

28.11.2014

Dnrot 389/4/14, 390/4/14, 412/4/14, 441/4/14, 2540/4/14 ja 4603/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

APULAIISOIKEUSASIAMIES: POLIISIN SAAMA LAHJOITUS EI OLE ONGELMATON/ BJO:
DONATIONEN SOM POLISEN FICK ÄR INTE PROBLEMFRI

1 KANTELU

Oikeusasiamiehelle osoitetuissa viidessä ja valtioneuvoston oikeuskanslerille osoitetussa yhdessä kantelussa, jonka oikeuskansleri valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n nojalla siirsi oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, arvosteltiin järjestelyä, jossa poliisi otti käyttöön automaattisen rekisterikilpien lukulaitteen.

Osassa kanteluita arvostelu kohdistui siihen, että rahoitus 140.000 euron arvoisen järjestelmän hankkimiseen tuli lahjoituksena vahinkovakuutusyhtiöiltä. Lisäksi arvostelu kohdistui järjestelmään, joka tallentaa automaattisesti jokaisen järjestelmän havaitseman ajoneuvon rekisteritunnuksen. Vielä kyseenalaistettiin em. tietojen käsittely ja rekisteröintiin liittyvät seikat.

2 SELVITYS

Kanteluiden johdosta hankittiin Poliisihallituksen selvitys sekä sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön, sisäministeriön poliisiosaston ja sisäministeriön oikeusyksikön lausunnot.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Liikennevakuutuskeskus tiedusteli poliisiylijohtajalle 22.11.2013 osoittamallaan kirjeellä mahdollisuutta lahjoittaa poliisille autoihin sijoitettavaa liikenteenvalvontavälineistöä. Kirjeen mukaan välineistöllä on tarkoitus parantaa poliisin resursseja automaattisessa valvonnassa. Liikennevakuutuskeskus rahoittaisi poliisin käyttöön liikennevalvontaa suorittaviin autoihin asennettavia automaattisia rekisterikilpien lukulaitteita (Rellu).

Kirjeessä todettiin laitteiden rahoittamisen liittyvän kiinteästi Liikennevakuutuskeskuksen ja Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) tilaamaan tutkimukseen, jonka suorittaa VTT ja jossa käytännön toimenpiteistä on sovittu poliisin kanssa. Tutkimuksen saattaminen loppuun edellyttää Rellu-laitteiden käyttöönottoa.

Poliisihallitus päätti 27.11.2013 (2020/2013/5067) em. kirjeen johdosta vastaanottaa lahjoituksen rekisterikilpien lukulaitteiden hankkimiseksi. Päätöksessä todetaan poliisin tekniikkakeskuksen kilpailuttaneen ja tehneen hankintasopimuksen rekisterikilpien lukulaitteista em. tutkimukseen liittyen, joten tutkimuksen edellyttämä hankinta voi edetä pikaisesti lahjoituksen jälkeen.

Saadun selvityksen perusteella rekisterikilpien lukulaite on hankkeena kehitettävä valvontaväline, jonka testausvaihe päättyi 31.5.2014. Koekäyttövaihe alkoi 1.6.2014 ja jatkui lokakuun 2014 loppuun. Koekäyttövaiheeseen liittyi tutkimus, joka suoritettiin Oulun poliisilaitoksen alueella. Marras-joulukuun 2014 aikana Poliisihallitus on varautunut testauksen ja auditoinnin edellyttämien mahdollisten muutosten tekemiseen. Tavoitteena on, että laite olisi liikennevalvontavälineeksi hyväksytty laite ja tuotantokäytössä viimeistään 1.1.2015 alkaen.

3.2

Järjestelmän hankkiminen lahjoitusvaroin

Saadut selvitykset

Poliisihallituksen selvityksen liitteenä on Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvitys.

Poliisitoimintayksikön selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Lahjoitettujen varojen käytön suhteen on menetelty siten kuin talousarvioasetus edellyttää. Lahjoitusvarat on suunnattu tarkoitukseen, joka on Poliisihallituksen tehtäviin poliisin ylijohdona liittyvä (liikennevalvonta), eikä varojen käytölle ole lahjoittajan taholta asetettu ehtoja, jotka olisivat lainsäädännön vastaisia.

