

**15.5.2020**

**EOAK/2660/2019**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **Linja-autojen kameravalvonta**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Turun seudun joukkoliikenteen menettelyä, kun hänen havaintojensa mukaan kaupungin linja-autoissa on kameravalvonta, josta asiakkaille ei ole ilmoitettu.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Turun kaupungin, kaupunkiympäristötoimialan/Seudullisen joukkoliikenteen (jäljempänä Föli) selvitys.

Lisäksi asiassa hankittiin tietosuojavaltuutetun lausunto.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Selvitys**

Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnalle kantelun johdosta lähetetyssä selvityspyynnössä esitettiin, että annettavasta selvityksestä tulisi ilmetä ainakin, onko kaupungin linja-autoissa kameravalvonta, onko kysymys nauhoittavista kameroista ja missä laajuudessa tällaista valvontaa käytetään sekä perusteet tällaiselle valvonnalle. Lisäksi selvityksestä tuli ilmetä, onko kameravalvonnasta ilmoitettu ja jos on, miten tämä on toteutettu.

Fölin asiassa antaman selvityksen mukaan joukkoliikenteen tilaaja ei omista busseja, vaan ostaa liikennöinnin liikennöitsijöiltä. Tilaaja kuitenkin vastaa asiakkaisiin päin koko joukkoliikennepalvelusta. Selvityksessä todetun mukaan kantelussa tarkoitettaneen muuta kameravalvontaa kuin keski- ja takaovilla olevia kameroita, jotka ovat busseissa välttämättömät, jotta kuljettaja näkee, ettei kukaan esimerkiksi ole jäämässä ovien väliin. Nämä kamerat eivät tallenna ja niiden ainut tarkoitus on olla kuljettajan apupeileinä bussin ovilla.

Selvityksen mukaan tilaaja ei vaadi eikä kiellä kameravalvontaa busseissa, vaan kameravalvonta on liikennöitsijän harkittavissa. Fölin busseissa kameravalvontaa on yhdellä liikennöitsijällä, jolla suurin osa busseista on varustettu turvakameroin. Turvakameroiden tarkoituksena on ensisijaisesti lisätä kuljettajan ja matkustajien turvallisuutta ennaltaehkäisevästi sekä auttaa autossa tapahtuneiden rikosten selvittämistä. Turvakamerajärjestelmä nauhoittaa autossa sijaitsevalle keskusyksikölle muutamien päivien ajalta kamerakuvaa. Tietoa ei siirretä automaattisesti auton ulkopuolelle. Vanhempi aineisto tuhoutuu, kun uutta tallennetaan sen päälle. Tallenteita saavat käsitellä vain nimetyt esimiehet ja se vaatii aineiston noutamista erikseen autosta. Turvakamerajärjestelmällä varustetuissa autoissa on asiasta kertovat tarrat. Muilla liikennöitsijöillä ei ole käytössä nauhoittavaa kameravalvontaa lainkaan. Liikennöitsijöiltä saadun tiedon mukaan joissakin käytettynä ostetuissa busseissa voi olla vielä kameran kuori nähtävissä, mutta

kameraa ei ole sisällä. Tälläkin on kuitenkin ennalta ehkäisevä vaikutus bussiin kohdistuvaan ilkivaltaan.

Selvityksen liitteenä oli kuva linja-auton turvakamerasta kertovasta tarrasta. Tarrassa mainitaan suomeksi ”kameravalvonta” ja ruotsiksi ”övervakning” sekä lisäksi siinä on kameran kuva.

### 3.2 Tietosuojavaltuutetun lausunto

Lausunnossa on siitä tarkemmin ilmenevästi ensin selvitetty yleisesti henkilötietojen käsittelyä koskevaa säädöspohjaa, tietosuojasetusta ja tietosuojalakia, ja tuotu esiin myös kuvaamista koskevia rikoslain säännöksiä.

Lausunnon mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan alustalle (tallentava video tai kamera, tietokone, digitaalikamerajärjestelmä tms.) talletettuja tietoja, jotka voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä koskevaksi (esimerkiksi kuva). Näin ollen tallennettu kuva ja ääni ovat henkilötietoja, jos henkilö on niistä tunnistettavissa. Mikäli rekisterinpitäjä on käsitellyt tallenteita siten, että niistä voidaan tunnistaa tietty henkilö, on kysymys yksittäistä tunnistettua henkilöä koskevan tiedon käsittelystä, johon tulee sovellettavaksi keskeiset tietosuojaperiaatteet. Myös muita tietosuojalakeja sovelletaan kameravalvontaan siltä osin, kun siitä on tarkemmin säädetty erityislaeissa.

