

10.10.2022

EOAK/2017/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää**

## **POLIISIN HAALARIKAMERATOIMINNASSA OIKEUDELLISIA ONGELMIA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Poliisihallituksen 18.2.2021 antamaa ohjetta ”Poliisitehtävien kuvaaminen haalarikameralla tai muulla teknisellä laitteella”, POL-2020-81108. Kantelijan arvostelu kohdistui siihen, että ohjeen mukaan ”kameraa kantava poliisi saa itse päättää, mikä materiaali säilytetään”.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta pyysin selvitystä Poliisihallitukselta. Selvityksen antoi Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö.

#### **2.1 Selvityspyyntöni**

Selvityspyynnössäni viittasin ensinnäkin ohjeen kohtiin 6 ja 7, joissa ohjeistetaan tiedon käsittelyä ennen tiedon tarpeellisuuden arviointia ja tallentamista rekisteriin sekä teknisellä laitteella hankitun tiedon tarpeellisuuden arviointia. Kohdan 7 mukaan tietojen tarpeellisuuden arvioi laitetta käyttänyt poliisimies sekä niissä tapauksissa, että hän on päättänyt teknisen laitteen käyttämisestä kuin niissäkin tapauksissa, että laitteen käyttämisestä on päättänyt tämän esimies.

Kohdassa 9 lisäksi todetaan, että teknisen laitteen käyttäminen, sillä hankitun tiedon tarpeellisuuden arviointi sekä tietojen tallentaminen kuuluvat teknistä laitetta käyttävän poliisimiehen tehtäviin. Lisäksi viitataan itsekriminointisuojaan niissä tapauksissa, joissa teknisellä laitteella hankittu tieto voi olla sellaista, että se voi edesauttaa teknistä laitetta käyttäneen poliisimiehen epäillyksi tekemän rikoksen selvittämistä, rangaistusluonteisen hallintoasian selvittämistä, virkamiesoikeudellisen asian selvittämistä, kanteluasian selvittämistä tai muun näihin verrattavan asian selvittämistä.

Pyysin kiinnittämään huomiota ainakin

- ohjeen mukaiseen näkemykseen siitä, että teknisellä laitteella hankitut tiedot eivät ennen poliisin henkilörekisteriin tallentamista ole miltään osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, vaikka teknisen laitteen käytön tulee aina perustua poliisitehtävään (ohjeen s. 6) ja tallenne on siten virkatehtävän suorittamisen yhteydessä hankittu;

- siihen, miten ohjeen s. 11–12 mukaiset teknisen laitteen käytön päätarkoitukset (tiedon, näytön, todisteiden jne. hankkiminen sekä poliisin operatiivisen toiminnan, poliisitehtävän, poliisimiehen tai –miesten toiminnan taikka kohdehenkilön tai –henkilöiden toiminnan kuvaaminen ja tallentaminen yksittäisellä poliisitehtävällä näiden oikeussuojan turvaamiseksi) sopivat yhteen sen kanssa, että aineiston tarpeellisuudesta ja hävittämisestä/tallettamisesta päättää laitetta käyttänyt poliisimies, kun – niissä tapauksissa, joissa asia johtaa esitutkintaan – oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta voi olla ongelmallista, jos poliisimies yksin päättää, mikä aineisto on asiassa merkityksellistä;
- siihen, mitä vaihtoehtoja aineiston tarpeellisuuden arviointiin ja tallettamisesta päättämiseen on ja mitkä ovat esteet näiden vaihtoehtojen käyttämiselle.

Erikseen ohjeessa kiinnitti huomiotani kohdassa 5.7.2 ohjeistettu menettely kotirauhan suojaamassa paikassa kuvaamisesta.

Kysyin, miten ohje suhteutuu siihen, että oikeuskirjallisuudessa ja –käytännössä on katsottu, että kotirauhan piirissä oleskelevan henkilön kuvaamisessa rikoslain 24 luvun 6 §:ssä mainitun ”oikeudettomuuden” poistaa pääsääntöisesti kohteen suostumus? Riittävää ei ilmeisesti olisi se, että kuvaajalla on ollut laillinen oikeus päästä kotirauhan suojan piiriin.

## 2.2 Saatu selvitys

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvitys on pääkohdiltaan seuraava.

Haalarikameralla kuvattu tieto on muistiinpano poliisitehtävältä

Ohjeessa on asetettu lähtökohdaksi se, että poliisitehtävällä kuvattu tieto on poliisimiehen muistiinpano kyseiseltä poliisitehtävältä. Vasta kuvatun tiedon rajaamisen ja tarpeellisuuden arvioinnin jälkeen tiedosta muodostuu viranomaisen asiakirja, joka myös tallennetaan poliisin henkilörekisteriin.

Poliisimiehen käytössä oleva haalarikameralaitte tallentaa poliisimiehen muistiinpanoja, jotka sellaisenaan ovat usein tarpeettoman laajoja.