Lahjoitus ei ole ristiriidassa poliisin vahvistettujen arvojen kanssa, eikä varojen vastaanottaminen ole ollut vastoin poliisilaissa todettuja poliisin toiminnan yleisiä periaatteita.

Laitteen käyttöä ohjaa ainoastaan Poliisihallitus antamalla poliisihallinnolle laitteen ja käyttöä varten tarvittavat ohjeet. Poliisihallinnon ulkopuoliset tahot eivät ohjaa laitteen operatiivista käyttöä millään tavalla. Seulontalaite on nimenomaisesti poliisin tehtäväpiiriin poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisella tavalla liittyvä liikennevalvontaväline, jonka käytön yksinomaisena tarkoituksena on liikenneturvallisuuden parantaminen ja edistäminen. Laite ei palvele yksityisen tahon intressejä, kuten esim. ainoastaan liikennevakuutusmaksujen maksamattomuutta.

Poliisihallituksesta 19.11.2014 sähköpostitse saadun tiedon mukaan silloinen sisäasiainministeriön poliisiosasto on 7.5.1990 vahvistanut poliisin ylijohdon ja Liikennevakuutusyhdistyksen (nykyinen Liikennevakuutuskeskus) sopimuksen vakuutusettomista ajoneuvoista ilmoittamisesta. Saadun tiedon mukaan kysymys ei käytännössä ole ”massailmoituksista”, vaan pikemmin oikeudesta tehdä ilmoitus. Liikennevakuutuslain 21 §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oikeus saada laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot muun muassa viranomaiselta sen estämättä mitä vaitiolovelvollisuudesta tai tietojen luovuttamisesta säädetään. Lain 21 §:n mukaan lain säännökset liikennevahingosta syntyvistä velvollisuuksista ja oikeuksista koskevat myös liikennevakuutuskeskusta.

Poliisihallituksen 19.11.2014 ilmoittaman mukaan rekisterikilpien lukulaite ei rekisteröi vakuuttamattomia ajoneuvoja.

Sisäasianministeriön poliisiosasto katsoo lausunnossaan rekisterikilpien lukulaitteisiin liittyvän lahjoituksen vastaanottamisen tapahtuneen talousarviolain ja talousarvioasetuksen mukaisesti. Poliisiosaston näkemyksen mukaan rekisterikilven lukulaitetta käytetään tehostamaan poliisin lakisääteistä valvontatehtävää, eikä laitteen käyttäminen siten ole ristiriidassa poliisin lakisääteisten tehtävien kanssa. Lahjoituksen vastaanottamiseen ei sisälly vastavuoroisuutta tai muita ehtoja. Laitteen avulla poliisin toiminta liikennevalvonnassa tehostuu ja on myös arvioitavissa, että tätä kautta poliisin tietoon tulee aikaisempaa enemmän rikkomuksia ja lisäksi poliisi tulee lähettämään nykyistä enemmän tietoja Liikenteen turvallisuusvirastolle ajoneuvoveron lisäveron määräämistä varten. Myös ilmoitukset Liikennevakuutuskeskukselle vakuuttamattomista ajoneuvoista tulevat mahdollisesti lisääntymään liikennekäytöstä poistettujen autojen tehokkaamman valvonnan vuoksi.

Poliisiosasto yhtyy Poliisihallituksen selvityksestä ilmenevään näkemykseen siitä, että lahjoitus ei vaikuta poliisitoiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Poliisihallinnon ulkopuoliset tahot eivät ohjaa laitteen operatiivista käyttöä millään tavalla. Valvontavälineillä toteutetaan poliisin lakisääteisiä tehtäviä ja tehdään moniin asioihin kohdistuvaa liikennevalvontaa tehokkaammin ja poliisiosaston arvion mukaan tehokkaamman valvonnan vuoksi tavataan rikkomusten käsittelyn yhteydessä myös enemmän vakuuttamattomia ajoneuvoja. Valvonnassa puututaan oikeusjärjestyksessä rikoksiksi määriteltyihin tekoihin. Myös velvollisuus hankkia liikennevakuutus perustuu lainsäädäntöön, vaikka vakuuttamattomuus ei sinänsä ole oikeusjärjestyksessä määritelty rikokseksi.