Tallentavan kameravalvonnan harjoittaja (esim. yritys tai viranomainen) käsittelee henkilötietoja kamerajärjestelmän avulla ja on siksi rekisterinpitäjä. Tallenteiden säilytysajalla ei ole vaikutusta. Kameravalvonnan harjoittajaa pidetään rekisterinpitäjänä, vaikka tallenteet säilytettäisiin esimerkiksi vain tunnin ajan.

Kameravalvonnalle tulee olla perusteltu syy. Kameravalvonta on mahdollista ainoastaan silloin, kun se yleisesti arvioiden on välttämätöntä etukäteen määritellyn rekisterinpitäjälle kuuluvan tehtävän suorittamiseen. Aina ennen kameravalvonnan käyttöönottoa tulee miettiä, onko olemassa muita vähemmän yksityisyyttä loukkaavia keinoja, joilla voidaan päästä samaan tulokseen. Jos tällaisia keinoja on, tulee niitä käyttää kameravalvonnan sijasta. Kameravalvonnan käytössä tulee myös noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Yritykset järjestävät yleensä kameravalvonnan tiloihinsa esim. omaisuuden suojaamiseksi, asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuuden suojaamiseksi sekä ilkivallan estämiseksi. Kameravalvontaa suunnittelevan/harjoittavan on kuitenkin otettava huomioon rikoslain ja tietosuojalainsäädännön asettamat edellytykset kameravalvonnan järjestämiseksi.

Henkilötietojen käsittely edellyttää aina tietosuojasetuksessa määriteltyä käsittelyperustetta. Tietosuojasetuksessa määritetään, millä eri perusteilla rekisterinpitäjä voi käsitellä henkilötietoja. Jotta henkilötietojen käsittely on laillista, käsittelylle on aina oltava lainsäädännössä säädetty käsittelyperuste. Sääntely vastaa tältä osin henkilötietolakia. Rekisterinpitäjä voi perustaa henkilötietojen käsittelyn yhteen tai useampaan tietosuojasetuksessa määritettyyn käsittelyperusteeseen. Käsittelyperusteet ilmenevät mm. 6 ja 9 artikloista. Myös tietosuojalaissa on käsittelyperusteita koskevia säännöksiä (kts. mm. 4 §, 6 § ja 29 §). Suostumuksen edellytyksistä säädetään tietosuojasetuksen 7 artiklassa (kts. myös 4 artiklan 11 kohta).

Näin ollen tietosuojavaltuutettu katsoo, että joukkoliikennevälineen sisällä kameravalvonnan harjoittamisen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena kyseeseen voivat tulla tietosuojasetuksen:

- käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (EU:n tietosuojasetuksen artikla 6.1.e)

- käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut erityisesti, jos rekisteröity on lapsi (EU:n tietosuoja-asetuksen artikla 6.1.f).

Joukkoliikennevälineen asiakkaita ovat matkustajat. Asiakassuhde on liikennöitsijän kannalta keskeinen henkilötietojen käsittelyperuste. Esimerkiksi liikennöitsijällä voidaan katsoa olevan oikeus ja velvollisuus suojella ja valvoa omaisuuttaan sekä torjua asiakkaiden ja työntekijöiden väkivallan uhkaa. Kuvatallenteita käytetään myös rikosten selvittämiseen. Tällöin myös kyseessä olevaa joukkoliikennevälinettä käyttävät asiakkaat voivat mahdollisesti tallentua kameravalvontatallenteelle em. asiakkuutta koskevan yhteysvaatimuksen mukaisesti.

Olennaista on, että kameravalvontaa voidaan pitää tarpeellisena yrityksen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi ja käsittelyssä noudatetaan muita käsittelyn edellyttämiä periaatteita, jotka ovat: lainmukaisuus, kohtuullisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys ja säilytyksen rajoittaminen, joiden lisäksi on vielä erilliset eheys-, luottamuksellisuus- ja osoitusvelvollisuudet. Jos käsittelylle on oikeutetun edun mukainen peruste, edetään seuraavaksi rekisteröityjen etuja koskevaan punnintaan, jota voidaan kutsua myös tasapainotestiksi. Tasapainotestissä kannattaa laatia kirjallinen kuvaus ja säilyttää se osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Rekisterinpitäjän oikeutetusta edusta voi olla kysymys esimerkiksi yksityisen omaisuuden kameravalvonta, kun se on kohtuullista ja oikeasuhtaista.

Lausunnossaan tietosuojavaltuutettu kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asiasta tulee olla riittävällä tavalla informoitu joukkoliikennevälinettä käyttäviä asiakkaita siten, että liikennevälineissä tiedotetaan kameravalvonnasta näkyvällä tavalla ja siihen, että kameroiden sijoittelussa otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet siten, ettei henkilöiden yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia perusteettomasti ja tarpeettomasti rajoiteta.