Ohjeessa oleva lähtökohta – tallennettu tieto on poliisimiehen tallentama muistiinpano – on poliisitoimintayksikön mukaan haalarikameroiden käyttöä koskeva perusteltu laintulkinta, jonka arvioinnissa on otettu huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2016:207, 22.12.2016. Ratkaisussa on paljon yhtäläisyyksiä haalarikameroiden käytön kanssa, mutta ratkaiseva ero piilee siinä, ettei haalarikameratallenne kokonaisuudessaan liity poliisitehtävään ja olisi siksi sellaisenaan käytettävissä. Sen sijaan tallenteet ovat hyvin usein liian laajoja ja ne sisältävät tarpeettoman paljon tietoa.

Keskeisin peruste mainitulle tulkinnalle on se, että poliisitehtävällä kuvattu aineisto kokonaisuudessaan muodostaa liian laajan kokonaisuuden, joka tietosuojaoikeudellisesti tarkasteltuna olisi asianmukaista ja tarpeellista tietoa sitä käyttötarkoitusta varten, johon tiedon saa tallentaa. Ohjeen osalta on kuitenkin varauduttu siihen, että juuri tämä asiakirjan oikeudellista luonnetta koskeva kysymys tulee tarvittaessa saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Poliisitoimintayksikön mukaan voi kuitenkin olla täysin mahdollista, että juuri koko tallenne (esimerkiksi tunnin mittainen tallenne, josta vain viisi minuuttia olisi asian käsittelyn kannalta asianmukaista ja tarpeellista tietoa) katsottaisiin viranomaisen asiakirjaksi. Tällainen tulkinta vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyperusteiden laajuuden tulkintaan. Jos koko tallenne onkin viranomaisen asiakirja, on tämä tallenne silloin tallennettava käsittelyperusteiden mukaisesti, jolloin on olemassa riski siitä, että poliisin henkilökistereihin tallennetaan liian laajoja tietoja, jotka eivät ole käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia.

#### Poliisimies tiedon tallentajana

Poliisitoimintayksikkö toteaa, että poliisin käytössä olevat haalarikamerat toimivat kuten mikä tahansa muukin kuvaamiseen tarkoitettu tekninen laite. Sillä seikalla, että laitetta kutsutaan haalarikameraksi tai se kiinnitetään poliisimiehen varusteisiin, ei ole laitteen teknisen määrittelyn kannalta merkitystä. Tällä määrittelyllä on merkitystä, koska poliisi on käyttänyt kameroita vakiintuneesti esimerkiksi liikennevalvonnassa, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa sekä rikospaikkakuvauksessa. Kaikkia näitä laitteita yhdistää se, että kameralla kuvattu tieto tallentuu laitteeseen, josta laitteen käyttäjä tallentaa sen poliisin henkilökisteriin. Vaihtoehtoisesti tietoa ei tallenneta, vaan se poistetaan kokonaan laitteesta.

Haalarikameratoiminta perustuu toiminnan läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen. Laitteita ei käytetä salaa, vaan niitä pidetään näkyvällä paikalla, jotta jokainen poliisin kanssa asioiva voi huomata, jos poliisi käyttää haalarikameraa. Poliisimiehen on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava poliisitehtävän kohdehenkilölle tai -henkilöille poliisimiehen käyttämästä teknisestä laitteesta ja kuvaamisesta, jos se on mahdollista. Ilmoittamisella varmistettaisiin se, että kuvaaminen – ja siihen liittyvät tiedot – ovat kohdehenkilön tiedossa.

Haalarikameratoiminnassa peruslähtökohtana on hankkia tietoa poliisitoiminnasta. Tiedonhankinnan kohteena ei ole vain poliisitehtäviä koskevat tiedot. Kyse on kokonaisuudesta, johon kuuluvat: poliisitehtäviä koskevat tiedot; poliisin kohdehenkilöiden oikeussuojaan liittyvät tiedot; sekä poliisin oikeussuojaan liittyvät tiedot.

Poliisitehtävään liittyviä ”muita” tietoja ovat poliisitoimintayksikön mukaan erityisesti se, miten poliisimies tehtävän hoiti, miten poliisimies käyttäytyi ja miten kohdehenkilö käyttäytyi. Tallenne voi olla merkityksellinen poliisin kohdehenkilölle, koska se voi olla yksi keskeinen näyttö silloin, jos poliisimiehen on väitetty toimivan lainvastaisesti.

Haalarikameratoimintaan valitun teknologian kannalta tarkoituksenmukaisinta on se, että haalarikameran käyttäjä arvioi tiedon merkityksellisyyden ja tallentaa sen poliisin henkilörekisteriin. Tämä johtuu siitä, että tieto tallentuu suoraan laitteeseen ja laitteen käyttäjä tietää parhaiten mitä tietoa hän on poliisitehtävältä hankkinut.