Poliisiosasto toteaa kuitenkin, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden arviointiin tulee jatkossa poliisihallinnossa kiinnittää entistä suurempaa huomiota lahjoitusten vastaanottamisen yhteydessä ja tämä arviointi tulisi olla myös jälkikäteen arvioitavissa. Poliisihallituksen toimittaman aineiston mukaan tällaista arviointia ei ole tehty ainakaan kirjallisesti lahjoituksen vastaanottamisen yhteydessä. Poliisiin kohdistuu julkisen vallan käyttäjänä ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä korostunut vaatimus riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Puolueettomuus edellyttää toiminnan riippumattomuutta eri tahojen intresseistä. Poliisihallinnossa objektiivisuus on yleinen vaatimus ja tavoite. Se lisää poliisin toimintaan kohdistuvaa luottamusta.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö katsoo lausunnossaan, että lahjoituksen vastaanottaminen on vallitsevan lainsäädännön ja poliisin ohjeistuksen mukaan sallittua ja lahjoitusvaroilla tehtävä liikenneturvallisuuden edistäminen on yleisesti hyväksyttävää käyttöä ja lahjoituksen vastaanottaminen siten asianmukaista. Lausunnossa kuitenkin kiinnitetään poliisin huomiota siihen, että vaikka poliisi ei Poliisihallituksen selvityksen perusteella ole sitoutunut vastavuoroisuuteen, lahjoittajalla on asiassa omat intressinsä. Sisäisen tarkastuksen yksikön mukaan poliisin on syytä pidättäytyä normaalista virkатыöstä poikkeavista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, jotta kansalaisille ei synny väärää kuvaa poliisin riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

Sisäministeriön oikeusyksikkö ministeriön poliisiosaston lausumaan ja pitää myös laillisuusvalvonnan kannalta keskeisenä poliisiosaston toteamusta siitä, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden arviointiin tulee jatkossa poliisihallinnossa kiinnittää entistä suurempaa huomiota lahjoitusten vastaanottamisen yhteydessä ja tämä kysymys tulisi olla myös jälkikäteen arvioitavissa.

Sovellettavia säännöksiä

Valtion talousarviosta annetun lain 23 §:n mukaan lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion talousarvioasetuksen 72d §:n 1 §:n mukaan valtion virasto, laitos ja talousarvion ulkopuolinen valtion rahasto saa vastaanottaa lahjoitus- ja testamenttivaroja (lahjoitusvarat), jos varat ovat käytettävissä vastaanottavan viraston, laitoksen tai rahaston tehtävien mukaisesti tarkoituksiin ja jos lahjoitusvaroihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena.

Asetuksen 72d §:n 2 momentin mukaan lahjoitusvarat on palautettava, jos niitä ei voida käyttää siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu. Jos lahjoitusvarojen palauttaminen ei ole mahdollista, lahjoitusvarat on käytettävä tarkoitukseen, joka lähinnä vastaa lahjoituksen alkuperäistä tarkoitusta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Poliisilain 1 luvun 6 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen.

Kannanotto

Valtion talousarvioasetus edellyttää lahjoituksen vastaanottamiselle edellytykseksi, että varat ovat käytettävissä vastaanottajan tehtävien mukaisesti tarkoituksiin. Lisäksi edellytetään, että lahjoitukseen liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan pitää muutenkin asianmukaisena.

Saatujen selvitysten mukaan lahjoitusvaroilla hankittavaa laitteistoa käytetään poliisin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Liikenneturvallisuus on osa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jonka ylläpitäminen on poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan yksi poliisin tehtävistä. Lisäksi poliisin tehtäväksi on lainsäädännössä määritelty muun muassa ajoneuvojen määräaikaikatsastusten suorittamisen valvonta ja liikennekäytöstä poistettujen autojen käytön valvonta.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella lahjoitusvaroin hankittava laitteisto on käytettävissä poliisin tehtävien mukaisesti tarkoituksiin, joten asia ei tältä osin anna aiheutta enempään.