Informointivelvollisuudesta tietosuojavaltuutettu esittää lausunnossaan, että jokaisella on oikeus tietää, miksi tietoja kerätään, kuka niitä kerää ja mihin niitä on tarkoitus käyttää. Rekisteriselosteesta on säädetty henkilötietolain (523/1999) 10 §:ssä. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukainen informointivelvollisuus on eri asia kuin henkilötietolain mukainen rekisteriseloste. Asetuksessa ei ole säädetty henkilötietolain mukaisesta rekisteriselosteesta. Asetus ei velvoita siis organisaatioita pitämään henkilötietolain mukaista tietosuojaaselostetta tai rekisteriselostetta, mutta rekisterinpitäjän on huolehdittava informointivelvollisuudestaan.

Toisin kuin henkilötietolaissa, tietosuoja-asetuksessa rekisteröidylle toimitettava tietosisältö on osittain riippuvainen siitä, kerätäänkö henkilötiedot rekisteröidyltä itseltään tai muualta. Tietosuoja-asetuksessa ei säädetä mistään tietystä muodosta (esim. selosteesta) tai viestinnän keinosta, jolla informointivelvoitteen alaiset tiedot olisi rekisteröidylle tarjottava.

Informoinnin kannalta olennaista on, että rekisterinpitäjällä on selkeä kuva tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklassa säädetystä henkilötietojen käsittelyä koskevista seikoista: esimerkiksi kenen tietoja käsitellään, mihin tarkoituksiin ja millä perusteella, luovutetaanko tai siirretäänkö henkilötietoja organisaation ulkopuolelle ja kauanko niitä säilytetään.

Jos henkilötietoja kerätään ja niistä muodostuu henkilötietorekisteri, tulee informointivelvollisuus täytettäväksi.

Valvonnassa kuvattavilla on valvonnassa syntyviin tallenteisiin tarkastusoikeus. Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä. Jos henkilötietoja käsitellään, rekisteröidyllä on oikeus saada pääsy henkilötietoihinsa. Rekisterinpitäjän on artiklan 3 kohdan mukaan toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista. Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaan oikeus saada jäljennös ei saa vaikuttaa haitallisesti muiden oikeuksiin ja vapauksiin. Jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti, tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää. Oikeus saada pääsy tietoihin vastaa pääpiirteittäin aikaisemmin sovellettua henkilötietolain 26 §:n mukaista tarkastusoikeutta.

Kameratallenteiden osalta käytännössä rekisteröidyn tulee ilmoittaa tiedon etsimiseksi paikka ja mahdollisimman tarkka aika, jolloin kuvaaminen olisi tapahtunut. Joskus pyynnön esittäjän voi olla tarpeen liittää oma kuvansa mukaan. Toisaalta saada pääsy tietoihin koskee kuvia, jotka koskevat vain tiedonpyytäjää eli vain hänet voidaan niistä tunnistaa.

Tallenteita käytetään lähtökohtaisesti vain niihin tarkoituksiin, joita varten valvontaa on suoritettu. Tallenteiden käsittelyssä on noudatettava tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain periaatteita. Tallenteet on suojattava siten, että asiaton ja oikeudeton käyttö on estetty. Kun tieto on käsitelty ja säilytetty määritellyn ajan, se pyyhkiytyy esim. automaattisesti kovalevyiltä uuden tiedon myötä. Asetuksen 29 artikla huomioon ottaen rekisterinpitäjän tulee ohjeistaa mm. alaisuudessaan toimivat henkilöt, joilla on pääsy tietoihin. Rekisterinpitäjän on määriteltävä etukäteen, ketkä organisaatiossa ovat oikeutettuja työtehtäviensä tai asemansa perusteella kamera-valvonnasta saatavien henkilötietojen käsittelyyn, esim. tallenteiden katseluun ja kuunteluun.

Mitään nimenomaista pykälää ei ole, jossa käyttäjäoikeus saadaan antaa vain viranhaltijoille, vaan tämä voidaan johtaa rekisterinpitäjän velvollisuuksista määrittää sitä, kuka tietoja voi käsitellä.

Kameravalvontatallenteiden käsittelyyn/katseluun liittyvät myös yleensä kaikkien osapuolien oikeusturvakysymykset. Eri asiana on arvioitava, miten nauhoitteita aiotaan jatkossa käyttää. Jos nauhoitteita annetaan muiden katseltavaksi tai kuultavaksi tulisi ottaa huomioon, ettei samalla syyllistytä toisen kunnian loukkaamiseen, yksityiselämää loukkaavaan tiedon levittämiseen tai paljasteta salassa pidettäväksi säädettyä tietoa.

