisoitu Vantaan Sanomissa otsikolla ”Tuhansien eurojen viinalaskuja ja kalliita lahjoja – salainen raportti paljastaa Vantaan urheiluyhtiön sikailut”.⁶ Artikkelissa todettiin seuraavaa:

”TUTKINTA Kaupungin yhtiöstä tehty tarkastusraportti on pöyristyttävää luettavaa

Myyrmäen urheilupuistoa hallinnoivan kaupungin yhtiön, Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n toiminnasta tehty sisäinen tarkastusraportti vuosilta 2012–2014 on kuvaus tuhansien eurojen ravintolalaskuista, kalliista matkoista, itse itselle päätetyistä palkankorotuksista ja epäselvistä sopimuksista.

Suurelta osin urheilujunioreiden perheiltä kerättävillä maksuilla elävä yhtiö on maksanut muun muassa yhtiöön täysin kuulumattoman kaupungin rakennusvalvontajohtajan [nimi poistettu] venäläisvieraiden ravintolalaskuja useita kertoja. Enimmillään yksittäinen lasku oli lähes 5 000 euroa.

Ravintolalaskuja on kymmeniittäin, useimmat HJK:n ja PK35:n jalkapallo- tai Jokerien jääkiekkopelien yhteydessä. Esimerkik-

⁵ <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005122751.html> ja <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/497607-myyrmaen-urheilupuiston-oikeusriita-jakuu-kaupunki-ei-tyydy-karajapaatokseen>

⁶ <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/356889-tuhansien-eurojen-viinalaskuja-ja-kalliita-lahjoja-salainen-raportti-paljastaa>

si Jokerit-Lokomotiv -ottelun vip-aition lasku oli 1 786 euroa. Tarkastusraportin mukaan lähes kaikissa ravintolalaskuissa kaksikolmasosaa oli alkoholitarjoilua.

Laskuissa ei ole selvityksiä, ketkä tapahtumiin osallistuivat. Ei myöskään silloisen toimitusjohtajan [nimi poistettu] 60-vuotisjuhlien laskuissa, joiden loppusumma oli raportin mukaan noin 10 000 euroa.

[nimi poistettu] oli myös tehnyt itselleen ja muille yhtiön palveluksessa olleille omavaltaisen päätöksen palkankorotuksesta.

Silloinen hallituksen puheenjohtaja, juuri kunnallisneuvoksen arvonimen saanut, kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja [nimi poistettu] on todennut, ettei hän tiennyt ravintolalaskuista ja muista epäselvyyksistä ennen kuin luki tarkastusraportin. Raportin mukaan yhtiön pöytäkirjoista ei selviä läheskään kaikkia sopimuksiin ja muihin asioihin liittyviä päätöksiä.

Vantaan Sanomien saaman salaiseksi luokitellun raportin mukaan [nimi poistettu], [nimi poistettu] ja yhtiön lainopillisena neuvonantajana toiminut kaupungin entinen projektipäällikkö [nimi poistettu] kuitenkin lounastivat usein yhtiön laskuun sisäisissä palaverieissaan.

Raportissa todetaan lisäksi, että [nimi poistettu] ja [nimi poistettu] toimivat yhdessä taitamattomasti erään toimitussopimuksen purkamisessa, josta koitui yhtiölle 55 000 euron tappio.

Yhtiö jakoi työntekijöilleen ja kumppaneilleen lahjoja, joista kallemmat olivat lähes 1 000 euroa. Useimmiten lahjat olivat alkoholia.

Yhtiöstä ei löytynyt kaikkia sopimuksia, joista sopimuskumppaneille maksettiin. Yhtiö maksoi muun muassa verkkosivujensa ylläpidosta 1 900 euroa kuukaudessa sopimuskumppanilleen. Sopimuksia ei oltu kilpailutettu.

Yhtiön hallitus matkusti seminaareissaan Suomessa ja ulkomailla, joista koitui kymmenien tuhansien eurojen menot. Yhtiö maksoi näillä matkoilla myös osallistujien juomakulut. Muutenkin juhliittiin: hallituksen joulukuullallinen maksoi 1 484 euroa, josta vain puolet oli alkoholia."

Edellä siteerattu artikkeli oli perustunut julkisuuteen vuotaneeseen salaiseksi tarkoitettuun sisäisen tarkastuksen raporttiin. Artikkelissa oli nimeltä mainittu kaikki graffitiin sittemmin päätyneet henkilöt ja kerrottu muun muassa heidän lounastaneen usein yhtiön laskuun sisäisissä palaverieissaan. Näistä kahden henkilön osalta puolestaan mainittiin heidän toimineen tarkastusraportin mukaan taitamattomasti eräässä sopimusasiassa, mistä oli aiheutunut yhtiölle kymmenien tuhansien eurojen tappio. Yleisemmin artikkelissa kerrottiin työntekijöille ja kumppaneille jaetuista lahjoista, siitä, että kaikkia sopimuksia, joiden perusteella sopimuskumppaneille oli maksettu suorituksia, ei ollut

löytynyt, sekä yhtiön hallituksen seminaarimatkoista ja juhlista ja niihin käytetyistä rahoista.