Saatujen selvitysten mukaan lahjoitukselle ei ole asetettu minkäänlaisia ehtoja, joten tältä osin asia ei anna aiheutta enempään arviointiin.

Asetuksessa kolmantena edellytyksenä lahjoituksen vastaanottamiselle on asetettu vastaanottamisen ”muu asianmukaisuus”.

Tätä muuta asianmukaisuutta arvioitaessa on käsitykseni mukaan otettava huomioon ainakin kanteluissakin esille nostettu kysymys lahjoituksen vastaanottamisen vaikutuksesta poliisitoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Selvityksissä on todettu, että ulkopuoliset tahot eivät ohjaa rekisterikilven lukulaitteen operatiivista käyttöä millään tavalla. Tätä ilmoitusta ei ole syytä epäillä.

Sisäministeriön poliisiosaston lausunnossa todetaan poliisin julkisen vallan käyttäjänä ja yleisen järjestyksen ylläpitäjänä kohdistuvan korostunut vaatimus riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Puolueettomuus edellyttää poliisiosaston mukaan toiminnan riippumattomuutta eri tahojen intresseistä.

Hallintolain 6 §:n ja poliisilain 1 luvun 6 §:n puolueettomuusvaatimukseen sisältyy käsitykseni mukaan ns. objektiivinen näkökulma. Sen lisäksi, että yksittäiseen hallintopäätökseen tai toimeen osallisen virkamiehen omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn, viranomaistoiminnan on myös näytettävä puolueettomalta. Viranomaistoiminnan on siis näytettävä myös ulkopuolisille asianmukaiselta niin, että kansalaisilla säilyy luottamus toiminnan objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Vaikka laite ei Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan rekisteröi vakuuttamattomia ajoneuvoja, on käsitykseni mukaan mahdollista, että laitteen rekisteröityä ajoneuvon jonkun muun syy – esimerkiksi ajoneuvoverojen maksamattomuuden vuoksi – asian selvittelyssä ilmenee myös liikennevakuutuksen laiminlyönti, mistä mahdollisesti ilmoitetaan Liikennevakuutuskeskukselle.

Liikennevakuutuslain 16 §:n mukaan moottoriajoneuvon omistaja, jolla ei ole ollut liikennevakuutusta ajoneuvoa varten, vaikka hänellä olisi se pitänyt olla, on velvollinen laiminlyöntinsä ajalta suorittamaan liikennevakuutuskeskukselle sen kussakin tapauksessa erikseen määräämän enintään nelinkertaista keskimääräistä vakuutusmaksua vastaavan hyvikkeen tai, jos liikennevahinko on sattunut, enintään kymmenkertaista keskimääräistä vakuutusmaksua vastaavan hyvikkeen. Jos poliisi tavatessaan liikennevalvonnan yhteydessä vakuuttamattoman ajoneuvon ilmoittaa tästä Liikennevakuutuskeskukselle, on Liikennevakuutuskeskuksella peruste ryhtyä mainitun 16 §:n mukaisen hyvikkeen perimistöimiin. Vaikka kysymys on lakiin perustuvasta maksuvelvollisuudesta, voidaan perustellusti esittää kysymys, korostuuko lahjoituksessa lahjoittajan taloudellisten etujen hyväksi toimiminen. Vaikka näin ei tosiasiallisesti olisi, voi tilanne kokonaisuudessaan näyttää siltä ulospäin. Kuten sisäministeriön sisäinen tarkastus lausunnossaan toteaa, lahjoittajalla on omat intressinsä.

Edellä toteamaani nähden ei ole täysin ongelmattonta, että kysymyksessä olevan lahjoituksen tekijänä on taho, jonka toimintaa ja taloudellisia intressejä lahjoitusvaroilla hankittava laitteisto voi ainakin välillisesti palvella. En nimittäin pidä poissuljettuna sitä, että toimiessaan järjestelmä tehostaa Liikennevakuutuskeskuksen mahdollisuuksia periä liikennevakuutusmaksuja ja laissa tarkoitettuja hyvikkeitä vakuuttamattomien liikenteeseen käytettyjen moottoriajoneuvojen omistajilta. Tähän on sisäministeriön poliisiosastokin viitannut lausunnossaan.