Haalarikameralla tallennettu tieto ei ole täysin verrattavissa esimerkiksi rikospaikkakuvaamiseen, koska tiedot voivat koskea myös poliisimiehen menettelyä poliisitehtävällä. Poliisimies ei ole tällöin ollut ulkopuolinen tarkkailija, vaan yksi tilanteessa olleista toimijoista, jonka toimintaa ja menettelyä voidaan joutua arvioimaan. Tästä syystä on ymmärrettävää, että poliisitoiminnan luotettavuus haluttaisiin varmistaa esimerkiksi siten, että haalarikameralla hankittu tieto siirtyisi suoraan poliisin henkilörekisteriin, jossa tiedon tarpeellisuudesta ja tallentamisesta päättäisi muu henkilö kuin laitetta käyttänyt poliisimies. Tai vaihtoehtoisesti laitteella hankittu tieto siirtyisi muuttumattomana poliisin henkilörekisteriin, jossa sen alkuperäinen versio olisi tarkastettavissa määrääjän mahdollisia tarkastuksia varten.

Ohjeessa on lähdetty siitä, että poliisimies noudattaa lakia, määräyksiä ja ohjeita virkavastuulla. Siinä missä rikosprosessiketjussa voidaan luottaa siihen, että rikospaikalta otettu yksittäinen valokuva on autenttinen tallenne tapahtumapaikalta, lähdetään myös haalarikameratoiminnassa siitä, että poliisimiehet tallentavat kaikki merkitykselliset tallenteet poliisin henkilörekisteriin, jos se teknisesti on mahdollista.

Haalarikameratoiminnan tässä vaiheessa poliisilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet tallentaa haalarikameratallenteita poliisin henkilörekistereihin. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi yleisesti poliisitehtäviin liittyviä tallenteita ei voi tallentaa, eikä näin ollen poliisimiesten ja kohdehenkilöiden oikeussuojaan liittyviä tallenteita voi sellaisenaan tallentaa, elleivät nämä tallenteet liity esimerkiksi esitutkintaan.

#### Mahdolliset muut menettelyt ja teknologiat

Poliisitoimintayksikön mukaan tarkoituksenmukaisinta on ollut lähteä siitä, että laitteen käyttäjät arvioivat kuvatun tiedon merkityksellisyyden ja tallentavat asianmukaiset ja tarpeelliset tiedot. Toiminnan osalta ei ole voitu lähteä siitä, että esimerkiksi laitetta käyttäneen poliisimiehen esimies tarkastaisi laitteilla tallennetut tiedot, koska kuvattua aineistoa voi olla tehtävästä riippuen tunteja.

Toimintaa on kuitenkin tarkoitus kehittää sellaiseksi, että laitteissa olevat tiedot siirtyisivät suoraan laitteista poliisin henkilörekisteriin. Tällöin tieto ei tallentuisi laitteeseen, vaan se olisi suoraan rekisterissä käsiteltävissä tarpeellisuuden arviointia varten. Samalla olisi mahdollista myös selvittää se vaihtoehto, voidaanko kuvatusta tiedosta säilyttää alkuperäisversiota tietty määräaika, jolloin aina voitaisiin osoittaa, ettei laitetta käyttänyt poliisimies ole voinut edes teoriassa päästä käsittelemään kuvaamaansa tietoa.

Tämä on kuitenkin haalarikameratoiminnan kehittämisen tulevaisuutta eikä tällaista teknologiaa ole ollut tällä hetkellä saatavissa. Tällä hetkellä kuluttajamarkkinoilla olevat erilaiset pilvipalveluihin tai kolmannen osapuolen ohjelmistoihin perustuvat teknologiat eivät ole olleet poliisin tietoturva-vaatimusten tai julkisen hallinnon turvallisuusverkon kanssa yhteensopivia.

#### Haalarikameralla kuvaaminen kotirauhan suojaamassa paikassa

Poliisitoimintayksikkö kertoo antaneensa ohjaavan kirjeen (POL-2021-103092), jolla haalarikameroiden käytöstä annetun ohjeen soveltamisalaa on rajattu. Ohjaavan kirjeen mukaan poliisitehtävien kuvaamisesta haalarikameralla tai muulla teknisellä laitteella annetussa Poliisihallituksen ohjeessa tarkoitettua teknistä laitetta saa käyttää ainoastaan järjestyslain (612/2003) 2 §:ssä tarkoitettulla yleisellä paikalla.

Tässä ohjaavassa kirjeessä annettu raja ei koske sellaisia tilanteita, joissa kuvaamiseen tarkoitettua teknistä laitetta käyttämiseen on laissa erikseen säädetty toimivalta. Tällainen tilanne on esimerkiksi kotietsinnän yhteydessä tapahtuva kuvaaminen pakkokeinoin 8 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohdan perusteella.

Ohjaavan kirjeen antaminen perustuu sisäministeriön antamaan ohjauskirjeeseen haalarikameroiden käytöstä poliisitoiminnassa (VN/13275/2021, 2.7.2021). Sisäministeriö on ohjauskirjeessään todennut, että ministeriön käsityksen mukaan poliisitehtävien kuvaamiseen haalarikameralla liittyy edelleen sellaisia Poliisihallituksen selvityksestäkin ilmeneviä oikeudellisia kysymyksiä tai laista mahdollisesti johtuvia velvoitteita, joiden selvittäminen tai joista huolehtiminen olisi tarpeen mahdollisimman etupainotteisesti.