Materiaalia luovutettaessa on noudatettava turvallisia tiedonkäsittely- ja siirtotapoja. Luovutusdokumentoinnin tarkoitus on tukea hyvää tiedonhallintatapaa. Poliisin tai muun viranomaisen suorittama esitutkinta on yleisin syy materiaalin luovutukseen. Rikostutkinnassa materiaalin luovutus kannattaa toteuttaa esitutkintaviranomaisten, kuten poliisin, kautta.

### 3.3 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita koskevan EU:n tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) 5 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen suhteen on noudatettava seuraavia vaatimuksia: a) niitä on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi ("lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys").

Artiklan 12 (Läpinäkyvä informointi, viestintä ja yksityiskohtaiset säännöt rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten) mukaan rekisterinpitäjän on muun muassa toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle 13 ja 14 artiklan mukaiset tiedot ja 15–22 artiklan ja 34 artiklan mukaiset kaikki käsittelyä koskevat tiedot tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle. Tiedot on toimitettava kirjallisesti tai muulla tavoin ja tapauksen mukaan sähköisessä muodossa. Jos rekisteröity sitä pyytää, tiedot voidaan antaa suullisesti edellyttäen, että rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu muulla tavoin.

Asetuksen 13 artiklassa säädetään toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä ja 14 artiklassa toimitettavista henkilötiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä.

Artiklan 13 mukaan kerättäessä rekisteröidyltä häntä koskevia henkilötietoja rekisterinpitäjän on silloin, kun henkilötietoja saadaan, toimitettava rekisteröidylle kaikki seuraavat tiedot: muun muassa a) rekisterinpitäjän ja tapauksen mukaan tämän mahdollisen edustajan identiteetti ja yhteystiedot. Artiklan 14 mukaan, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä, rekisterinpitäjän on toimitettava rekisteröidylle seuraavat tiedot: muun muassa a) rekisterinpitäjän ja tämän mahdollisen edustajan identiteetti ja yhteystiedot.

Artiklan 15 (Rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin) mukaan rekisteröidyllä on muun muassa oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy henkilötietoihin sekä kohdassa luetellut tiedot.

#### 3.4 Arviointi

Asiassa esitetyn perusteella keskityn tässä päätöksessäni arvioimaan sitä, onko tallentavasta kameravalvonnasta ilmoitettu riittäväksi katsottavalla tavalla. Muilta osin lähetän tietosuojavaltuutetun asiassa antaman lausunnon tiedoksi Fölin.

Selvityksen perusteella Fölin käyttämistä liikennöitsijöistä yksi käyttää linja-autoissa kameravalvontaa. Kysymys on nauhoittavasta turvakamerajärjestelmästä. Kameravalvonnasta on ilmoitettu linja-autossa olevalla tarralla, josta ilmenee, että autossa on kameravalvonta, mutta ei sitä, että kysymys on nauhoittavasta kamerasta.

Totean, että tällaisen kameran tallentamissa tiedoissa on kysymys henkilötiedoista, jos tallennetut tiedot voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä koskevaksi. Tallentavan kameravalvonnan harjoittaja käsittelee henkilötietoja kamerajärjestelmän avulla ja on rekisterinpitäjä.

Jotta rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan ja tietää omat oikeutensa henkilötietojen käsittelyssä, on rekisterinpitäjän informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä (ks. mm. Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon, Informaatio-oikeuden perusteet, Helsinki 2019, s. 95).

Totean, että varsin olennaista rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta on, että henkilö ylipäätään tulee tietoiseksi henkilötietojen keräämisestä. Lausunnossaan tietosuojavaltuutettu kiinnittääkin huomiota siihen, että kameravalvonnasta tulee olla riittävällä tavalla informoitu joukkoliikennevälinettä käyttäviä asiakkaita siten, että liikennevälineissä tiedotetaan valvonnasta näkyvällä tavalla.

Totean, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on vankilan menettelyä koskevassa ratkaisussaan 22.6.2011 (Dnro 4107/4/09) pitänyt arvostelulle alttiina vankilassa tallentavasta kamera-valvonnasta ilmoittanutta kylttiä tai opastetta, joka ei ollut tuonut esille riittävän selvästi sitä, että kyse oli myös äänen seurannasta ja tallentamisesta. Ratkaisu on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Katson, että linja-autoissa olevasta tallentavasta kameravalvonnasta kertovasta tarrasta tai muusta kyltistä tulisi näkyä myös se, että kysymys on tallentavasta kamerasta.

Fölin selvityksen mukaan se ostaa liikennöinnin liikennöitsijöiltä ja tilaajana vastaa asiakkaisiin päin koko joukkoliikennepalvelusta

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Turun kaupungin, kaupunkiympäristötoimialan/Seudullisen joukkoliikenteen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.