Kysymys on nähdäkseni ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Viranomaisten on toimittava niin, että kansalaisten luottamus viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Tätä luottamusta voi vaarantaa jo – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomaisen, tässä tapauksessa poliisi, toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Ongelma on, jos syntyy mielikuva, että lahjoittaja voi saada muita ”parempaa palvelua”.

Edellä olevan johdosta yhdyin myös sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön lausunnossaan esittämään, jonka mukaan poliisin on syytä tällaisissa tapauksissa pidättäytyä normaalista virkatyöstä poikkeavista julkisista esiintymisistä ja muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, jotta puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ei synny väärää kuvaa.

3.3

Valvonnan muoto

Saaduissa selvityksissä rekisterikilven lukulaitteen käyttöä on arvioitu poliisilain 4 luvun 1 §:ssä säädellyn teknisen valvonnan näkökulmasta. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö ja sisäasianministeriön poliisiosasto katsovat, että kysymys ei ole laissa tarkoitettua teknisestä

valvonnasta muun muassa siksi, että säännöksessä tarkoitettun teknisen valvonnan kohteena on tietty paikka tai alue, jonne yleisöllä on pääsy. Rekisterikilven lukulaitteen avulla valvonta ei kohdistu määrättyyn paikkaan ja aikaan.

Poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi saa siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa yleisellä paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Vuonna 1995 voimaan tulleessa poliisilaissa (493/1995) tekninen valvonta määriteltiin lain 28 §:ssä. Sen mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitettiin yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin tai jalankulkijoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Lain 29 §:n mukaan poliisilla oli oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa julkisella paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä 57/1994 vp teknisestä valvonnasta todettiin muun muassa seuraavaa.

Säännöksessä tarkoitettun teknisen valvonnan kohteen on tietty paikka tai alue, jonne yleisöllä on pääsy. valvottavia kohteita ovat muun muassa paikat, joilla liikkuu runsaasti yleisöä, kuten asematilat, onnettomuusalttiit risteykset ja tienosat, lähetystöjen ja valtion rakennusten lähiympäristöt, suuret ja häiriöalttiit huvitilaisuudet sekä muut sellaiset alueet, joilla valvonnan tarve on erityisen suuri taikka joilla rikosten tai häiriökäyttäytymisen yleisyys edellyttää poliisitoiminnan tehostamista.

Tässä tarkoitettua teknistä valvontaa on myös automaattinen tieliikennevalvonta. Siihen käytetään esimerkiksi tiettyihin paikkoihin samanaikaisesti tai vuorotellen sijoitettavia nopeusvalvontakameroita tai vaarallisen risteysalueen valvontaan soveltuvaa videokameraa tai vastaavaa laitetta. Tekniseen valvontaan käytettäviä laitteita ovat kohteeseen sijoitetut valvontakamerat ja mikrofonit.

Poliisiajoneuvossa kuljetettavalla kameralla tapahtuva valvontaa jää teknisen valvonnan määritelmän ulkopuolelle siitä syystä, että toimenpiteen kohteena on ensisijaisesti ajoneuvo. Kameraa käytetään yleensä todistusaineiston hankkimiseen jo tapahtuneesta liikenne rikoksesta, jolloin kyseessä on esitutkintaan liittyvä näytön hankkiminen.

Teknisen valvonnan edellytyksistä hallituksen esityksessä lausuttiin muun muassa:

Sääntelyn piiriin kuuluva tekninen valvonta on luonteeltaan jatkuvaa. Siihen käytettävät tekniset laitteet ovat yleensä toiminnassa silloinkin, kun kukaan ei hetkellisesti seuraa niiden välittämää informaatiota. Kun teknisessä valvonnassa ei siten ole kysymys poliisimiehen yksittäisestä toimenpiteestä, teknisen valvonnan suorittajana on säännöksen sanamuodon mukaan poliisi viranomaisena.