### 3 RATKAISU

Totean, että haalarikameran käyttämisessä ei ole kysymys poliisilain 4 luvun 1 §:n mukaisesta teknisestä valvonnasta eikä poliisilain 5 luvun 19 §:ssä tai pakkokeinolain 10 luvun 19 §:ssä tarkoitetuista teknisistä katseluista. Poliisilain 5 luvun 13 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 12 §:ssä säädetään suunnitelmallisesta tarkkailusta, jonka toteuttamiseen voidaan käyttää esimerkiksi tallentavaa kameraa, mutta haalarikameran käyttämisessä ei ole kysymys siitäkään.

Lisäksi esimerkiksi tieliikennelain 181 §:n 2 momentissa säädetään liikenteen valvonnasta kuvaamalla, mistä tässä asiassa ei myöskään ole kysymys.

#### 3.1 Viranomaisen asiakirja vai ei-asiakirja

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä säädetään viranomaisen asiakirjasta:

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädetyin poikkeuksin:

- 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;

- 2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten;
- 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;
- 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
- 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomaisen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Mitä asiakirjan salassapidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Poliisitoimintayksikön mukaan lähtökohta haalarikameran tallenteen käsittelyssä on se, että poliisitehtävällä kuvattu tieto on poliisimiehen muistiinpano – eikä siten julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja – kyseiseltä poliisitehtävältä. Vasta kuvatun tiedon rajaamisen ja tarpeellisuuden arvioinnin jälkeen tiedosta muodostuu viranomaisen asiakirja, joka myös tallennetaan poliisin henkilökisteriin. Selvityksessä viitataan tämän laintulkinnan tueksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2016:207, joka koskee pelastusviranomaisten palopaikalta palaneesta henkilöautosta ottamia valokuvia.

Korkein hallinto-oikeus piti ratkaisussaan valokuvia viranomaisen asiakirjoina, mutta poliisitoimintayksikön mukaan ratkaiseva ero haalarikameratallenteisiin on siinä, ”ettei haalarikameratallenne kokonaisuudessaan liity poliisitehtävään ja olisi siksi sellaisenaan käytettävissä. Sen sijaan tallenteet ovat hyvin usein liian laajoja ja ne sisältävät tarpeettoman paljon tietoa. Keskeisin peruste mainitulle tulkinnalle on se, että poliisitehtävällä kuvattu aineisto kokonaisuudessaan muodostaa liian laajan kokonaisuuden, joka tietosuojaosakeudellisesti tarkasteltuna olisi asianmukaista ja tarpeellista tietoa sitä käyttötarkoitusta varten, johon tiedon saa tallentaa”.

Totean, että mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ”[v]irkatehtävien suorittamisen yhteydessä muodostuva aineisto kuuluu pääsääntöisesti sen mahdollisesta tulevasta käyttötarkoituksesta riippumatta julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin viranomaisen asiakirjoihin.”

Korkein hallinto-oikeus jatkaa, että "[v]iranomaisen asiakirjoina ei toisaalta pidetä muun ohella sanotun pykälän 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja yksinomaan viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Tällaisille asiakirjoille on tyypillistä se, että ne eivät välittömästi liity suoritettavaan virkatehtävään vaan tukevat viranomaisen oman toiminnan järjestämistä. Puheena olevat valokuvat olivat osa pelastuslaitoksen normaalin operatiivisen virkatoiminnan yhteydessä syntynyttä aineistoa. Näin ollen niitä oli pidettävä viranomaisen asiakirjoina, vaikka niitä käytettäisiin myös sisäisessä koulutuksessa, kuten pelastuslaitos oli ilmoittanut."

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että "[k]oska valokuvat olivat paloa koskevia, siinä muodossa tarvittaessa käytettävissä olevia dokumentteja, niitä ei voitu myöskään pitää julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina muistiinpanoina tai luonnoksina eikä käyttötarkoitukseensa nähden liioin julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina."

Korkein hallinto-oikeus ei siis pitänyt palopaikalta otettua valokuvaa julkisuuslain mukaisen viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle jäävänä muistiinpanona. Ratkaisun perusteella myöskään haalarikameratallennetta on mielestäni vaikea pitää poliisimiehen muistiinpanona. Mielestäni tallennetta ei voi rinnastaa muistiinpanoon senkään vuoksi, että kuvatallenteella on välttämättä paljon sellaistaakin tietoa, mitä haalarikameraa käyttänyt poliisimies ei tosiasiallisesti ole itse havainnut. Poliisihallituksen omankin ohjeen mukaan haalarikameratallennetta käytetään "**täydentämään ja varmentamaan**" poliisimiehen tekemiä aistihavaintoja.

Poliisitoimintayksikkö on myös pitänyt alkuperäistä haalarikameratallennetta tietosuojaoikeudellisesti liian laajana tallennettavaksi. Tämä poliisitoimintayksikön keskeisimpänä pitämä peruste ohjeen lähtökohdalle siitä, että haalarikameratallenteella olevat tiedot ovat poliisimiehen muistiinpanoja, on ainakin osin kyseenalainen huomioiden henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain uudistuksessa (poliisin henkilötietolaki, 616/2019) selkiytetty mahdollisuus käsitellä tietoja niiden tarpeellisuuden arvioimiseksi.