Graffititeos oli maalattu uutista seuranneena viikonloppuna 23.–24.1.2016. Teoksessa esitettiin Myyrmäen Urheilupuisto Oy:n toimitusjohtajan, yhtiön lainopillisena neuvonantajana toimineen Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimituspäällikön ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimineen Vantaan kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajan kasvokuvat ja nimet sekä suurin kirjaimin teksti "Hävetkää!" ja pienemmällä kirjasinkoolla "Kiitos Vantaan urheilupomot!" Henkilöiden virka-asemaa tai muuta toimenkuvaa kaupungin organisaatiossa ei ollut mainittu. Julkisuudessa ollut kuva graffitista on ollut käytettävissäni (ks. edellä alaviite 1).

Graffitissa kuvatuilla henkilöillä on ollut sellainen asema, että heihin nähden sallitun kritiikin rajat ovat väljempiä kuin tavallisten kuntalaisten kohdalla. Graffititeosten tekijät olivat teoksellaan osallistuneet osaltaan tietojen ja mielipiteiden vaihtoon, mikä on tärkeää demokraattisessa yhteiskunnassa. Graffitissa taiteellisin keinoin esitetty kritiikki oli liittynyt julkisuudessa olleeseen uutisointiin kaupungin sisäisen tarkastuksen raportoinnista, joka oli koskenut epäilyä kaupungin omistaman yhtiön varojen väärinkäytöstä. Aihepiiri on siten ollut paitsi paikallisesti myös valtakunnallisesti kiinnostava, ja se oli koskenut yleisesti tärkeää kysymystä. Näistä syistä kynnys sille, että kaupunki viranomaisena voisi puuttua graffititekijöiden kyseistä aihepiiriä koskevaan ilmaisunvapauteen, on korkea.

Toisaalta myös taiteilijoilla on ilmaisunvapautta käyttäessään vastuita ja velvollisuuksia, vaikka sananvapauden sääntely lähtökohtaisesti suojaakin paitsi myönteisiä ja vaarattomia myös loukkaavia ja järkyttäviä ilmaisun muotoja. Tästä näkökulmasta totean, että graffitissa kuvattuja henkilöitä ei ollut kuvailmaisullisesti esitetty halventavalla tavalla vaan kyseessä on lähinnä ollut taiteilijan näkemys kyseisten henkilöiden kasvoista. Graffitin taiteellista arvoa ilmentää se, että teos on sittemmin luovutettu Vantaan kaupungin taidemuseo Artsin kokoelmiin.

Graffitissa kuvattujen henkilöiden ei myöskään väitetty syyllistyneen rikokseen, vaan häpeämiseen kehottavassa toteamuksessa on ollut kyse lähinnä eettis-moraalisena pidettävästä kannanotosta ja arvoarvostelmasta, joka oli perustellusti saattanut syntyä asiaa koskeneesta uutisoinnista. Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella teoksen toisen tekijän mukaan teos oli nimenomaan vastustanut nuorille suunnattujen urheiluvarojen epäiltyä väärinkäyttöä.⁷ Koska tarkastusraportit, joihin uutisointi oli pohjautunut, ovat olleet salaisia, graffitin tekijöillä ei tähän nähden ole voinut olla teosta tehdessään asiasta tarkempia tietoja kuin mitä julkisuudessa oli tuotu esiin. Graffitillaan sen tekijät olivat siten taiteen keinoin osallistuneet aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun.

⁷ <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002882435.html>

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että graffitin tekijöiden sananvapauteen puuttuminen nyt toteutetulla tavalla ei olisi ollut tapauksen olosuhteissa välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.

4

JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPITEET

Edellä kohdassa 3.2.1–3.2.3 esitetyillä perusteilla katson, että Vantaan kaupungin menettely on loukannut graffititeoksen tekijöiden sananvapautta.

Kaupungin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, ettei teosta ollut lopullisesti hävitetty, vaan se on Vantaan kaupungin ja Myyrmäki-liikkeen aloitteesta ja taiteilijoiden suostumuksin sittemmin siirretty kokonaisuudessaan ja alkuperäisessä muodossaan Vantaan kaupungin taidemuseoon.

Asian kokonaisarvioinnissa olen päätenyt siihen, ettei asia edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että saatan edellä esittämäni käsitykset vastaisen varalle Vantaan kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Vantaan kaupunginhallitukselle.

Oikeusasiamies



Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos



Mikko Sarja