Ennakoilmoitusta ei tarvitsisi tehdä teknisen valvonnan ulkopuolelle jäävästä tilapäisvalvonnasta. Tilapäinen yleisvalvonta on tarpeen esimerkiksi valtiovierailuihin liittyvien turvallisuusjärjestelyjen ja kansainvälisten sopimusten edellyttämän erityissuojelun yhteydessä.

Käsillä olevan, rekisterikilpien lukulaitetta koskevan asian arvioinnin kannalta on huomattava, että alkuperäiseen teknisen valvonnan määritelmä ei sisältänyt ajoneuvoihin kohdistuvaa valvontaa.

Vuonna 2005 tehdyllä lainmuutoksella (525/2005) poliisilain 28 §:n teknisen valvonnan määritelmä muuttui: Teknisellä valvonnalla tarkoitettiin jatkuvaa tai toistuvaa yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.

Keskeiset muutokset edeltävään lakiin olivat valvonnan jatkuvuus tai toistuvuus sekä se että teknisen valvonnan piiriin tuli myös ajoneuvoihin kohdistuva valvonta.

Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 266/2004 vp) todettiin muun muassa seuraavaa.

Ajoneuvon lisääminen valvottavien luetteloon selkeyttäisi nykykäytäntöä sikäli, että nykyisen lain sanamuotoa on joskus tulkittu siten, että ajoneuvon tekninen valvonta, silloin kun se ei varsinaisesti kohdistu ajoneuvon kuljettajaan, jää poliisilain sääntelyn ulkopuolelle.

Hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (HaVM 10/2005 vp) eduskunnan hallintovaliokunta totesi muun muassa seuraavaa:

Hallintovaliokunta toteaa, että poliisilain 29 §:n mukaan poliisilla on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa julkisella paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan tilapäinen tai hetkellinen tekninen valvonta esimerkiksi videolaitteella ei ole edellyttänyt nykyisinkään ennakkoilmoitusta. Se, että tilapäisluonteinen valvonta (muu kuin jatkuva tai toistuva valvonta) on ollut tarkoitus jättää jo alunperin teknisen valvonnan käsitteen ulkopuolelle, ilmenee voimassa olevan poliisilain 29 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 57/1994 vp). Ennakollinen ilmoittaminen tilapäisestä, lyhytaikaisesta tai liikkuvalla kalustolla tapahtuvasta valvonnasta ei myöskään ole käytännössä mahdollista, esimerkiksi valtiovierailujen turvallisuusjärjestelyjen yhteydessä.

Ilmoittamisvelvollisuus on käytännössä liittynyt lähinnä automaattiseen ylinopeus- ja muuhun liikennevalvontaan ja asema-alueiden tai muiden vastaavien alueiden jatkuvaan valvontaan. Ilmoittaminen tapahtuu liikennemerkkein tai valvontakohteen rajoille asetetuin kyltein. Ilmoittamista koskevalla säännöksellä on tavoiteltu vaikutusta, että tieto valvonnasta on jokaisen normaalilla tavalla valvonnan piiriin joutuvan henkilön havaittavissa.

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisessa muodossa, jolloin sääntely täsmentyy sen tarkoitusta vastaavaksi.

Voimassa olevan poliisilain määritelmä on sama kuin edeltävän poliisilain 28 §:ssä siinä muodossa kuin se oli lain muutoksella 525/2005. Hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) mukaan tarkoitus on ollutkin, että määritelmä vastaa edeltävän poliisilain teknisen valvonnan määritelmää.

Olen arvioinut poliisilain 28 §:n teknisen valvonnan määritelmää kanteluratkaisussani 3242/4/12 (5.11.2013).

Tuossa ratkaisussani totesin muun muassa asian arvioinnin kannalta olevan keskeistä, että teknisellä laitteella tapahtuvan katselun tulee olla jatkuvaa tai toistuvaa (ja toisaalta kuvan tallentamisen automaattista), jotta se katsottaisiin sellaiseksi poliisilain tarkoittamaksi tekniseksi valvonnaksi, josta tulisi ilmoittaa etukäteen. Ilmaisuu ”jatkuva tai toistuva” on tulkinnanvarainen.