Poliisin henkilötietolain 5 §:n 3 momentin ja 7 §:n 6 momentin nojalla poliisin tehtävien suorittamisen yhteydessä saadut tiedot on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita 1 momenteissa (alkuperäisen tutkinta- ja valvontatehtävän taikka rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittaminen) tai 13 §:n 1 momentissa (muu kuin alkuperäinen tarkoitus, ml. syyttömyyttä tukevana selvityksenä) tarkoitettuun käsittelytarkoitukseen.

Hallintovaliokunta (HaVM 39/2018, s. 31) piti lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa tärkeänä, että poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely kattaa kaikki henkilötietojen käsittelyvaiheet. Säännökset nimenomaan mahdollistavat lainmukaisesti kerättyjen tietojen käsittelyn, tallentaminen mukaan luettuna, tarvittaessa myös automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin sen selvittämiseksi, onko tiedot hävitettävä tarpeettomina vai täytyvätkö lakisääteiset edellytykset tietojen käyttämiselle poliisin tehtävien suorittamiseksi.

Käsitykseni mukaan tallenteen oikeudellinen luonne viranomaisen asiakirjana on eri asia kuin sen tallentamisen edellytykset henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan viranomaisen asiakirjoihin kuuluu pääsääntöisesti virkatehtävien suorittamisen yhteydessä muodostunut aineisto. Käsitykseni mukaan haalarikameratallenne syntyy virkatehtävien suorittamisen yhteydessä (korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan: ”normaalin operatiivisen virkatoiminnan yhteydessä syntynyttä aineistoa”), vaikka aineisto ei kokonaisuudessaan liittyisi tietyn konkreettisen poliisitehtävän suorittamiseen. Nähdäkseni aineiston laajuudella ei sinänsä ole merkitystä aineiston oikeudellisen luonteen kannalta viranomaisen asiakirjana.

Haalarikameratallenteen oikeudellisella luonteella julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana tai muuna asiakirjana (ei-asiakirja) on ratkaiseva vaikutus siihen, miten tallennetta käsitellään mahdollisen tietopyynnön tai arkistoinnin suhteen.

Totean, että oikeuskäytäntö näyttää ainakin joiltain osin kehittyneen siihen suuntaan, että aiemmin ei-asiakirjoina pidetyn aineiston onkin sittemmin katsottu olevan viranomaisen asiakirjoja.

Esimerkiksi esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätettyä televalvonta – tms. aineistoa on aiemmin pidetty ei-asiakirjoina (KHO:2005:89 ja KHO:2007:64). Sittemmin ns. ylimääräistä tietoa sisältäviä tallenteita on pidetty viranomaisen asiakirjoina (KHO:2015:15, myös julkaisemattomassa KHO:n ratkaisussa 21.5.2010 dnro 3899/1/08 on esitutkintapöytäkirjasta pois jätettyä esitutkinnan yhteydessä kertynyttä tele- ja tilakuunteluaineistoa pidetty viranomaisen asiakirjana).

Edellä kerrottu kehitys korostaa muun muassa perustuslain 12 §:n 2 momentista ilmenevää julkisuusperiaatetta ja sen vahvistamaa pääsääntöä tallennejulkisuudesta. Yleensä ei-asiakirjojen alaa on tulkittava suppeasti (Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2016, s. 80).

Edellä esitetyn perusteella pidän poliisitoimintayksikön tulkintaa haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta ei-asiakirjana ongelmallisena. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustuslaista johtuva pääsääntö tallennejulkisuudesta puoltavat käsitykseni mukaan sitä, että haalarikameratallenne olisi viranomaisen asiakirja ja tallenteen käsittelyä olisi arvioitava sen mukaisesti laista johtuvin velvoittein.

Myös Poliisihallituksen selvityksen mukaan on varauduttu siihen, että asiakirjan oikeudellista luonnetta koskeva kysymys tulee tarvittaessa saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tähän liittyy kuitenkin se ongelma, että jos se osa tallenteesta, jota ei tallenneta poliisin järjestelmiin, on hävitetty, siihen kohdistuvaa tietopyyntöä ja oikeudellista luonnetta koskevaa kysymystä ei ole käytännössä mahdollista saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Tämän vuoksi alkuperäistä haalarikameratallennetta tulisi säilyttää jokin määritelty vähimmäisaika, jotta siihen kohdistuvan tietopyynnön käsittely olisi mahdollinen. Erityisesti sellaisten tilanteiden varalta, joissa poliisitoimen kohteena ollut henkilö on tehnyt välittömästi kantelun tai rikosilmoituksen haalarikameraa käyttäneestä poliisimiehestä, olisi perusteltua, että haalarikameratallennetta säilytettäisiin kokonaisuudessaan jokin määrätty vähimmäisaika.

Asiaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä olisi mahdollista säätää tarkemmin laissa. Tiedossani on, että oikeusministeriö on asettanut 22.1.2021 työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia sekä julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi oikeusministeriölle sen arvioimiseksi, olisiko haalarikameratallenteiden ja muiden vastaavanlaisten tallenteiden oikeudellisesta luonteesta ja käsittelemisestä syytä säätää tarkemmin laissa.