Käsillä olevan asian kannalta herää kysymys, vastaako hallituksen esityksessä 57/1994 vp esitetty rajausta siitä, että ”teknisen valvonnan kohteena on tietty paikka tai alue, jonne yleisöllä on pääsy” yhteiskunnassa ja käytettävissä olevien laitteiden kohdalla tapahtunutta kehitystä.

Onko kestävästi perusteltavissa, että jatkuvuus tai toistuvuus arvioidaan valvonnan kohteena olevan paikan tai alueen näkökulmasta. Mikä merkitys pitäisi antaa sille, että valvontaa suorittava laitteisto on toiminnassa pitkänkin aikaa eli ”jatkuvasti” kuten rekisterikilpien

lukulaite? Kun tilapäinen tai hetkellinen valvonta esimerkiksi videolaitteella ei edellytä ennakoilmoitusta (HaVM 10/2005 vp), pitäisikö rekisterikilpien lukulaitteen käyttämisen olla sellaista teknisen valvonnan määritelmän alle kuuluvaa, että se edellyttäisi ennakoilmoitusta. Saadun selvityksen perusteella laitteisto on toiminnassa jatkuvasti poliisiauton liikkua ja ilmoittaa itsenäisesti ”osumista”, vaikka poliisimies ei aktiivisesti seuraisikaan laitetta. Kysymys ei siten olisi ”poliisimiehen yksittäisestä toimenpiteestä” (vrt. HE 57/1994 vp edellä).

Hallituksen esityksessä 57/1994 vp esitetty näkemys poliisiajoneuvossa kuljetettavalla kameralla tapahtuvan valvonnan jäämisestä teknisen valvonnan määritelmän ulkopuolelle ei ole enää relevantti, koska voimassa olevan lain mukaan tekninen valvonta voi kohdistua ajoneuvoon. Em. näkemystä perusteltiin sillä, että tällainen valvonta kohdistuu pääasiassa ajoneuvoihin, jotka eivät tuolloin olleet teknisen valvonnan määritelmässä.

Jos rekisterikilpien lukulaitteen käyttämisessä ei ole kysymys teknisestä valvonnasta, rekisterikilpien lukulaitteen käyttäminen ei perustuisi mihinkään laissa säänneltyyn tiedonhankinta- tai valvontatapaan. Kysymykseen eivät tule poliisilaisissa säädetty salaiset tiedonhankintakeinot suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen kuuntelu, tekninen katselu tai tekninen seuranta. Rekisterikilpien lukulaitteen käyttö ei esimerkiksi kohdistu henkilöön, mikä on yksi suunnitelmallisen tarkkailun ja teknisen kuuntelun tunnusmerkki. Tekninen katselu ja tekninen seuranta taas esimerkiksi kohdistuu tiettyyn ennen toimenpidettä päätettyyn kohteeseen toisin kuin rekisterikilpien lukulaitteen käyttäminen.

Kun perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, herää kysymys, voidaanko menettely perustaa tavanomaiseen oikeuteen vai tulisiko menettelystä säätää lailla.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka rekisterikilpien lukulaite ei ole poliisilain mukainen tekninen valvontaväline vaan liikennevalvontaväline, niin laite tekee poliisimiehen silmämääräisesti havainnoimalla tekemän työn tekniikkaa hyödyntämällä. Lain yksiselitteisen tulkinnan varmistamiseksi sisäinen tarkastus esittää, että sisäministeriön poliisiosasto ottaa harkintaansa poliisilakia uudistettaessa tulisiko lainsäädäntöä selventää liikennevalvontavälineiden käytön ja teknisen valvonnan osalta.

Kanteluratkaisussani 3242/4/12 totesin lopuksi seuraavaa.