### 3.2 Poliisimies tiedon tallentajana

Poliisihallituksen haalarikameraohjeen mukaan laitteella hankitut tiedot ovat teknistä laitetta käyttäneen poliisimiehen tallennettuja aistihavaintoja, joita voidaan käyttää myöhemmin kuva- ja äänitallenteena, jos tiedot on tallennettu poliisin henkilörekisteriin. Vaikka poliisimiehen hankkimat tiedot ovat luonteeltaan muistiinpanoja ja luonnostilassa olevia asiakirjoja, tulee tällaisten tietojen käytön tarpeellisuus arvioida ilman aiheetonta viivytystä, jotta tiedot voidaan tallentaa poliisin henkilörekisteriin tai poistaa kokonaan tarpeettomina. Tiedot tulee poistaa teknisestä laitteesta ennen laitteen seuraavaa käyttöä.

Ohjeen mukaan teknisellä laitteella hankittujen tietojen käsittelyn tarpeellisuus tulee arvioida tiedonhankinnan päättymisen jälkeen, jos tiedot tallennetaan poliisin henkilörekisteriin. Tiedon käsittelyn tarpeellisuus tulee arvioida ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään neljäntoista (14) vuorokauden kuluessa tiedonhankinnan päättymisestä. Tänä aikana poliisimiehen tulee siirtää asianmukainen ja tarpeellinen tieto poliisin henkilörekisteriin. Haalarikameralaitteen muisti on aina tyhjennettävä ennen seuraavaa työvuoroa.

Tietojen tarpeellisuuden arvioi ensisijaisesti haalarikameralaitetta käyttänyt poliisimies. Jos teknisen laitteen käyttämisestä on päättänyt yksittäisellä poliisitehtävällä tilanteessa esimiehenä toiminut poliisimies poliisin johtamisjärjestelmän mukaisesti, tulee hänen arvioida se, tallennetaanko asianmukaiset ja tarpeelliset tiedot poliisin henkilörekisteriin. Tietojen tarpeellisuuden arvioinnin ja tietojen tallentamisen tekee tällöinkin teknistä laitetta käyttänyt poliisimies.

Haalarikameralaitetta käyttänyt poliisimies arvioi hankittujen tietojen tarpeellisuuden ja asianmukaisten sekä tarpeellisten tietojen käsittelyn käyttötarkoituksen. Tallennuspäätöksen tekemisen jälkeen poliisimies laatii hankituista tiedoista tallenteen (viranomaisen asiakirjan), jossa on poliisitehtävän kannalta asianmukaiset ja tarpeelliset tiedot.

Poliisitoimintayksikön mukaan haalarikameratoimintaan valitun teknologian kannalta tarkoituksenmukaisinta on se, että haalarikameran käyttäjä arvioi tiedon merkityksellisyyden ja tallentaa sen poliisin henkilörekisteriin. Tämä johtuu siitä, että tieto tallentuu suoraan laitteeseen ja laitteen käyttäjä tietää parhaiten mitä tietoa hän on poliisitehtävältä hankkinut. Tällä hetkellä ei ole ollut saatavissa sellaisia laitteita, joista tieto saataisiin tallentaa suoraan ja tietoturvallisesti poliisin henkilörekisteriin tarpeellisuuden arviointia varten.

Saamani selvityksen mukaan haalarikameratoiminnassa tiedonhankinnan kohteena ovat (1) poliisitehtäviä koskevat tiedot, (2) poliisin kohdehenkilöiden oikeussuojaan liittyvät tiedot ja (3) poliisin oikeussuojaan liittyvät tiedot.

Mielestäni on hyvin ongelmallista, että Poliisihallituksen ohjeen mukaisessa menettelyssä kameraa käyttäneellä poliisimiehellä on periaatteessa mahdollisuus poistaa tallenteelta sellaiset osat, jotka voisivat olla hänen oman menettelynsä moitittavuuden arvioinnin kannalta raskauttavia. Kun kysymys on virkatoiminnassa syntyneestä olemassa olevasta tallenteesta, sillä olevien sanotunlaisten tietojen poistaminen tarkoittaisi viranomaisen hallussa jo olevan näytön eli olemassa olevan todisteen hävittämistä.

Minun on vaikea nähdä, että tällainen menettely voisi olla oikeutettua itsekriminointisuojaan vedoten. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että tallennetta käytettäisiin kohdehenkilön osalta sekä hänen edukseen että vahingokseen, mutta poliisimiehen osalta vain hänen edukseen eli syyttömyyttä tukevin osin.

Voidaan myös kysyä, voisiko menettely tulla joissain tilanteissa arvioitavaksi esitutkintalain 2 luvun 8 §:n tai hallintolain 27 §:n esteellisyysperusteiden näkökulmasta. Voiko poliisimies arvioida kameratallenteen tietojen tarpeellisuutta, jos tallenne sisältää esimerkiksi tietoa häntä itseään koskevan virkamiesoikeudellisen asian taikka rikosasian selvittämiseksi. On esimerkiksi mahdollista, että poliisitoimen kohteena ollut henkilö on tehnyt välittömästi rikosilmoituksen haalarikameraa käyttäneestä poliisimiehestä.