Mitä sitten tulee yleisempään kysymykseen lainsäädännön selkeydestä, totean että kysymys on lainsäätäjän tietoisesta ratkaisusta. Minulla ei ole tiedossani, että asia olisi käytännössä johtanut oikeusturva- tai muihinkaan ongelmiin. Näin ollen en katso olevan aihetta esittää lainsäädännön tarkistamista, vaikka uudessakin poliisilaisissa on sama jossain määrin tulkinnanvarainen teknisen valvonnan määritelmä. Mielestäni asiaa tulee kuitenkin harkita uudelleen, mikäli liikennevalvonnan toteuttamistapoja merkittävästi uudistetaan. Viittaa esimerkiksi Helsingin Sanomissa 30.7.2013 julkaistuun uutiseen (”Poliisi ostaa autokameroita – poliisiautot alkavat tallentaa videolle kaiken vastaan tulevan liikenteen”). Esimerkiksi kysymys ”jatkuvasta ja toistuvasta” valvonnasta ja kuvan tallentamisen automaattisuudesta voi tulevaisuudessa asettua uuteen valoon. Saatan tämän havaintoni sisäasiainministeriön tietoon.

Saatan sisäministeriön tietoon edellä lausutun ja yhdyin sisäisen tarkastuksen lausunnossaan esittämään selventävän lainsäädännön tarpeesta.

3.4

Valvonnassa kertyneen aineiston käsittely

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvityksen mukaan järjestelmään liittyvän kameran avulla rekisterikilvenluku-sovellus tunnistaa automaattisesti liikennevirrasta auton rekisterikilvet. Järjestelmä vertaa automaattisesti lukulaitteella skannattuja rekisteritunnuksia

tietojärjestelmistä ajettuun ns. seurantalistaan. Seurantalistalla on rekisteritunnus muun muassa anastetuksi ilmoitetuista ajoneuvoista, katsastamattomista autoista ja anastetuksi ilmoitetuista rekisterikilvistä.

”Osuman” sattuessa järjestelmä ilmoittaa havainnosta äänimerkillä ja kuvalla seurantalistalla olevasta rekisteritunnuksesta, jolloin käyttäjä voi vielä visuaalisesti tarkistaa luvun onnistumisen. Tämän jälkeen käynnistetään asian edellyttämät toimenpiteet.

Poliisipartiot ottavat työvuoron päätteeksi tai mahdollisimman pian sen jälkeen talteen ainoastaan poliisitehtäviin liittyvät ja niiden kirjaamisen kannalta tarpeelliset tiedot. Tiedot tallennetaan pysyvästi poliisin tietojärjestelmiin ainoastaan siinä tapauksessa, että poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin järjestelmän ilmoitettua, että poliisiauton läheisyydessä on havaittu listalla esiintyvä rekisteritunnus. Muut havainnot tyhjennetään poliisiauton tietokoneen kiintolevyiltä viimeistään tälle tietoaineistolle varatun tallennustilan täytyessä uudella havaintoaineistolla.

Poliisihallitus on tehnyt järjestelmän toiminnasta selvityksen tietosuojavaltuutetulle 26.9.2013. Tietosuojavaltuutettu on todennut 30.9.2013 vastauksena Poliisihallituksen selvitykseen ohjauksenaan muun muassa, että poliisi voi tallentaa videonauhoitteisiin kertyneitä tietoja poliisin henkilörekistereihin ainoastaan niissä tapauksissa kun rekisteröintiin on olemassa peruste poliisin toimintaa ja henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten nojalla. Materiaali, jonka tallentamiseen ei ole edellä mainittua perustetta tulee poistaa poliisiauton tietokoneen kiintolevystä. Tietosuojavaltuutettu totesi kirjeessään olevan tarkoituksenmukaista arvioida asiaa uudelleen sen jälkeen, kun poliisi on selvittänyt järjestelmän kehitystä yksityiskohtaisemmin.

Koska järjestelmään tehdään Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvityksen mukaan mahdollisia muutoksia vielä marras-joulukuun 2014 aikana ennen järjestelmän tuotantokäyttöä, ei minulla ole ainakaan tässä vaiheessa aihetta muuhun kuin viittaa Tietosuojavaltuutetun edellä lausumaan. Myös sisäministeriön oikeusyksikkö kiinnittää huomiota siihen, että siltä osin kuin annetuissa tiedoissa viitataan tulevaisuuden kehitysnäkymiin, on tarkoituksenmukaista arvioida asiaa sen jälkeen, kun Poliisihallituksessa on selvitetty asiaa yksityiskohtaisemmin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta Poliisihallituksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle.

Lähetän päätökseni sisäministeriölle kohdassa 3.3 lausumani vuoksi.