Poliisitoimintayksikön mukaan ohjeessa on lähdetty siitä, että poliisimies noudattaa lakia, määräyksiä ja ohjeita virkavastuulla. Siinä missä rikosprosessiketjussa voidaan luottaa siihen, että rikospaikalta otettu yksittäinen valokuva on autenttinen tallenne tapahtumapaikalta, lähdetään myös haalarikameratoiminnassa siitä, että poliisimiehet tallentavat kaikki merkitykselliset tallenteet poliisin henkilörekisteriin, jos se teknisesti on mahdollista.

Pidän edellä kerrottua menettelytapaa ja sen perusteita ongelmallisena. Kysymys on pitkälti toiminnan ulkoisesta uskottavuudesta. Kuten poliisitoimintayksikön lausunnossa todetaan, haalarikameralla tallennettu tieto ei ole täysin verrattavissa esimerkiksi rikospaikkakuvaamiseen, koska tiedot voivat koskea myös poliisimiehen omaa menettelyä poliisitehtävällä. Poliisimies ei ole tällöin ollut ulkopuolinen tarkkailija, vaan yksi tilanteessa olleista toimijoista, jonka toimintaa ja menettelyä voidaan joutua arvioimaan. Tällöin voi syntyä epäily, että yksittäinen poliisimies ei olisi tallentanutkaan kaikkea ”merkityksellistä” aineistoa, jos tuo aineisto mahdollisesti sisältää poliisimiehen kannalta kielteisiä tietoja.

Esimerkiksi ns. poliisirikosten tutkinnanjohtajuuden siirtämisessä syyttäjälle taustalla oli huoli siitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarantuu, jos rikoksesta epäilty kuuluu tutkinnan toimittavaan organisaatioon. Tutkinnanjohtajuus ehdotettiin annettavaksi syyttäjälle sen turvaamiseksi, että esitutkinta näissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tuntemaan luottamuksen ylläpitämiseksi. Tällöin poliisi ei voi omalla päätöksellään jättää asiaa esimerkiksi tutkimatta, vaan tutkintaa koskevat ratkaisut tekee poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Lisäksi tutkinnan toimittaa muu kuin se poliisilaitos, jonka palveluksessa epäilty poliisimies on.

Mielestäni haalarikameratallenteen tietojen poistamisesta ja tallentamisesta päättämisessä kameraa käyttäneen poliisimiehen toimesta on osin samoja toiminnan ulkoista uskottavuutta horjuttavia elementtejä kuin mitä oli poliisirikosten tutkinnassa ennen edellä kerrottua muutosta tutkinnanjohtajuusjärjestelyissä. Tämä liittyy erityisesti Poliisihallituksen ohjeessa mainittuihin tilanteisiin, jotka koskevat ”laitetta käyttäneen poliisimiehen epäilyksi tekemän rikoksen selvittämistä, rangaistusluonteisen hallintoasian selvittämistä, virkamiesoikeudellisen asian selvittämistä, kanteluasian selvittämistä tai muun näihin verrattavan asian selvittämistä.”

Mielestäni ainakaan sellaisissa tapauksissa, joissa on esitetty väite poliisin epäasianmukaisesta menettelystä tai tehty siitä kantelu tai rikosilmoitus, haalarikameratallenteen tarpeellisuuden arviointia ja sen myötä tietojen poistamista tai tallentamista poliisin henkilörekisteriin ei voi tehdä asianomainen poliisimies itse. Tämän varmistamiseksi alkuperäistä tallennetta tulisi säilyttää sellaisenaan jokin lyhyehkö aika. Yleensä väite tai rikosilmoitus poliisin epäasianmukaisesta menettelystä tehdään joko heti tai kohta tapahtuman jälkeen, jolloin sanotun säilytysajan ei tarvitsisi olla pitkä.

Myös saamassani selvityksessä on viitattu sellaiseen tulevaisuuden kehittämismahdollisuuteen, että laitteella hankittu tieto siirtyisi muuttumattomana poliisin henkilörekisteriin, jossa sen alkuperäinen versio olisi tarkastettavissa määräajan. Selvityksessä ei ole arvioitu sitä, voisiko jo nykyisin alkuperäistä versiota säilyttää puheena olevan määräajan itse laitteessa tai sen muistikortilla. Käsitykseni mukaan esimerkiksi poliisin ns. kaupunkikameroiden videotallenteita säilytetään tietty määräaika.

Alkuperäisen haalarikameratallenteen lyhyellä säilyttämisellä turvattaisiin asianmukainen menettely paitsi edellä mainituissa tilanteissa, myös aiemmin mainittu mahdollisuus esittää tietopyyntö tallenteesta ja saattaa mahdollinen kielteinen ratkaisu tietopyyntöön hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Tallenteen käsittely on käsitykseni mukaan myös riippuvainen siitä, onko tallenne viranomaisen asiakirja vai poliisin esittämien tavoin poliisimiehen muistiinpano. Mikäli tallenne on viranomaisen asiakirja jo haalarikameraan tallennuttuaan – mitä tulkintaa pidän edellä todetusti perusteltuna – on ohjeen mukainen menettely tallenteen poistamisessa ongelmallinen myös tästä näkökulmasta. Jos kysymys on viranomaisen asiakirjasta, määräytyy tallenteen käsittely tiedonhallintaa ja arkistointia koskevan sääntelyn mukaisesti.

Edellisessä kohdassa toteamani mukaisesti lähetän tämän päätöksen tiedoksi oikeusministeriölle mahdollisen lainsäädäntötarpeen arvioimiseksi.

### 3.3 Haalarikamera kotirauhan suojaamassa paikassa

Saamani selvityksen mukaan haalarikameroiden käytöstä annetun ohjeen soveltamisalaa on selvityspyyntöni jälkeen rajattu Poliisihallituksen 31.8.2021 antamalla ohjauskirjeellä (POL-2021-103092). Tämän vuoksi minulla ei ole tarvetta arvioida asiaa tältä osin enemmälti.

Ohjauskirjeen mukaan poliisitehtävien kuvaamisesta haalarikameralla tai muulla teknisellä laitteella annetussa Poliisihallituksen ohjeessa tarkoitettua teknistä laitetta saa käyttää ainoastaan järjestyslain (612/2003) 2 §:ssä tarkoitettulla yleisellä paikalla. Poliisitoiminnassa käytettävää teknistä laitetta ei käytetä kotirauhan suojaamassa paikassa eikä julkisrauhan suojaamassa paikassa.

Ohjaavassa kirjeessä annettu rajaus ei kuitenkaan koske sellaisia tilanteita, joissa kuvaamiseen tarkoitettun teknisen laitteen käyttämiseen on laissa erikseen säädetty toimivalta.

## 4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

### 4.1 Viranomaisen asiakirja vai ei-asiakirja

Pidän Poliisihallituksen tulkintaa alkuperäisen haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta ei-asiakirjana ongelmallisena. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustuslaista johtuva pääsääntö tallennejulkisuudesta puoltavat käsitykseni mukaan sitä, että haalarikameratallenne olisi viranomaisen asiakirja ja tallenteen käsittelyä olisi arvioitava sen mukaisesti laista johtuvin velvoittein.

Haalarikameratallenteen oikeudellista luonnetta koskeva kysymys kuuluu viime kädessä hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vuoksi alkuperäistä haalarikameratallennetta tulisi säilyttää jokin määritelty vähimmäisaika, jotta siihen kohdistuvan tietopyynnön käsittely olisi mahdollinen.

Asiaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä voisi olla syytä säätää tarkemmin laissa.

### 4.2 Poliisimies tiedon tallentajana

Pidän ongelmallisena Poliisihallituksen ohjeen mukaista menettelytapa, jossa haalarikameralaitetta käyttänyt poliisimies itse arvioi hankittujen tietojen tarpeellisuuden ja arvionsa mukaan poistaa tai tallentaa tiedon. Poliisihallituksen ohjeen mukaisessa menettelyssä kameraa käyttäneellä poliisimiehellä on periaatteessa mahdollisuus poistaa tallenteelta sellaiset osat, jotka voisivat olla hänen oman menettelynsä moitittavuuden arvioinnin kannalta raskauttavia.

Mielestäni ainakaan sellaisissa tapauksissa, joissa on esitetty väite poliisin epäasianmukaisesta menettelystä tai tehty siitä kantelu tai rikosilmoitus, haalarikameratallenteen tarpeellisuuden arviointia ja sen myötä tietojen poistamista tai tallentamista poliisin henkilörekisteriin ei voi tehdä asianomainen poliisimies itse. Tämän varmistamiseksi alkuperäistä tallennetta tulisi säilyttää sellaisenaan jokin lyhyehkö aika.

#### 4.3 Haalarikamera kotirauhan suojaamassa paikassa

Haalarikameroiden käytöstä annetun ohjeen soveltamisalaa on selvityspyyntöni jälkeen rajattu Poliisihallituksen 31.8.2021 antamalla ohjauskirjeellä (POL-2021-103092). Sen mukaan haalarikameraa ei käytetä kotirauhan suojaamassa paikassa eikä julkisrauhan suojaamassa paikassa. Tämän vuoksi minulla ei ole tarvetta arvioida asiaa tältä osin enemmälti.

#### 4.4. Toimenpiteet

Saatan Poliisihallituksen tietoon edellä kohdissa 3.1 (4.1) ja 3.2 (4.2) esittämäni käsitykset haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta, säilyttämisestä ja käsittelemisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle. Pyydän Poliisihallitusta ilmoittamaan minulle 30.4.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös oikeusministeriölle ja esitän asian saattamista julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmälle sen arvioimiseksi, onko asiassa tarvetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Korostan, että olen tässä päätöksessä arvioinut asiaa ja Poliisihallituksen ohjetta vain edellä kerrotuista näkökulmista. En ole arvioinut ohjetta muilta osin.